



Association
Henri Capitant

Journées internationales polonaises
La responsabilité environnementale

La responsabilité environnementale en droit public

France

Łódź 5 – 7 juin 2023

DEUXIEME PARTIE : LA RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE EN DROIT PUBLIC
SARA BRIMO (SARA.BRIMO@U-PARIS2.FR)

14) Dans votre pays, la responsabilité de l'État et des personnes publiques est-elle soumise aux règles ordinaires de la responsabilité civile ou à des règles spécifiques ? Ces règles sont-elles appliquées par un juge spécial (tel que le juge administratif en droit français) ?

En France, dans la majorité des cas, **la responsabilité de l'État et des personnes publiques est soumise à des règles spécifiques de responsabilité appliquées par un juge propre**, le juge administratif.

L'arrêt du 8 février 1873 dit « Blanco » du Tribunal des conflits (juridiction composée paritairement de juges judiciaires et administratifs et chargé de se prononcer en cas de doute sur la compétence entre les deux ordres de juridiction) a proclamé ce principe selon une formule demeurée célèbre : « La responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil pour les rapports de particulier à particulier ; cette responsabilité n'est ni générale ni absolue, elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ; dès lors, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître ».

Trois conséquences fondamentales en découlent : en premier lieu, le principe de responsabilité de l'État est consacré ; en deuxième lieu, cette responsabilité est soumise à un régime juridique spécial variant selon le service de sorte que, en principe au moins, cette responsabilité n'est pas celle du code civil ; en troisième lieu, la juridiction administrative est seule compétente pour en connaître et c'est sa jurisprudence qui va définir les contours de cette responsabilité.

L'essence de la solution ainsi dégagée reste actuelle et fondée sur des principes stables : sauf loi contraire, la responsabilité des services publics administratifs relève du juge administratif qui applique des règles spécifiques. Mais, ces règles, de compétence comme de fond, ont naturellement connu des évolutions depuis 1873.

D'une part, la ligne de répartition entre la compétence du juge judiciaire et celle du juge administratif a connu des ajustements, dans une logique de simplification (logique de « bloc de compétences »). Des dispositions spéciales ont ainsi attribué au juge judiciaire la compétence pour connaître de certaines hypothèses de responsabilité (par exemple, la loi du 31 décembre 1957 a attribué aux tribunaux judiciaires compétence sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigées contre une personne morale de droit public). La jurisprudence du Tribunal des conflits a également attribué au judiciaire la compétence pour connaître de certains contentieux (notamment lorsque la responsabilité de l'administration découle d'une voie de fait ou d'une emprise irrégulière ; lorsque la responsabilité dérive d'actes concernant le domaine privé des personnes publiques ; lorsque

la responsabilité met en cause le fonctionnement des services publics industriels et commerciaux).

D'autre part, sur le fond, la singularité du droit administratif sur cette question de responsabilité n'est aujourd'hui plus aussi marquée. Si le droit applicable demeure spécifique, il arrive au juge administratif de faire application de principes inspirés directement des articles du code civil relatifs aux règles de responsabilité civile. On peut, à cet égard, rappeler l'application de l'article 1249 du code civil, qui dispose que « La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature (...) », par le tribunal administratif de Paris dans ce que les requérants ont appelé « l'Affaire du siècle » en matière de responsabilité de l'Etat dans le domaine du contentieux climatique (cf. infra).

En outre, la formule selon laquelle la responsabilité de l'Etat n'est ni générale ni absolue paraît là encore malmenée par les évolutions du droit. Si la responsabilité administrative conserve ses spécificités, elle n'est pas pour autant réduite si on la compare à ce qui existe dans les domaines régis par le droit privé : l'exigence d'une faute lourde pour déclencher la responsabilité de la puissance publique a été de plus en plus abandonnée au profit de l'exigence d'une faute simple de l'administration ; la responsabilité de l'Etat a en outre été reconnue de plus en plus largement, y compris avec le développement d'hypothèses de présomption de faute, mais aussi par le développement, notamment par la jurisprudence du juge administratif, de la responsabilité sans faute de l'administration, dans le respect et au nom de l'intérêt général.

15) Dans votre pays, la responsabilité de personnes publiques a-t-elle été recherchée pour sanctionner des atteintes causées à l'environnement ?

Oui, la responsabilité de personnes publiques a été mise en cause en France devant les juridictions administratives à raison d'atteintes causées à l'environnement.

a. Si tel est le cas, merci d'indiquer le fondement de ces actions (et notamment s'il s'agit d'un des cas de responsabilité évoqués dans la première partie), si ces actions ont abouti, et si cette responsabilité a été reconnue, quel a été le fait dommageable à l'origine de l'engagement de la responsabilité (par exemple, une action directement menée par la personne publique, une carence dans la réglementation de certaines activités menées par des personnes privées ou la violation d'un engagement international) ?

Merci de donner quelques précisions sur des affaires emblématiques, s'il en existe dans votre pays, et de préciser les objets sur lesquels ont porté les contentieux les plus remarquables (lutte contre le réchauffement climatique, disparition ou atteinte aux espèces protégées, pollution de l'air, réglementation de l'usage de polluants, etc.).

b. Quelles sont les personnes pouvant agir en responsabilité contre l'État ou les personnes publiques, quels sont les mesures, sanctions ou remèdes dont elles peuvent demander l'application (réparation en nature ou en équivalent, injonction, astreinte, etc.), et ceux dont elles ont obtenu le prononcé, le cas échéant ?

Existe-t-il un statut spécifique accordé à certaines personnes morales dont la mission statutaire est la protection de l'environnement (agrément pour les associations, agences de l'État, présomption d'intérêt à agir, etc.) ?

1. Eléments de réponse d'ordre général :

La responsabilité des personnes morales de droit public peut être engagée devant le juge administratif à raison de leurs décisions et de leurs actions mais aussi de leurs carences et abstentions, en matière de protection de l'environnement comme dans d'autres domaines. Cette responsabilité est en principe fondée sur l'existence d'un préjudice causé par une faute commise par une personne morale de droit public. Il existe également une responsabilité sans faute mais elle présente un caractère exceptionnel.

1.1. Les personnes susceptibles d'agir en responsabilité contre les personnes publiques : l'intérêt pour agir :

Les **personnes physiques et les personnes morales** qui justifient d'un intérêt personnel leur donnant qualité pour agir peuvent introduire des actions en responsabilité contre l'Etat et d'autres personnes publiques à raison des dommages personnels qui leur sont causés, de manière directe et certaine, en raison d'une atteinte à l'environnement trouvant sa cause dans l'action ou l'inaction de ces personnes publiques. La réparation des atteintes aux personnes et à leurs biens constitue ainsi un aspect de la responsabilité en matière d'environnement qui conduit à y intégrer des enjeux relatifs à la santé, aux conditions de vie, aux nuisances et troubles de jouissance ou encore à la perte de valeur vénale de certains biens.

Parmi les personnes morales, l'intérêt à agir des **associations actives dans le domaine de protection de l'environnement** est apprécié de manière relativement souple par les juridictions administratives dans les contentieux environnementaux. L'article L. 142-1 du code de l'environnement dispose en effet que toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci.

L'intérêt pour agir s'apprécie alors au regard de l'objet de l'association tel qu'il figure dans ses statuts. Le lien entre le recours d'une association et son objet social doit être suffisamment direct (CE, 30 décembre 2014, *Association des familles victimes de saturnisme*, n° 367523).

En l'absence d'agrément pour la protection de l'environnement au titre des dispositions de l'article L. 141-1 et L. 142-1 du code de l'environnement, une certaine adéquation est par ailleurs nécessaire entre le ressort géographique de l'association requérante et l'acte contesté (CE, 28 octobre 1994, *Association Les amis de la terre*, n° 139125 ; CE, 17 mars 2014, *Association des consommateurs de la Fontaulière*, n° 354596, au rec.).

Parmi ces associations, un sort particulier est réservé aux **associations agréées pour la protection de l'environnement** sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, c'est-à-dire aux associations qui exercent leurs activités depuis au moins trois ans, qui ont été régulièrement déclarées et qui exercent leurs activités statutaires dans

le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement.

La loi confère à ces associations agréées un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément (article L. 142-1 du code de l'environnement). Elles peuvent, par ailleurs, exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de l'environnement entendues de manière large (article L. 142-2).

