

PROJET DE LOI RELATIF A LA RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 1

Après le c) du 3° du I de l'article L.161-1, ajouter un alinéa ainsi rédigé :
« d) des parcs visés aux articles L. 331-1 et L. 334-3, des réserves naturelles visées aux articles L. 332-1 et L. 332-11 »,

EXPOSE DES MOTIFS

Le point c du 3 de l'article 2 de la directive 2004/35 du 21 avril 2004 n'interdit pas à chaque Etat membre de désigner des habitats ou espèces non énumérés aux annexes des directives oiseaux directive 79/409/CE du 2 avril 1979 et 92/43/CE du 21 mai 1992. L'objet même d'une directive est d'ailleurs de définir un minimum d'harmonisation au-delà duquel les Etats-membres sont encouragés à aller afin de faire progresser le droit communautaire. Or, les espaces classés comme parc national, parc naturel marin ou réserves naturelles au titre de la législation nationale présentent un intérêt naturel aussi essentiel que les espaces d'intérêt communautaire, dits NATURA 2000, et concourent à leur maintien dans un état de conservation favorable. C'est pourquoi les mesures de prévention et de réparation d'un dommage environnemental doivent s'appliquer sur ces territoires parfaitement circonscrits.

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 2

Après le d) du 3° du I de l'article L.161-1, ajouter un alinéa ainsi rédigé :
« e) Des habitats des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées définis par l'autorité administrative au titre des articles L. 411-1 et L. 411-2 ».

Le point c du 3 de l'article 2 de la directive 2004/35 du 21 avril 2004 n'interdit pas à chaque Etat membre de désigner des habitats ou espèces non énumérés aux annexes des directives oiseaux directive 79/409/CE du 2 avril 1979 et 92/43/CE du 21 mai 1992. L'objet même d'une directive est d'ailleurs de définir un minimum d'harmonisation au-delà duquel les Etats-membres sont encouragés à aller afin de faire progresser le droit communautaire. Or, les espaces naturels retenus au titre des arrêtés préfectoraux de protection des biotopes d'une espèce animale ou végétale concourent également au maintien des espaces d'intérêt communautaire alors même qu'ils ne sont pas sites NATURA 2000. C'est pourquoi les mesures de prévention et de réparation d'un dommage environnemental doivent s'appliquer sur ces territoires parfaitement circonscrits.

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 3

Après le d) du 3° du I de l'article L.161-1, ajouter un alinéa ainsi rédigé :
« f) des espaces remarquables du littoral visés à l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme »,

EXPOSE DES MOTIFS

Le point c du 3 de l'article 2 de la directive 2004/35 du 21 avril 2004 n'interdit pas à chaque Etat membre de désigner des habitats ou espèces non énumérés aux annexes des directives oiseaux directive 79/409/CE du 2 avril 1979 et 92/43/CE du 21 mai 1992. L'objet même d'une directive est d'ailleurs de définir un minimum d'harmonisation au-delà duquel les Etats-membres sont encouragés à aller afin de faire progresser le droit communautaire. Or, les espaces remarquables du littoral énoncés par l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme et identifiés par les plans locaux d'urbanisme présentent un intérêt naturel essentiel pour le maintien de la diversité biologique du littoral. C'est pourquoi les mesures de prévention et de

réparation d'un dommage environnemental doivent s'appliquer sur ces territoires parfaitement circonscrits.

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 4

Après l'article L162-4, insérer un article L162-5 ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'action en réparation, en prévention ou cessation du dommage par les tiers concernés ; elles ne font pas non plus obstacle aux actions ouvertes aux personnes morales prévues par les articles L211-5, L132-1, L142-2, L142-4, L421-6 et L437-18, L514-16 et L541-6 »

EXPOSE DES MOTIFS

La directive 2004/35 du 21 avril 2004 crée un nouveau régime de responsabilité permettant de réparer ou prévenir « un dommage environnemental ».