Lorsque **plusieurs personnes physiques identifiées ont subi des préjudices individuels** qui ont été causés par le fait d'une même personne et qui ont une origine commune, dans les domaines relatifs à la protection de l'environnement listés à l'article L. 142-2 du code de l'environnement, toute association agréée au titre de l'article L. 141-1 peut, si elle a été mandatée par au moins deux des personnes physiques concernées, agir en réparation devant toute juridiction au nom de celles-ci.

1.2. Le fondement des actions en responsabilité environnementale devant le juge administratif :

La responsabilité des personnes publiques peut être mise en cause devant les juridictions administratives sur des aspects très divers de la protection de l'environnement. Certains contentieux portent, de manière assez classique, sur la mise en œuvre des pouvoirs de polices spéciales de l'environnement (ou sur son insuffisance). Ils peuvent porter sur la gestion des services environnementaux, être relatifs aux ouvrages et travaux des personnes publiques, aux exigences liées aux contrôles, à la gestion ou à la protection des biens et des personnes, relevant par exemple du domaine public fluvial ou maritime. En outre, des contentieux nouveaux sont également apparus ces dernières années, notamment en matière de pollution de l'air (affaire « les Amis de la Terre » devant le Conseil d'Etat) et de lutte contre le changement climatique (contentieux dit de « l'affaire du siècle » devant le tribunal administratif de Paris).

La responsabilité administrative des personnes publiques en matière d'atteintes à l'environnement a évolué sous l'influence du droit international ou européen. Elle s'est également renforcée avec l'adoption dans l'ordre interne en 2005 de la Charte de l'environnement qui pose indifféremment la responsabilité des personnes publiques ou privées et l'obligation de réparation du dommage environnemental, les dispositions de la Charte ayant valeur constitutionnelle et s'imposant aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs (Conseil constitutionnel, 19 juin 2008, décision n° 2008-564 DC, loi relative aux OGM ; CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931, au rec.).

La responsabilité administrative des personnes publiques en matière d'environnement peut être fondée sur la faute. Des hypothèses de responsabilité sans faute se sont toutefois développées pour assurer la réparation du dommage environnemental.

1.2.1. La responsabilité pour faute :

Si, historiquement, le juge administratif n'acceptait de mettre en cause la responsabilité de l'Etat qu'en cas de faute lourde, la jurisprudence a progressivement, au cours de la seconde moitié du XXe siècle, réduit le champ de la faute lourde : désormais, dans la plupart des cas, il suffit d'une faute « simple » pour que la responsabilité de l'Etat puisse être mise en cause. C'est le cas notamment dans le domaine du droit de l'environnement. La faute lourde a ainsi été abandonnée en matière d'entretien des cours d'eau (CE, 2 mars 1984, *Syndicat intercommunal de l'Huveaune*, n° 35524) ou de lutte contre le bruit (CE, 28 novembre 2003, *Commune Moissy-Cramayel*). L'exigence d'une faute lourde est désormais cantonnée à des domaines présentant des difficultés spécifiques ou complexes (annonces de crues, certaines opérations de contrôle, gestion préventive des risques).

Les domaines de mise en œuvre de la responsabilité pour faute, du fait de décisions ou d'abstentions des personnes publiques, sont divers :

- *En matière d'environnement et de santé :*

Les contentieux environnementaux liés à la santé sont à la fois classiques, mais connaissent également de nouveaux développements, s'agissant notamment des conséquences de la pollution de l'air.

Plusieurs tribunaux ont ainsi été saisis ces dernières années de contentieux en responsabilité mettant en cause la carence de l'Etat à agir en matière de pollution de l'air. La carence fautive de l'Etat à adopter des mesures de protection de l'atmosphère a déjà été reconnue par certains tribunaux, mais les actions indemnitaires n'ont pas abouti en l'absence de preuve de l'existence et de la gravité du dommage sur la santé et/ou du lien de causalité entre le manquement et le dommage allégué relatif à l'état de santé des requérants :

- le TA de Montreuil, 25 juin 2019, *Mme T.*, n° 1802202, ne retient pas la carence du préfet à avoir pris des mesures d'urgence en cas de pointe de pollution atmosphérique, mais retient l'insuffisance fautive du plan relatif à la qualité de l'air pour l'Ile-de-France. Il rejette la demande indemnitaire car les requérants n'apportent pas suffisamment d'éléments permettant d'établir l'incidence alléguée du dépassement des seuils de concentration en gaz polluants sur leur état de santé.
- le TA de Paris, 4 juillet 2019, n° 1709333, rejette une demande indemnitaire en réparation des préjudices qu'une résidente en Ile-de-France estime subir en raison de la pollution de l'air en Ile-de-France. Il retient que l'Etat a commis une faute de nature à engager sa responsabilité en ce qu'il n'a pas pris, pour la région Ile-de-France, un plan de protection de l'atmosphère susceptible de réduire, le plus rapidement possible, les valeurs de dioxyde d'azote et de particules fines dans les conditions définies par le code de l'environnement. Mais, au vu des éléments produits, il

considère qu'il n'est pas établi que la pathologie de la requérante trouverait directement sa cause dans l'insuffisance des mesures prises par l'Etat au cours de la période en cause pour limiter au maximum les périodes de dépassement de seuils de concentration en polluants, ou que ces pathologies auraient été aggravées par cette carence fautive.

- le TA de Lyon, 26 septembre 2019, n° 1800362, retient également une faute de l'Etat à raison de sa carence à prendre des plans de protection de l'atmosphère qui contiennent les dépassements des valeurs limites de particules fines – PM10 – et de dioxyde d'azote. Il rejette la demande indemnitaires, l'imputabilité des préjudices résultant d'une pathologie à la faute commise par l'Etat n'étant pas démontrée.
- le TA de Marseille 7 janvier 2021 n° 1901874, ne retient pas la carence fautive de l'Etat dans la définition des prescriptions imposées à une usine sur le site industriel de Fos sur Mer, ni dans le suivi et le contrôle de l'installation ayant donné lieu à une mise en demeure de l'exploitant de ramener les rejets de composés organiques volatiles et polluants sous les seuils limites. Il écarte d'autres fautes tenant à l'insuffisance de la réalisation d'études pour évaluer la pollution du site industrialo-portuaire. Par ailleurs, il estime, qu'à supposer qu'une carence fautive puisse être mise à la charge de l'Etat en matière de lutte contre la pollution atmosphérique sur le site, le requérant ne peut être regardé comme justifiant personnellement de l'existence d'un préjudice direct et certain lié à la crainte de développer une pathologie grave du fait de résider à proximité du site industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer. Le préjudice d'anxiété (qui constitue un préjudice susceptible d'être indemnisé devant le juge administratif (CE 9 novembre 2016, *Mme Bindjouli*, n°393108, au rec.) n'est en l'espèce pas établi.

- *En matière de gestion des risques :*

La carence des autorités publiques à exercer leurs compétences est susceptible d'engager leur responsabilité, notamment en matière de gestion des risques (CE, 22 février 1989, *Ministre de l'Équipement c. Époux Faure Marguerit, Blanc et Chaldival*, n° 82298).

- *En matière de pollution des milieux :*

La responsabilité de l'Etat à raison de sa carence en matière de lutte contre les pollutions par les nitrates a été engagée devant les juridictions administratives. A été retenue la carence dans les contrôles d'exploitations agricoles d'élevage et dans la mise en œuvre de la réglementation des installations classées (CAA Nantes, 1^{er} décembre 2009, *MEEDDM c. Association Halte aux marées vertes et a.*, n° 07NT03775). L'Etat a été reconnu responsable de sa carence fautive à mettre en œuvre la réglementation européenne et nationale destinée à protéger les eaux de toute pollution d'origine agricole et condamné à indemniser les collectivités territoriales ayant dû assumer un coût de gestion exorbitant des pollutions par les nitrates (CAA Nantes, 23 décembre 2014, *Département des Côtes d'Armor*, n° 13NT01737).

- *En matière de police de l'environnement :*

La mise en œuvre des polices des installations classées pour la protection de l'environnement et des déchets constitue un terrain propice à l'engagement de la responsabilité de l'Etat et des autres autorités publiques également compétentes en la matière, notamment les communes et leurs groupements.

Le fonctionnement des installations : La responsabilité de l'État est engagée lorsqu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour faire cesser les troubles de voisinage d'une installation classée, alors qu'il a été informé qu'elle fonctionnait au-delà des normes autorisées (CE, 5 juillet 2004, n° 243801). Mais les mesures prises par l'Etat doivent être proportionnées : à défaut, une décision rendant toute exploitation de l'installation impossible peut entraîner la responsabilité de l'État (CE, 14 janvier 1994, *Société Spéchinor*, n° 125195). En revanche, la responsabilité de l'État ne peut être recherchée pour les conséquences de mesures, mêmes importantes, telles que la suspension de l'activité de l'exploitant, mais adaptées à une situation de risques importants (CE, 3 février 2016, *Société Top*, n° 380344).