Elle n'entend pas se substituer aux régimes existant par ailleurs et résultant soit de directives sectorielles ou accords internationaux, soit de la législation interne des Etats membres.

Ainsi, le considérant 14 de la directive, repris à l'article 3.3, rappelle qu'elle ne s'applique pas aux dommages corporels, aux biens privés ni aux pertes économiques et « *n'affecte pas les droits résultant de ces catégories de dommages* ».

Concrètement, en cas de réalisation d'un dommage écologique qui, en plus, porte atteinte au droit de propriété, le propriétaire doit pouvoir continuer évidemment à obtenir la réparation de son préjudice matériel, y compris sur le fondement de la théorie du trouble anormal de voisinage ; les mesures de réparation ordonnées par l'autorité-compétente le seront sous réserve des droits des tiers, à l'instar de ce que prévoit l'ensemble des polices administratives en matière d'environnement.

Dans le même sens, l'article 16 de la directive pose qu'elle ne fait pas obstacle au maintien ou à l'adoption par les Etats membres de dispositions plus strictes concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux en général.

On peut citer dans cette catégorie l'action en réparation des « personnes morales de droit public » qui sont intervenues matériellement pour prévenir ou réparer une pollution de l'eau (article L211-5 du code de l'environnement), une pollution due à une installation classée (L514-16) ou par des déchets (article L541-6).

Il faut faire mention aussi des établissements publics visés à l'article L132-1, des associations de protection de l'environnement visées à l'article L142-2 et des collectivités territoriales et de leurs groupements visés à l'article L. 142-4 ; ces personnes morales peuvent demander réparation du préjudice direct ou indirect subi du fait d'une infraction aux dispositions du code de l'environnement dans le cadre d'une action civile ; elles peuvent également demander au juge des référés de faire cesser le trouble illicite naît ou à naître d'une telle infraction.

La directive 2004/35 ne saurait remettre en cause ces dispositions assurément.

Ces personnes morales de droit public et autres organismes ne fondent pas leurs actions sur la réparation du dommage écologique, seul visé par la directive, mais sur la réparation de l'atteinte à leurs missions spéciales pour les établissements publics et sur l'atteinte à leurs intérêts collectifs pour les fédérations de chasse, de pêche et les associations de protection de l'environnement.

Même si l'interprétation de la directive est claire, il serait préférable que la loi prévoie explicitement que les actions de ces personnes morales sont préservées, afin d'éviter toute insécurité juridique à ce sujet.

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 5

Au 1^{er} alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 162-18 du code de l'environnement, remplacer les mots « peut, après avoir recueilli ses observations, le mettre en demeure », par les mots « le met en demeure, après avoir recueilli ses observations »

EXPOSE DES MOTIFS

Cet amendement vise à préciser que l'autorité administrative est en situation de compétence liée pour mettre en demeure l'exploitant de mettre en œuvre les mesures prescrites.

En effet, les articles 5.4 et 6.3 de la directive 2004/35 du 21 avril 2004 disposent que « l'autorité compétente oblige l'exploitant » à prendre ces mesures préventives et de réparation. L'autorité administrative est donc tenue d'imposer l'exécution des mesures de prévention et/ou de réparation. La rédaction actuelle du projet de transposition n'est donc pas satisfaisant à cet égard.

Par ailleurs, les articles L. 216-1, L. 226-8, L. 514-1, L.535-5, L. 541-3, L. 571-17 et L 581-27 du code de l'environnement obligent l'autorité administrative à mettre en demeure l'exploitant de se conformer aux prescriptions méconnues (eau, air, installations classées, OGM, bruit, affichage publicitaire). Il s'agit ainsi également d'assurer une homogénéité des régimes instaurés par ce code.

De plus, la faculté donnée à l'administration de prendre ou de ne pas prendre une mise en demeure de réaliser les mesures de prévention ou de réparation antérieurement prescrites restées méconnues risque d'aboutir à une inégalité devant la loi pénale dès lors que le fait de ne pas observer la mise en demeure constitue un délit. Il n'appartient pas à l'administration de décider de l'opportunité des poursuites à la place du procureur en évitant de prendre une mise en demeure.

En fin, le pouvoir discrétionnaire de l'administration a bien entendu sa place, mais non au niveau de la mise en demeure. Il s'exerce au niveau de la prise des sanctions administratives (consignation, exécution d'office) prévues par l'alinéa 2 de l'article L. 162-18.

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 6

Au deuxième alinéa de l'article L. 162-17, remplacer les mots « tous renseignements nécessaires » par « la communication de tous renseignements et documents, notamment sous forme numérique ».

EXPOSE DES MOTIFS

Comme cela est prévu dans le domaine de l'urbanisme ou des installations classées, la simple divulgation d'informations ne saurait suffire, il peut être nécessaire de procurer des documents techniques pour appréhender l'accomplissement des mesures de prévention ou de réparation prises par l'exploitant et/ou prescrites par l'autorité administrative.

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 7

A l'article L. 162-27, après les mots « qu'il n'a pas commis de faute et de négligence », ajouter les mots « , qu'il a constitué des garanties pour les financer »

EXPOSE DES MOTIFS

L'exploitant ne saurait se soustraire aux responsabilités qui lui incombent au titre de la directive 2004/35 du 21 avril 2004 qu'à la condition d'avoir souscrit des garanties financières pour assurer l'exécution des mesures de réparation d'un dommage environnemental. La théorie du risque développement reste subordonnée au respect du principe de réparations des dommages conformément à l'article 4 de la charte constitutionnelle de l'environnement. Autrement, un exploitant insolvable laisse la société supporter le coût des mesures imputables à son activité. Il s'agit de ne pas substituer le principe contribuable-payeur au principe pollueur-payeur.

La loi espagnole du 4 octobre 2007 transposant la directive 2004/35 du 21 avril 2004 a imposé aux activités de l'annexe III de la directive à la production de garanties financières qui leur permettent de faire face aux éventuels dommages environnementaux liés à leur développement.

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 8

Compléter l'article L. 162-17 in fine par la phrase suivante :

« Les dispositions du présent alinéa ne s'appliquent pas aux mesures de réparation lorsque des dommages corporels ou à la santé humaine rendent leur exécution nécessaire ».

EXPOSE DES MOTIFS

En toutes circonstances, l'exploitant doit supporter le coût des mesures de réparation lorsque des dommages corporels ou à la santé humaine rendent leur exécution nécessaire.

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 9

Après l'article L. 162-27, il est inséré un article nouveau ainsi rédigé :

« *Art. L. 162-28* - Les exploitants des activités visées par le 1^o de l'article L. 162-1 constituent des garanties financières destinées à assurer le financement des mesures de prévention et de réparation prises au présent titre. Elles ne couvrent pas les indemnités dues par l'exploitant aux tiers qui pourraient subir un préjudice du fait des dommages causés à l'environnement au sens du présent titre.

Un décret en Conseil d'Etat détermine la nature des garanties et les règles de fixation de leur montant.

Les manquements aux obligations de garanties financières donnent lieu à l'application de la procédure de consignation prévue à l'article L. 162-18 ».

EXPOSE DES MOTIFS

L'article 14 de la directive 2004/35 du 21 avril 2004 demande aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires au développement, par les agents économiques et financiers appropriés, d'instruments et de marchés de garantie financière, y compris des mécanismes financiers couvrant les cas d'insolvabilité, afin de permettre aux exploitants d'utiliser des instruments de garantie financière pour couvrir les responsabilités qui leur incombent en vertu de cette directive.

Par souci de cohérence, le dispositif de garanties financières reprend celui imposé aux carrières et aux installations de stockage de déchets par l'article L. 516-1 du code de l'environnement.

L'Espagne, dans sa loi de transposition du 4 octobre 2007, a ainsi rendu obligatoire la constitution de garanties financières par l'exploitant, pierre angulaire du régime de responsabilité environnementale. Sans un tel système, la réparation des dommages causés par un exploitant qui a enfreint la loi mais qui est insolvable, restera supportée par l'ensemble de la société.