La remise en état des sites : Les conséquences d'une exploitation industrielle, notamment lors de la cession, la liquidation ou la cessation de l'activité, constituent un enjeu environnemental majeur. La remise en état des sites, des sols pollués, constitue la forme primaire de la réparation du dommage environnemental selon le principe pollueur-payeur (article L. 160-1 du code de l'environnement).

En droit français, le premier responsable de la pollution des sols ou de risques de pollution est l'exploitant. En outre, les autorités de police peuvent intervenir pour assurer les travaux nécessaires sur des sols pollués et au besoin confier les travaux à l'Agence de l'environnement. Dans le cas toutefois où il apparaît que la pollution d'un sol présente un risque grave pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques ou pour l'environnement, il incombe à l'Etat de faire usage de ses pouvoirs de police en menant notamment des opérations de dépollution du sol, pour assurer la mise en sécurité du site, compte tenu de son usage actuel, et remédier au risque grave ayant été identifié (CE, 13 novembre 2019, *Commune de Marennes*, n° 416860, au rec.).

Le Conseil d'Etat a jugé qu'il incombe à l'exploitant d'une installation classée, à son ayant droit ou à celui qui s'est substitué à lui, de mettre en œuvre les mesures permettant de remettre en état le site qui a été le siège de l'exploitation dans l'intérêt, notamment, de la santé ou de la sécurité publique et de la protection de l'environnement, que l'administration peut contraindre les personnes en cause à prendre ces mesures et, en cas de défaillance de celles-ci, y faire procéder d'office et à leurs frais, mais que, en se référant au code civil, les obligations liées à la réparation des dommages causés à l'environnement par ces installations et ouvrages se prescrivent par trente ans, délai calculé à compter de la date à laquelle la cessation d'activité a été portée à la connaissance de l'administration, sauf dans le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés (CE, Ass., 8 juill. 2005, *Société Aluisuisse-Lonza-France*, n° 247976, au rec.).

La remise en état du domaine public naturel : La protection répressive du domaine public, selon le régime des contraventions de grande voirie, permet également au juge administratif d'enjoindre la remise en état des lieux occupés, le plus souvent sous astreinte (CE, 22 septembre 2017, *SCI APS*, n° 400825). La remise en état, qui vise aussi à préserver

l'inaliénabilité et l'intégrité du domaine public, répond bien sûr également à une préoccupation environnementale (CE, 22 juillet 2015, n° 362289).

Un partage de responsabilités possible entre personnes publiques : Les responsabilités entre personnes publiques compétentes sont parfois partagées. Ainsi, l'État peut-il voir sa responsabilité engagée lorsqu'il n'utilise pas ses pouvoirs de police en matière d'installations classées pour prévenir un dommage à l'environnement, mais l'absence de signalement par le maire au représentant de l'Etat de manquements graves et répétés de l'exploitant ainsi que sa carence en matière de police municipale engage la responsabilité de la commune (CE, 13 juillet 2007, commune de Taverny, n° 293210). En matière de dépôt sauvage de déchets, le maire qui s'abstient de mettre en œuvre ses pouvoirs de police pour mettre fin à des dépôts illicites de déchets sur une propriété privée se trouvant sur un site Natura 2000 commet une faute de nature à engager sa responsabilité, mais l'État qui ne s'est pas substitué au maire défaillant est également fautif (CE, 18 décembre 2020, n° 420569). L'absence de décision pour faire cesser le dépôt illégal de déchets peut conduire à engager la responsabilité de l'État et de la commune (CE, 13 octobre 2017, n° 397031).

Lorsque l'État se substitue à une commune pour carence dans l'exercice de ses missions de police, la responsabilité de la commune demeure engagée en cas de dommage (par exemple, en matière de lutte contre les inondations : CE, 11 avril 2008, *SCI Moulin du roc*, n° 288528) mais peuvent être fautifs les manquements de l'État à prendre les mesures adéquates, y compris l'exercice du pouvoir de police (CE, 6 mai 2019, *SCI Les Vigneux*, n° 425969).

- *Partage de responsabilité entre les autorités responsables et les victimes* :

La responsabilité des autorités publiques peut être atténuée lorsque, en raison des informations disponibles, les pétitionnaires ne pouvaient ignorer des situations de risques tels que les inondations ou submersions (CE, 13 mars 2020, Commune de L'Aiguillon-sur-Mer, n° 423501). Le comportement de la victime est aussi pris en considération si elle ne se conforme pas aux règles en vigueur, notamment si elle ne respecte pas les obligations résultant de mesures préventives d'entretien des milieux, comme l'entretien de fossés ou du réseau d'évacuation des eaux (CE, 16 octobre 1992, *Société de transports Gondrand frères*, n° 87285) ou l'obligation d'entretien des cours d'eau (CE, 13 mars 2019, *Société La réserve africaine de Sigean*, n° 406867).

Le caractère professionnel de la victime est pris en compte : un professionnel de l'immobilier (CE, 16 décembre 2008, *SNC Foncière du Vivarais*, n° 249151) ou un opérateur de l'énergie éolienne (CE, 19 novembre 2018, *Commune de Salses-le-Château*, n° 412693) est en mesure de s'informer de l'état de pollution des sols. Toutefois, il est bien sûr tenu compte des éléments dont elle avait connaissance et des moyens dont elle disposait (CE, 18 décembre 2019, *Société LDA*, n° 423681).

1.2.2. La responsabilité sans faute :

La responsabilité sans faute des personnes publiques connaît des développements en matière d'environnement, soit du fait de la jurisprudence, soit du fait de l'intervention du législateur

lui-même. Elle s'inscrit dans le cadre d'une meilleure prise en considération de la réparation du dommage environnemental.

La responsabilité sans faute développée par la jurisprudence administrative est objective et présente un caractère d'ordre public. La victime est alors un usager ou un tiers. Ce régime de responsabilité présente deux hypothèses majeures, l'une fondée sur le risque que peut recouvrir l'activité des personnes publiques, l'autre sur la rupture d'égalité devant les charges publiques.

- *La rupture d'égalité devant les charges publiques :*

Cette hypothèse recouvre les cas de responsabilité du fait des lois ou du fait de décisions administratives régulières. La prolifération d'une espèce, imputable à la protection instaurée par le législateur en application de dispositions européennes peut conduire à engager la responsabilité de l'État pour les préjudices subis par des pisciculteurs, à condition toutefois que le législateur n'ait pas entendu en exclure le principe. La création d'un fonds d'indemnisation n'exclut pas une action en responsabilité de l'État sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, au titre d'un préjudice financier grave et spécial (CE, 12 octobre 2016, Fonds départemental d'indemnisation des dégâts de sangliers du Bas-Rhin, n° 383423).

- *Le risque :*

Les rejets polluants de stations d'épuration sont à l'origine d'un contentieux abondant où la responsabilité sans faute du gestionnaire est engagée vis-à-vis des tiers (CE, 30 avril 1997, n° 157677). Elle trouve également application en matière d'inondation : en n'entretenant pas suffisamment des ouvrages publics et en ne prenant pas de mesures pour prévenir un risque d'inondation ou de submersion, une commune et un syndicat de commune voient leur responsabilité engagée sans qu'une faute soit exigée (CE, 3 mai 2006, *MEDD c. Commune de Bollène*, n° 261956).

Le maître d'un ouvrage public, en l'occurrence l'exploitant d'un barrage de retenue sur une rivière ayant subi une crue à l'origine d'une inondation, est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement. Il ne peut dégager sa responsabilité que s'il établit que ces dommages résultent de la faute de la victime, d'un tiers ou d'un cas de force majeure. Les victimes ne sont pas tenues de démontrer le caractère grave et spécial du préjudice qu'ils subissent lorsque le dommage n'est pas inhérent à l'existence même de l'ouvrage public ou à son fonctionnement et présente, par suite, un caractère accidentel (CE, 10 avril 2019, *Compagnie nationale du Rhône*, n° 411961 ; CE, 8 février 2022, *Belan*, n° 453105).