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 10

L'article L. 163-5 est complété par un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« En cas de poursuites au titre du précédent alinéa contre une personne physique ou contre une personne morale, les dispositions du III de l'article L. 514-10 relatives à l'ajournement avec injonction sont applicables ».

EXPOSE DES MOTIFS

Le juge pénal doit disposer d'une mesure à la fois incitative et dissuasive à l'encontre des exploitants récalcitrants pour exécuter les mesures de prévention et/ou de réparation, et en tenir compte au moment du prononcé de la peine s'ils ont satisfait à cette épreuve. Ce dispositif s'applique déjà en matière de police des eaux, de l'air et des installations classées.

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 11

Au 5° de l'article L. 165-2 du code de l'environnement, remplacer les mots « mesures de réparation envisagées », par les mots « les mesures de prévention et de réparation envisagées »

EXPOSE DES MOTIFS

Limiter la mise à disposition du public aux seules mesures de réparation est injustifié. Les tiers sont aussi légitimes à connaître les mesures imposées à un exploitant pour prévenir les dommages à l'environnement.

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 12

Au 6° de l'article L. 165-2 du code de l'environnement, remplacer les mots « mesures de réparation », par les mots « les mesures de prévention et de réparation »

EXPOSE DES MOTIFS

L'article 12 de la directive 2004/35 du 21 avril 2004 expose que les associations de protection de l'environnement et toute personne intéressée peuvent soumettre à l'autorité des mesures de prévention et des mesures de réparation, sans les limiter à ces dernières comme le 6° de l'article L. 165-2 du code de l'environnement. L'objet premier des associations est d'intervenir pour prévenir le dommage environnemental et non seulement d'intervenir le dommage environnemental. Cet amendement octroie la faculté de soumettre également des mesures de prévention à l'autorité administrative.

ARTICLE 3 - AMENDEMENT N° 13

L'article 3 est ainsi rédigé :

I- Le chapitre V du titre V du livre V du code de justice administrative est complété par un article L. 555-2 ainsi rédigé :

« Lorsque l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée en application des articles L. 162-18, L. 216-6, L. 226-8, L. 414-5, L. 514-1, L. 535-5, L. 541-3 et L. 571-17 du code de l'environnement fait l'objet d'une opposition devant le juge administratif, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue, statuant en référé, peut, nonobstant cette opposition, à la demande de l'autorité administrative ou de toute personne intéressée, décider que ce recours ne sera pas suspensif, dès lors qu'aucun des moyens avancés ne lui paraît sérieux. Le juge administratif statue dans les quinze jours suivant sa saisine ».

II- Sont abrogés, dans le code de l'environnement :

- le V de l'article L. 226-8,
- le III de l'article L. 514-1,
- l'alinéa 3 de l'article L. 541-3 dudit code.

EXPOSE DES MOTIFS

Le texte adopté par le Sénat tendant à donner pouvoir au juge administratif des référés de lever le caractère suspensif d'une opposition à un titre exécutoire dans le code de la justice administrative est notoirement incomplet :

- puisqu'il ne s'applique pas à tous les états exécutoires de recouvrement d'une consignation qu'un préfet ou un maire peut ordonner,
- que tous les articles permettant de prendre une mesure de consignation ne prévoyaient pas cette possibilité de mainlevée de la suspension à l'opposition à un état exécutoire pris en application du décret du 29 décembre 1962.

La compréhension et l'application d'une règle de droit sont subordonnées à sa simplicité et à son uniformité. L'amendement proposé vise à mettre fin à l'hétérogénéité des règles fixées pour chaque consignation au titre du code de l'environnement.

ARTICLE 1^{ER} - AMENDEMENT N° 14

Supprimer le dernier alinéa de l'article L. 162-18

EXPOSE DES MOTIFS

Amendement de coordination.