Le législateur a par ailleurs créé des régimes spéciaux d'indemnisation (création de fonds) pour mutualiser les coûts de certains risques environnementaux :

- la loi du 5 janvier 2010, a pour objet d'assurer, dans le cadre de la solidarité nationale, la réparation du dommage subi par les victimes des essais nucléaires français ;

- la loi du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale a créé le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) dont les effets sur la santé sont connus (la victime ne peut agir en justice contre le FIVA que si sa demande d'indemnisation a été rejetée, si aucune offre ne lui a été présentée dans le délai imparti ou si elle n'a pas accepté l'offre qui lui a été faite).

La prévention des risques naturels a conduit à l'adoption d'un fonds de prévention des risques naturels majeurs et d'un dispositif d'assurance conforté par un fonds de garantie pour l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Le législateur a encore créé le fonds cynégétique, le fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole et le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides.

1.3. L'exigence d'un dommage direct et certain et d'un lien de causalité :

Si toute illégalité est fautive et susceptible d'engager la responsabilité de la personne publique, l'indemnisation de la victime n'est possible qu'à condition que son préjudice soit de manière directe et certaine en lien avec les illégalités fautives alléguées. Dans l'hypothèse de responsabilités sans faute, le préjudice doit, classiquement, présenter les caractères d'anormalité et de spécialité.

1.4. Les modalités de la réparation :

1.4.1. Les préjudices « classiques » :

Les dispositions de l'article L. 142-1 du code de l'environnement, relatives à l'intérêt pour agir des associations de protection de l'environnement, ne dispensent pas l'association qui sollicite la réparation d'un préjudice, notamment moral, causé par les conséquences dommageables d'une illégalité fautive, de démontrer l'existence d'un préjudice direct et certain résultant de la faute commise par l'Etat (CE, 30 mars 2015, n° 375144).

1.4.2. Le préjudice écologique :

En vertu des dispositions introduites, dans le code civil, par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, « toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer » (**article 1246 du code civil**).

Ces dispositions visent indifféremment les personnes publiques ou privées. Le tribunal administratif de Paris en a fait une application remarquable à l'égard de l'Etat en 2021 dans « l'affaire du Siècle » (cf. point suivant).

Selon l'**article 1247 du code civil**, le préjudice écologique réparable est celui qui « consiste en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ».

L'action en réparation du préjudice écologique n'est pas une *actio popularis*. Elle est ouverte à « toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'Etat, l'Office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement » (**article 1248 du code civil**).

Le législateur a précisé les modalités de la réparation du préjudice écologique (**article 1249 du code civil**). La réparation du préjudice écologique doit s'effectuer par priorité en nature. Ce n'est qu'en « cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation » que le juge peut condamner le responsable à verser 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'Etat.

La loi a également prévu que 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 dispositions du titre VI du livre 1er du code de l'environnement relatives à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement : il s'agit essentiellement, en application du principe pollueur-payeur, des conditions de prévention et de réparation des dommages causés à l'environnement par l'activité d'un exploitant, personne physique ou morale, publique ou privée, qui exerce ou contrôle effectivement, à titre professionnel, une activité économique lucrative ou non lucrative. Ces dispositions relatives à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement, codifiées aux articles L. 160-1 et suivants du code de l'environnement ont été adoptées pour transposer le droit communautaire, notamment la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale.

Le juge peut prononcer une astreinte. Dans ce cas, celle-ci est liquidée par le juge au profit du demandeur, qui l'affecte à la réparation de l'environnement ou, si le demandeur ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, au profit de l'Etat, qui l'affecte à cette même fin. Le juge se réserve le pouvoir de la liquider.

La loi a précisé que les dépenses exposées pour prévenir la réalisation imminente d'un dommage, pour éviter son aggravation ou pour en réduire les conséquences constituent un préjudice réparable (**article 1251 du code civil**).

1.5. Les autres mesures susceptibles d'être prononcées par le juge :

Indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par les titulaires énumérés par la loi de l'action en réparation du préjudice écologique, peut, en vertu des dispositions de l'**article 1252 du code civil**, prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage.

De manière générale, depuis la loi du 16 juillet 1980, les dispositions inscrites dans les articles L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative permettent au juge administratif d'assortir les annulations qu'il prononce d'injonctions en vue d'assurer la complète exécution

des décisions qu'il rend. Depuis l'intervention de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, ces injonctions peuvent être prononcées soit à la demande d'une partie, soit le cas échéant d'office. La juridiction administrative qui statue sur des conclusions à fin d'injonction se prononce comme un juge de pleine juridiction. Elle statue donc en tenant compte de la situation de droit et de fait existant à la date de sa décision. Elle procède donc le cas échéant à un supplément d'instruction pour rechercher si cette situation a évolué depuis la date de la décision attaquée. Le juge peut, à la demande des parties ou de sa propre initiative, assortir les injonctions qu'il prononce d'une astreinte dont il fixe la date d'effet. Le prononcé d'une astreinte *ab initio* est, toutefois, exceptionnel et n'intervient que lorsque des circonstances particulières permettent de suspecter un mauvais vouloir de l'administration.

Le juge ne peut prononcer une injonction sur le fondement de ces articles lorsqu'il condamne une personne à verser une somme d'argent, dès lors que les dispositions du II de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1980, reproduites à l'article L. 911-9 du code de justice administrative, permettent à la partie gagnante d'obtenir le mandatement d'office de la somme que la partie perdante est condamnée à lui verser (CE, 6 mai 1998, *Lother*, n° 141236).

Mais, lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets (CE, 27 juillet 2015, *Baey*, n°367484, au rec.).

Lorsqu'il met à la charge de la personne publique, sur le terrain de la responsabilité sans faute du maître de l'ouvrage, la réparation d'un préjudice grave et spécial imputable à la présence ou au fonctionnement d'un ouvrage public, le juge administratif ne peut user d'un tel pouvoir d'injonction que si le requérant fait également état, à l'appui de ses conclusions à fin d'injonction, de ce que la poursuite de ce préjudice trouve sa cause, au moins pour partie, dans une faute du propriétaire de l'ouvrage. Il peut alors enjoindre à la personne publique de mettre fin à ce comportement fautif ou d'en pallier les effets (CE, 18 mars 2019, *Commune de Chambéry*, n° 411462).

Le juge apprécie, selon un certain nombre de critères, si la personne publique commet une faute par son abstention à ne pas prendre les mesures pour mettre fin au dommage. En l'absence de toute abstention fautive de la personne publique, le juge ne peut faire droit à une demande d'injonction, mais il peut décider que l'administration aura le choix entre le versement d'une indemnité dont il fixe le montant et la réalisation de mesures dont il définit la nature ainsi que les délais d'exécution (CE, Sect., 6 décembre 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill*, n° 417167, au rec.).

2. Focus sur la responsabilité environnementale en matière de biodiversité et de changement climatique :

2. 1. En matière de protection de la biodiversité : les dauphins :

L'association Sea Shepherd France a demandé tribunal administratif de Paris de condamner l'Etat à réparer les préjudices qu'elle estimait subir du fait de la carence de l'Etat dans la protection des mammifères marins sur la côte atlantique, et d'enjoindre à l'administration de mettre un terme à ces préjudices par la mise en œuvre des mesures visant à maintenir la population de mammifères marins dans un état de conservation favorable. Par un jugement du 2 juillet 2020, TA a partiellement fait droit à cette demande (n° 1901535/4-2).

La responsabilité pour carence fautive : Le tribunal a d'abord considéré, s'agissant des obligations pesant sur l'Etat, qu'il résultait des dispositions de la directive 92/43/CEE Habitats du 21 mai 1992, du règlement n° 812/2004 du 26 avril 2004 établissant des mesures relatives aux captures accidentelles de cétacés dans les pêcheries et du règlement n° 1380/2013 du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche ainsi que du code de l'environnement, que le grand dauphin et le marsouin commun constituent des espèces d'intérêt communautaire dont l'habitat doit être protégé dans le cadre de zones spéciales de conservation, tenant compte notamment des exigences économiques et ne pouvant conduire à interdire les activités humaines dès lors qu'elles n'ont pas d'effets significatifs sur le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable de ces habitats naturels et de ces espèces. Ces espèces, et plus largement l'ensemble des cétacés, dont le dauphin commun à bec court, doivent par ailleurs faire l'objet de mesures de protection stricte dans leur aire de répartition naturelle, consistant notamment à interdire toute forme de destruction, de mutilation, de capture, d'enlèvement ou de mise à mort intentionnels et de toute perturbation intentionnelle de ces espèces incluant la poursuite ou le harcèlement des animaux dans leur milieu naturel, cette interdiction ne s'appliquant pas à la capture accidentelle dans les engins de pêche.

Il a souligné qu'il incombait également à l'autorité administrative de mettre en œuvre un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles et des programmes de surveillance scientifique des captures accidentelles de cétacés grâce à la présence d'observateurs à bord des navires. Il a précisé qu'il appartient à cette fin à l'autorité administrative de mettre en œuvre une méthode de collecte de données permettant d'évaluer l'incidence des pêcheries sur l'écosystème marin, dont elle doit vérifier la qualité et l'exhaustivité. Enfin, il a ajouté que, sur la base des informations recueillies, l'autorité administrative doit entreprendre de nouvelles recherches ou prendre les mesures de conservation nécessaires pour faire en sorte que les captures ou mises à mort involontaires n'aient pas une incidence négative importante sur les espèces en question.

Le tribunal a estimé que les autorités françaises devaient être regardées comme ayant tardé à mettre en œuvre des actions concrètes au regard du constat d'épisodes récurrents, depuis les années 1990, accentués depuis 2016, de surmortalité de cétacés sur la façade atlantique, en particulier dans le golfe de Gascogne. Il a jugé que ce retard constitue **une carence de l'Etat dans le respect de ses obligations découlant du droit de l'Union européenne**, en particulier son obligation de protection des cétacés et de contrôle des activités de pêche. Le tribunal a considéré que cette carence constituait une **faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat**.

La réparation du préjudice : Le tribunal après avoir rappelé que l'association requérante devait démontrer l'existence d'un préjudice direct et certain résultant, pour elle, de la faute commise par l'Etat, a considéré que, eu égard à son objet, à son ancienneté, et à l'importance des actions menées (l'association Sea Sheperd étant active de longue date dans la préservation des mammifères marins et la protection des océans, réalisant des campagnes en mer), la faute commise par l'Etat a porté atteinte aux intérêts collectifs que défend cette association et lui a causé un préjudice moral certain, direct et personnel, dont elle est fondée à demander réparation pour la période allant de 2014 à 2019. Il a ensuite évalué, selon « une juste appréciation », le préjudice de l'association à la somme de 6 000 euros.

Les conclusions en injonction : Le tribunal n'a en revanche pas fait droit aux conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'autorité administrative de mettre en œuvre des mesures visant à maintenir la population de mammifères marins dans un état de conservation favorable et d'interdire la pêche sur la zone « Natura 2000 » située dans le golfe de Gascogne. Il a tenu compte, à la date à laquelle il s'est prononcé, des nouvelles obligations, découlant du règlement du 20 juin 2019, pesant sur les autorités françaises, depuis le 14 août 2019, en matière de capture de mammifères marins, ainsi que des actions déjà engagées par ces autorités sur la base de ce nouveau règlement pour considérer que le jugement n'impliquait pas de mesure particulière d'exécution pour mettre fin à un comportement fautif de l'administration.

Ce jugement est à mettre en perspective avec la **décision ultérieure du 20 mars 2023 du Conseil d'Etat**, saisi par trois associations d'un recours en annulation du refus de l'exécutif de prendre des mesures complémentaires, par laquelle il a ordonné au Gouvernement de prendre des mesures, dans un délai de 6 mois, pour limiter les captures accidentelles des petits cétacés par les activités de pêche dans le golfe de Gascogne. Les mesures prises devront permettre de garantir un état de conservation favorable du dauphin commun, du grand dauphin et du marsouin commun, conformément aux obligations issues du droit européen de la pêche et de la directive « Habitats » de 1992.

Le Conseil d'Etat a ordonné à l'Etat de fermer des zones de pêche dans le golfe de Gascogne pour des périodes appropriées, afin de limiter le nombre de décès de dauphins communs, grands dauphins et marsouins communs, victimes de captures accidentelles lors des actions de pêche. Ces fermetures viendront en complément des dispositifs de dissuasion acoustique par les bateaux de pêche qui ont déjà été déployés. Une estimation fiable du nombre annuel de captures accidentelles devra également être mise en place. (CE, 20 mars 2023, *Association France nature environnement et autres*, n° 449788).

2.2. En matière d'action de l'Etat en matière de changement climatique : « l'Affaire du siècle » :

Plusieurs associations de protection de l'environnement ont intenté devant le TA de Paris une action en responsabilité, fondée sur la faute, à raison des carences invoquées des autorités de l'Etat dans la lutte contre le changement climatique.

Cette action tendait, d'une part, à la condamnation de l'État à l'indemnisation à hauteur de 1 euro symbolique du préjudice moral de chacune des associations et du préjudice écologique, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations, générales et spécifiques, en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, de faire cesser le préjudice écologique, et notamment, dans le délai le plus court possible, de prendre les mesures nécessaires aux fins de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère afin de respecter les engagements de la France en la matière et, plus généralement, de prendre diverses mesures nécessaires pour adapter le territoire national aux effets du changement climatique et assurer la protection de la vie et de la santé des citoyens contre les risques liés au changement climatique.

Par un **premier jugement du 3 février 2021** (*Association Oxfam France, Association Notre affaire à tous, Fondation pour la nature et l'homme, Association Greenpeace France et autres c. Etat*, n° 1904967), le TA a admis la recevabilité du recours tendant à la réparation du préjudice écologique par les associations de protection de l'environnement requérantes en se fondant sur les dispositions des articles 1246 à 1248 du code civil relatives à la réparation du préjudice écologique et sur celles du code de l'environnement fondant l'action des associations de protection de la nature et de l'environnement devant les juridictions administratives.

Il a ensuite reconnu l'existence du préjudice écologique invoqué en se fondant notamment sur les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Parmi les fautes alléguées, il a **retenu la carence de l'Etat dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre**. Il s'est fondé sur les dispositions législatives du code de l'énergie par lesquelles la France s'est fixé des objectifs de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) pour la mise en œuvre des stipulations de l'accord de Paris, ainsi que sur les textes réglementaires prises pour l'exécution de ces dispositions. Il s'est également référé aux objectifs à valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement qui imposent à toute personne de prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences.

Le tribunal a considéré que l'État, qui avait choisi de souscrire à des engagements internationaux et, à l'échelle nationale, d'exercer son pouvoir de réglementation, notamment en menant une politique publique de réduction des émissions de GES émis depuis le territoire national, par laquelle il s'est engagé à atteindre, à des échéances précises et successives, un certain nombre d'objectifs dans ce domaine, devait être regardé, en se fondant notamment sur les rapports annuels du Haut conseil pour le climat et sur les données collectées par l'opérateur de l'Etat réalisant l'inventaire des émissions de GES de la France, comme ayant méconnu le premier « budget carbone » fixé par décret et comme n'ayant pas réalisé les actions qu'il avait lui-même reconnues comme étant susceptibles de réduire les émissions de GES au regard des objectifs qu'il s'était lui-même fixés.

Le tribunal a donc considéré que l'État devait être regardé comme **responsable, au sens des dispositions du code civil, d'une partie du préjudice écologique** constaté.

Il n'a ensuite **pas admis l'exonération de responsabilité** invoquée en défense, tenant à ce que l'État pourrait atteindre ses objectifs de réduction des émissions de GES d'ici 2030 puis 2050, le tribunal ayant considéré que le non-respect de la trajectoire fixée pour atteindre ces objectifs engendrait des émissions supplémentaires de GES se cumulant avec les précédentes et produisant des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans, aggravant ainsi le préjudice écologique invoqué.

S'agissant de la **réparation du préjudice écologique**, et se référant aux dispositions législatives de l'article 1249 du code civil, le tribunal a souligné que la réparation du préjudice écologique, qui est un préjudice non personnel, doit s'effectuer par priorité en nature et que ce n'est qu'en cas d'impossibilité ou d'insuffisance des mesures de réparation que le juge doit condamner la personne responsable à verser des dommages et intérêts au demandeur, ceux-ci étant affectés à la réparation de l'environnement.

Le tribunal a, en l'absence en l'espèce d'une impossibilité avérée de réparation du préjudice écologique, exclu la réparation de ce préjudice par le versement de dommages et intérêts à hauteur de l'euro symbolique demandé, hors de proportion avec l'ampleur du préjudice. Il a en revanche admis la réparation en nature du préjudice et **ordonné un supplément d'instruction** afin de déterminer avec précision les mesures devant être ordonnées à l'Etat.

Il a par ailleurs **reconnu le préjudice moral**, direct et certain, des associations, compte tenu de leur objet social lié à la protection de l'environnement et en particulier à la lutte contre le changement climatique, et leur a accordé, à ce titre, un euro chacune, comme demandé.

Par un **second jugement**, rendu le 14 octobre 2021, le tribunal administratif de Paris, à la suite du complément d'instruction, a vérifié si le préjudice écologique reconnu dans le premier jugement perdurait et s'il avait déjà fait l'objet de mesures de réparation. Il a pris en compte les mesures déjà prises par l'Etat de nature à réparer le préjudice ou prévenir son aggravation, mais a considéré qu'**une partie du préjudice écologique perdurait**, à hauteur de 15 Mt CO₂eq.

En outre, le tribunal a estimé qu'une **injonction était nécessaire** afin que soient prises les mesures utiles pour réparer le préjudice écologique persistant, en convergence avec **l'injonction prononcée par le Conseil d'Etat à l'encontre de l'Etat dans la décision Commune de Grande-Synthe du 1^{er} juillet 2021** (cf. point ci-après). Le tribunal a donc ordonné l'édiction des mesures à prendre par l'Etat, en précisant que leur choix relevait de la libre appréciation du Gouvernement, mais dans un délai suffisamment bref pour prévenir l'aggravation des dommages, ce délai ayant été fixé au **31 décembre 2022**.

Ce contentieux est susceptible de **connaître de nouveaux développements**, notamment dans le cadre de l'exécution de ce jugement. Les associations requérantes ont ainsi annoncé par voie de presse qu'elles entendaient saisir de nouveau le tribunal afin de s'assurer de l'effectivité des mesures prises par l'Etat et, dans la négative, demander le prononcé d'une astreinte à l'encontre de l'Etat pour le forcer à agir conformément au dispositif du jugement rendu.

16) La responsabilité environnementale de votre État a-t-elle été recherchée devant des juridictions internationales ?

Un recours a été introduit devant la Cour européenne des droits de l'Homme par un ressortissant français, M. Carême : il est actuellement pendant devant la Cour. Dans cette **affaire Carême c. France (n° 7189/21)** est en cause une plainte d'un habitant (et ancien maire) de la commune de Grande-Synthe, dont le Conseil d'Etat a rejeté la demande comme irrecevable à l'encontre de la décision implicite de l'exécutif de prendre des mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre en France, alors que l'intérêt pour agir de la commune elle-même et des associations de protection de l'environnement requérantes ont par ailleurs été admis. M. Carême soutient que la France n'aurait pas pris des mesures suffisantes pour prévenir le changement climatique et que ce manquement emporte violation du droit à la vie, garanti par l'article 2 de la CEDH, et du droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 8. Une audience a eu lieu le 29 mars 2023 devant la Grande chambre et la décision de la Cour est attendue.

Dans l'affaire **Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres États (n° 39371/20)**, de jeunes ressortissants portugais ont introduit un recours devant la CEDH contre le Portugal et 32 autres Etats, dont la France, à raison des émissions polluantes de GES produites par ces États et contribuant au phénomène de réchauffement climatique, entraînant notamment des vagues de chaleur qui affectent les conditions de vie et la santé des requérants. Une audience en Grande Chambre est prévue après l'été 2023.

La France a en revanche été **condamnée en manquement par la CJUE en matière environnementale** s'agissant :

- de la transposition de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (4 mars 2010, Commission c. France, aff. C-241/08) ;
- de l'application de la directive « nitrates » 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (8 mars 2001, Commission c. France, aff. C-266/99 ; 13 juin 2013, Commission c. France, aff. C-193/12 ; 4 septembre 2014, Commission c. France, aff. C-237/12) ;
- des obligations découlant de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air, pour avoir dépassé de manière persistante la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote (NO₂) depuis le 1^{er} janvier 2010 dans douze agglomérations et zones de qualité de l'air françaises, pour avoir dépassé de manière persistante la valeur limite horaire pour le NO₂ depuis le 1^{er} janvier 2010 dans deux agglomérations et zones de qualité de l'air (24 octobre 2019, Commission c. France, aff. C-636/18).

En 2021 et dans un souci de dialogue des juges, CAA de Versailles, saisie d'un litige en annulation et en indemnisation, a posé une question préjudicielle à la CJUE en matière de responsabilité de l'Etat pour la pollution de l'air, à laquelle la Cour a répondu par un arrêt du 22 décembre 2022. La Cour a considéré que les dispositions de la directive 2008/50 sur la qualité de l'air ambiant doivent être interprétés en ce sens qu'elles n'ont pas pour objet de conférer des droits individuels aux particuliers susceptibles de leur ouvrir un droit à réparation

à l'égard d'un État membre, au titre du principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables. Elle a rappelé toutefois que les particuliers doivent néanmoins pouvoir obtenir des autorités nationales, en saisissant éventuellement les juridictions compétentes, qu'elles adoptent les mesures requises en vertu des directives européennes, telles qu'un plan relatif à la qualité de l'air et que cela n'exclut pas que la responsabilité de l'État puisse être engagée sur le fondement du droit interne. La Cour relève enfin que les juridictions d'un État membre peuvent éventuellement prononcer des injonctions assorties d'astreintes visant à assurer le respect, par cet État, des obligations découlant du droit de l'Union. (CJUE, Grande chambre, 22 décembre 2022, affaire C-61/21 JP c. Ministre de la Transition écologique et Premier ministre).

QUESTIONS FINALES
JEAN-SEBASTIEN BORGHETTI
SARA BRIMO

17) Merci d'indiquer tout autre élément qui vous paraît pertinent sur le thème de la responsabilité environnementale et que les questions qui précèdent ne vous ont pas permis d'évoquer. En particulier, merci d'indiquer s'il existe d'autres régimes ou règles de responsabilité susceptibles de s'appliquer en matière environnementale qui n'ont pas été évoqués jusqu'ici.

1. Le contentieux indemnitaire devant les juridictions administratives françaises se double, dans une sorte d'effet miroir, d'un contentieux dit de l'excès de pouvoir, tendant à l'annulation de décisions des autorités publiques. Ce contentieux, d'une grande actualité et au fort retentissement médiatique, susceptible de conduire à l'annulation des décisions prises par les personnes publiques dans le domaine de l'environnement, peut amener le juge administratif à **enjoindre aux autorités publiques d'agir**, notamment pour prévenir des dommages à l'environnement, dans des délais qu'il fixe, ces injonctions pouvant le cas échéant être assorties d'**astreintes**. Des décisions juridictionnelles complémentaires peuvent être prises afin d'assurer l'effectivité de l'exécution des injonctions prononcées.

Ce contentieux, **étroitement lié aux recours contentieux tendant à l'engagement de la responsabilité des autorités de l'Etat à raison de l'inaction alléguée de celles-ci**, a connu des développements majeurs en droit administratif français devant le Conseil d'Etat, notamment en matière de **pollution de l'air** (affaire dite « Association des Amis de la Terre ») et de lutte contre le **changement climatique** (affaire dite « Commune de Grande-Synthe »).

- contentieux « Association Les Amis de la Terre » en matière de pollution atmosphérique :

Le Conseil d'Etat a **annulé le refus implicite du Gouvernement de prendre des plans relatifs à la protection de l'atmosphère (exigés par la directive n° 2008/50/CE du 21 mai 2008 sur la**

qualité de l'air) pour ramener les concentrations de polluants sous les valeurs limites. Il a enjoint à l'Etat de prendre toutes mesures nécessaires dans le délai le plus court possible pour ramener dans certaines zones les concentrations en dioxyde d'azote et particules fines PM10 sous les valeurs limites (CE, 12 juillet 2017, Assoc. Les Amis de la Terre, n° 394254, au rec.).

Après examen des mesures prises par l'Etat, qu'il a jugées insuffisantes pour assurer la complète exécution de sa décision du 12 juillet 2017, et eu égard au délai écoulé depuis cette décision et à l'importance qui s'attache au respect effectif des exigences découlant du droit de l'Union européenne, à la gravité des conséquences du défaut partiel d'exécution en termes de santé publique et à l'urgence particulière qui en découle, il a prononcé contre l'Etat, à défaut pour lui de justifier de cette exécution complète dans un délai de six mois, **une astreinte record** de 10 millions d'euros par semestre jusqu'à complète exécution (CE, Ass., 10 juillet 2020, Assoc. les Amis de la Terre et autres, n° 428409, au rec.).

Malgré les mesures prises et la diminution significative du nombre des zones en dépassement, le Conseil d'Etat a estimé que les mesures prises ne pouvaient être regardées comme suffisantes pour assurer la complète exécution de sa décision. En conséquence, il a procédé à **une première liquidation de l'astreinte** (les 10 millions d'euros ont été répartis de manière innovante entre des associations et des organismes publics impliqués dans la lutte climatique : Amis de la Terre, ADEME, CEREMA, ANSES, INERIS, associations de surveillance de la qualité de l'air) pour un premier semestre de retard (CE, 4 août 2021, Assoc. les Amis de la Terre, n°428409, au rec.) puis à une **deuxième liquidation de l'astreinte** pour deux nouveaux semestres de retard (CE, 17 octobre 2022, Assoc. Les Amis de la Terre, n° 428409, au rec.).

- contentieux « Commune de Grande-Synthe » en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre :

Le Conseil d'Etat a été saisi du **refus implicite du Gouvernement de prendre les mesures utiles pour infléchir la courbe des émissions de GES de la France.** Après avoir affirmé que les stipulations de l'accord de Paris ne sont pas d'effet direct (puisqu'elles requièrent des actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particulier), il a affirmé qu'elles devaient néanmoins être prises en considération pour interpréter les dispositions de droit national prises pour son application, à savoir les dispositions législatives du code de l'environnement relatives à la "stratégie bas-carbone" et aux "budgets carbone", qui, se référant aux objectifs qu'elles fixent, ont expressément pour objet de le mettre en œuvre.

Le Conseil d'Etat a jugé que, pour apprécier la légalité du refus opposé à la demande de la commune de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national, le juge de l'excès de pouvoir devait vérifier la compatibilité de ce refus avec la trajectoire de réduction des émissions de GES prévue par le décret du 21 avril 2020. En conséquence, il a ordonné un **supplément d'instruction** de trois mois afin d'obtenir les éléments nécessaires à cette appréciation (CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe et autre*, n° 427301, au rec.).

Par une deuxième décision, Le Conseil d'Etat a **annulé la décision attaquée** en jugeant qu'elle n'était pas compatible avec la trajectoire de réduction des émissions de GES fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 et a enjoint à l'Etat d'adopter les mesures nécessaires avant le 31 mars 2022 (CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande Synthe*, n° 427301, au rec.).

A la suite de l'ouverture d'une procédure administrative puis contentieuse de vérification de l'exécution de cette décision, le Conseil d'Etat a rendu une **nouvelle décision le 10 mai 2023**, constituant le **troisième volet de ce contentieux atypique**. Il a, par cette décision, **précisé l'office du juge de l'exécution dans ce domaine complexe** de la lutte contre le réchauffement climatique, selon un mode d'emploi détaillé. La décision souligne qu'il appartient au Conseil d'Etat, lorsqu'il statue dans le cadre de ses pouvoirs de juge de l'exécution des décisions contentieuses, d'office, ou à la demande d'une partie, de déterminer si la décision contentieuse a été correctement exécutée et si, tel n'est pas le cas, d'ordonner toutes mesures d'injonction ou d'astreinte de nature à assurer l'exécution effective de sa décision.

Il a ensuite apprécié l'impact des mesures adoptées par le Gouvernement et à venir pour réduire les émissions de GES au regard de la trajectoire fixée par le décret du 21 avril 2020.

Après cet examen, le Conseil d'Etat a considéré que, compte tenu notamment du renforcement de l'ampleur des réductions de gaz à effet de serre attendues par les 3^e et 4^e « budgets carbone » par rapport au niveau constaté jusqu'ici, **il demeurait des incertitudes persistantes, qui n'avaient pas été levées par l'instruction contradictoire menée, complétée par la séance orale d'instruction, quant à la capacité des mesures prises** à ce jour et des modalités de coordination stratégique et opérationnelle de l'ensemble de l'action publique mises en œuvre, à rendre suffisamment crédible l'atteinte d'un rythme de diminution des émissions territoriales de GES cohérent avec les objectifs de réduction fixés pour 2030 par les dispositions législatives nationales ou par le droit de l'Union européenne pertinents.

Il a donc considéré que sa décision du 1^{er} juillet 2021 ne pouvait être regardée comme complètement exécutée et il a **décidé de compléter l'injonction** faite au Gouvernement de prendre des mesures complémentaires pour en assurer l'exécution complète. Compte tenu des diligences déjà accomplies par le Gouvernement et de celles qui sont encore susceptibles de l'être, il n'a **pas prononcé d'astreinte** à ce stade.

Il a en revanche **fixé de nouvelles échéances, le 31 décembre 2023, puis le 30 juin 2024**, pour que le Gouvernement prenne toutes mesures supplémentaires utiles pour assurer la cohérence du rythme de diminution des émissions de GES avec la trajectoire de réduction de ces émissions retenue et **apporter tous les éléments justifiant** de l'adoption de ces mesures et permettant l'évaluation de leurs incidences sur ces objectifs de réduction des émissions de GES (CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, n° 467982, au rec.).

2. En matière environnementale, il convient par ailleurs de souligner que **des procédures d'urgence devant le juge administratif** viennent compléter les mécanismes de fond précédemment exposés.

Dans le cadre des procédures de référé de droit commun (référé suspension, référé liberté, référé provision, référé constat, référé mesures utiles, etc.), le Conseil d'Etat a précisé que le

droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une **liberté fondamentale** au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, **ouvrant la voie à l'utilisation de la procédure de référé liberté en matière environnementale**, sous réserve des conditions traditionnelles de l'exigence d'une atteinte grave à cette liberté et d'une urgence particulière, complétant l'édifice de la protection de l'environnement par le juge administratif (CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme Panchaud*, n° 451129, au rec.).

Par ailleurs, des **procédures de référé spécifiques au droit de l'environnement** existent en droit français permettant de saisir le juge administratif, sans condition d'urgence, pour lui permettre de prendre des décisions provisoires visant à éviter les risques d'atteinte à l'environnement. Il s'agit du **référé-étude d'impact**, du **référé-enquête publique** et du **référé-évaluation environnementale**, introduit en 2010, qui étend la procédure de suspension applicable aux seules décisions administratives prises sans étude d'impact aux décisions intervenues en l'absence d'évaluation environnementale.

18) Si ce point n'a pas été abordé jusqu'ici, merci de préciser si la possibilité existe d'intenter des actions collectives ou de groupe en matière de responsabilité environnementale. Si c'est le cas, merci d'indiquer si de telles actions sont faciles à mettre en œuvre, si certaines ont déjà été exercées et quelle a été leur issue si elle est connue.

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a **introduit des actions collectives devant le juge administratif**. L'action de groupe est ainsi désormais ouverte au contentieux administratif.

L'action de groupe, régie par les dispositions des articles L. 77-10-1 à L. 77-10-25 du code de justice administrative, est ouverte aux personnes placées dans une situation similaire qui subissent un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles. Elle se fonde sur des cas individuels présentés par le demandeur.

Cette action peut présenter une double finalité complémentaire : faire cesser le manquement à l'origine d'un dommage et/ou obtenir la réparation des préjudices subis à raison de ce dommage.

Une telle action de groupe est **prévue spécifiquement en matière environnementale à l'article L. 142-3-1 du code de l'environnement**.

Elle est ouverte lorsque plusieurs personnes placées dans une situation similaire subissent des préjudices résultant d'un dommage dans les domaines relatifs à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, à la pêche maritime ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques

commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales.

L'action de groupe en matière environnementale n'est ouverte **qu'aux associations agréées** dont l'objet statutaire comporte la défense des victimes de dommages corporels ou la défense des intérêts économiques de leurs membres et aux associations de protection de l'environnement agréées en application de l'article L. 141-1 du code de l'environnement.

Préalablement à l'introduction de l'action de groupe, une **mise en demeure** doit être adressée par la personne ayant qualité pour agir à l'encontre de laquelle elle envisage d'agir par la voie de l'action de groupe de cesser ou de faire cesser le manquement ou de réparer les préjudices subis. L'action de groupe ne peut ensuite, à peine d'irrecevabilité pouvant être soulevée d'office, être introduite qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la réception de cette mise en demeure, afin de laisser le temps à la personne mise en demeure de prendre les mesures pour cesser ou faire cesser le manquement ou pour réparer les préjudices subis.

Lorsque l'action de groupe tend à la cessation d'un manquement, le juge, s'il constate l'existence de ce manquement, enjoint au défendeur de cesser ou de faire cesser ledit manquement et de prendre, dans un délai qu'il fixe, toutes les mesures utiles à cette fin. Il peut également prononcer une astreinte.

Lorsque l'action de groupe tend à la réparation des préjudices subis, le juge statue sur la responsabilité du défendeur. Il définit le groupe de personnes à l'égard desquelles la responsabilité du défendeur est engagée en fixant les critères de rattachement au groupe et détermine les préjudices susceptibles d'être réparés pour chacune des catégories de personnes constituant le groupe qu'il a défini. Il fixe également le délai dans lequel les personnes répondant aux critères de rattachement et souhaitant se prévaloir du jugement sur la responsabilité peuvent adhérer au groupe en vue d'obtenir réparation de leur préjudice.

Le juge qui reconnaît la responsabilité du défendeur ordonne, à la charge de ce dernier, les **mesures de publicité** adaptées pour informer de cette décision les personnes susceptibles d'avoir subi un dommage causé par le fait générateur constaté.

La jurisprudence administrative n'offre pas à ce jour d'illustrations de la mise en œuvre d'une telle action de groupe.

19) Existe-t-il des procédures particulières prévues en cas de dommage environnemental transfrontalier ?

La **convention des Nations Unies adoptée à Espoo le 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière** reçoit application en France (autorisation d'approbation de la convention par la loi 2000-328 du 14 avril 2000 et publication de la convention par décret n°2001-1176 du 5 décembre 2001), à condition que soit en cause une décision d'une autorité publique ayant pour objet ou pour effet d'autoriser une activité au sens de ces stipulations (CE, 22 février 2016, *République et Canton de Genève*,

n° 373516 ; CE, 30 décembre 2021, *Ville de Genève et autres*, n° 438686 ; CE, 22 juin 2022, *République et Canton de Genève et autres*, n° 451998) et que le projet ait une incidence notable sur l'environnement du territoire de l'Etat en cause (CE, 17 mars 2010, *Alsace Nature*, n° 314114).

Le **code de l'environnement** comporte des dispositions qui prévoient la consultation des Etats concernés, dans le cadre de l'enquête publique relative aux projets, travaux et aménagements susceptibles d'avoir un effet sur l'environnement et sur le territoire d'un autre Etat. Ces dispositions prévoient l'information et la participation de l'Etat concerné, sous le contrôle du juge (CE, 17 mars 2010, *Alsace Nature et autres*, n° 314114).

La jurisprudence administrative s'assure que l'étude d'impact des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement est en relation avec l'importance du projet (CE, 27 mars 2023, *Association France Nature Environnement Bouches-du-Rhône et autres*, n° 450135 : s'agissant d'une centrale de biomasse devant brûler plus de 300 000 tonnes de bois local et autant de bois international).

Le Conseil d'Etat, constatant que les effets des décisions environnementales ne s'arrêtent pas aux frontières administratives ou nationales, a admis l'intérêt pour agir de la ville d'Amsterdam pour contester des arrêtés préfectoraux relatifs aux déversements de polluants dans le Rhin (CE, Sect., 18 avril 1986, *Société les mines de potasse d'Alsace*, n° 53934, au rec.), mais l'a dénié à la ville de Genève s'agissant d'une décision d'autorisation de création d'une installation nucléaire de base qui n'était pas susceptible de produire des effets sur son territoire (CE, 24 mars 2014, *République et canton de Genève et la Ville de Genève*, n° 358882). L'intérêt pour agir s'apprécie alors compte tenu de l'objet de l'activité exercée, des caractéristiques de l'installation et de l'éloignement des demandeurs par rapport au site, en l'espèce 60 kilomètres.

20) La responsabilité environnementale est-elle un thème qui retient l'attention des juristes dans votre pays ? Et des médias et du grand public ?

Les questions de responsabilité environnementale font l'objet d'une attention particulière des juristes en France, tout comme des médias nationaux et de la presse spécialisée, et du grand public. En particulier, les contentieux climatiques sont suivis avec la plus grande attention par les enseignants-chercheurs, les magistrats et les avocats, les associations de protection de l'environnement, et plus généralement de l'ensemble de la société civile, notamment de la jeunesse. Les contentieux en excès de pouvoir et en injonction dans les affaires « Amis de la Terre » et « Grande-Synthe », devant le Conseil d'Etat, comme les contentieux en responsabilité tels « L'Affaire du siècle », devant le Tribunal administratif de Paris, font ainsi l'objet d'une très grande attention au-delà même de la sphère juridique, compte tenu des préoccupations croissantes de la société civile face aux risques environnementaux et notamment climatiques.

De manière générale, les décisions des autorités publiques ayant un impact sur l'environnement font l'objet de contentieux plus importants et de plus en plus médiatisés

(recours contre les autorisations environnementales permettant la création d'éoliennes terrestres ou en mer ; recours contre des arrêtés d'ouverture de la chasse et autorisant des procédés traditionnels mais contestés, tels que la chasse au gluau ; contestation de projets, de travaux, d'aménagements susceptibles de porter atteinte à des espèces protégées ; contestation des dérogations à l'interdiction de détruire des espèces protégées ; etc.).

21) Pensez-vous que la responsabilité environnementale soit appelée à se développer dans votre pays dans les années qui viennent ? Si c'est le cas, merci de préciser quels sont les régimes ou cas de responsabilité, parmi tous ceux évoqués précédemment, qui serviront selon vous de support privilégié à ce développement.

Bien qu'il soit difficile d'anticiper de tels développements, les contentieux mettant en cause la responsabilité environnementale, notamment des personnes publiques semblent appelés à se développer en France dans les années qui viennent. Dans un contexte d'éco-anxiété de la société civile et de préoccupations environnementales largement partagées dans la population, il semble que la tendance actuelle tendant à la mise en cause croissante des autorités publiques à raison de leur action, de leur inaction ou de l'insuffisance de leur action afin de prévenir les atteintes à l'environnement, en particulier s'agissant de la lutte contre le réchauffement climatique et de la lutte pour la biodiversité, soit appelée à se poursuivre.

La mise en cause des autorités publiques, sommées d'agir, semble pouvoir trouver un terrain de prédilection dans le cadre de la responsabilité pour faute, à raison du non-respect de normes de droit interne et de droit européen principalement, en exécution des accords internationaux le plus souvent.

Les décisions par lesquelles les juges, dans les limites de leur rôle, se prononcent sur le respect des droits environnementaux, et les mécanismes permettant d'assurer l'exécution effective de ces décisions, ne sont sans doute pas étrangers au succès des actions introduites en matière environnementale devant les juridictions administratives françaises.

22) Dans votre pays, les juges sont-ils spécifiquement formés aux questions environnementales ?

L'ensemble des juges administratifs français bénéficient, lors de leur entrée en fonctions, au Conseil d'Etat ou au Centre de formation de la juridiction administrative, d'une formation initiale « socle » au droit de l'environnement, qu'ils soient destinés à exercer leurs fonctions juridictionnelles au Conseil d'Etat ou dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. En outre, les juges qui exercent ou seront amenés à exercer leurs fonctions juridictionnelles dans une chambre traitant des contentieux en matière d'environnement bénéficient, à leur demande, d'une formation continue spécifique.

Par ailleurs, les juridictions administratives, qu'il s'agisse du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel ou des tribunaux administratifs, dans leur ensemble et mis à part les

plus petits tribunaux au sein desquels l'activité contentieuse des magistrats est nécessairement marquée par une pluridisciplinarité et une moindre spécialisation, comportent toutes une chambre spécialisée en matière de droit de l'environnement.

Des bases de documentation juridique et d'accès à l'ensemble de la jurisprudence en matière environnementale sont enfin accessibles à l'ensemble des juges administratifs.

Existe-t-il, ou est-il envisagé de créer, un juge ou un ensemble de juridictions spécialisées pour traiter de contentieux environnementaux, qu'ils mettent en cause des personnes privées ou des personnes publiques ?

La loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée a prévu la création de **pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement au niveau du juge judiciaire**. Le décret n° 2021-286 du 16 mars 2021 a désigné les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement et créé les assistants spécialisés en matière environnementale

Cette réforme entrée en vigueur le 1^{er} avril 2021 a eu pour objet de désigner un tribunal judiciaire par ressort de cour d'appel compétent en matière d'environnement en application des articles 706-2-3 du code de procédure pénale et L. 211-20 du code de l'organisation judiciaire.

Les tribunaux judiciaires désignés sont compétents pour connaître des infractions les plus complexes en matière environnementale, ainsi que des actions relatives au préjudice écologique fondées sur les articles 1246 à 1252 du code civil, des actions en responsabilité civile prévues par le code de l'environnement et des actions en responsabilité civile fondées sur les régimes spéciaux de responsabilité applicables en matière environnementale résultant de règlements européens, de conventions internationales et des lois prises pour l'application de ces conventions.

Ces juridictions ne sont pas compétentes en matière de contentieux relevant de l'ordre administratif.