Le dernier aliéna de l'article L. 162-18 tendant à rendre application la levée d'une suspension à l'état exécutoire d'une mesure de consignation devient sans objet.

NOUVEL ARTICLE - AMENDEMENT N° 15

L'article L. 511-1 du code de l'environnement est ainsi complété :

« Les dispositions de l'article L. 160-1 du présent code sont applicables aux installations visées par le présent article »

EXPOSE DES MOTIFS

Une grande partie des installations pour lesquels le préfet peut imposer des mesures de prévention ou de réparation concerne des installations classées pour la protection de

l'environnement. Par coordination, il apparaît nécessaire de rendre applicable la définition de l'exploitant donné par l'article L. 160-1 aux exploitants d'une installation classée.

ARTICLE 6 - AMENDEMENT N° 16

Au 1° de l'article L. 218-17, remplacer le chiffre « 180 000 » par le chiffre « 200 000 »

EXPOSE DES MOTIFS

La cohérence des quantum entre la peine d'amende et la peine d'emprisonnement voulue par le nouveau code pénal et par les autres peines applicables en cas de violation de la convention MARPOL est de 100 000 euros par année d'emprisonnement encouru. Amendement rédactionnel.

ARTICLE 6 - AMENDEMENT N° 17

Au 1° de l'article L. 218-17, remplacer le chiffre « 180 000 » par le chiffre « 200 000 »

EXPOSE DES MOTIFS

La cohérence des quantum entre la peine d'amende et la peine d'emprisonnement voulue par le nouveau code pénal et par les autres peines applicables en cas de violation de la convention MARPOL est de 100 000 euros par année d'emprisonnement encouru. Amendement rédactionnel.

ARTICLE 6 - AMENDEMENT N° 18

Au 1° de l'article L. 218-20, remplacer le chiffre « 90 000 » par le chiffre « 100 000 »

EXPOSE DES MOTIFS

La cohérence des quantum entre la peine d'amende et la peine d'emprisonnement voulue par le nouveau code pénal et par les autres peines applicables en cas de violation de la convention MARPOL est de 100 000 euros par année d'emprisonnement encouru. Amendement rédactionnel.

ARTICLE 6 - AMENDEMENT N° 19

Après l'article L. 218-15, il est inséré un article L. 218-15-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 218-15-1 – Est puni de sept ans d'emprisonnement et de 700 000 euros d'amende le fait, pour tout capitaine ou responsable à bord d'un navire, d'émettre de façon délibérée des substances appauvrissant la couche d'ozone dans l'atmosphère en violation de la règle 12 de l'annexe VI de la convention MARPOL ».

EXPOSE DES MOTIFS

La loi n° 2005-109 du 11 février 2005 (JO du 12) a ratifié le Protocole de Londres de 1997 relatif à la prévention de la pollution atmosphérique par les navires, formant l'annexe VI de la convention MARPOL. Ce protocole international est entré en vigueur le 19 mai 2005. Ce protocole vise à intégrer à la navigation maritime certaines règles relatives à la prévention de la pollution atmosphérique, en particulier celles inspirées de la convention de Montréal sur la protection de la couche d'ozone.

Alors que les manquements aux 5 premières annexes de la Convention MARPOL constituent des délits, tel est n'est pas des manquements à l'annexe VI de la même convention.

Au moment même où la pollution de l'atmosphère préoccupe chaque jour davantage l'opinion publique, la ratification par le législateur de l'annexe VI de la convention MARPOL reste sans suite. L'incrimination de la violation de la règle 12 de cette annexe qui interdit les émissions délibérées de substances appauvrissant la couche d'ozone remédie à cette anomalie.

ARTICLE 13 - AMENDEMENT N° 20

Au paragraphe IV de l'article L. 414-4, supprimer la dernière phrase et au paragraphe V, remplacer les mots « des III et IV » par « du III ».

EXPOSE DES MOTIFS

Cet amendement a pour objet de mettre le texte du projet de loi en conformité avec 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.

En effet, l'article 6.3 de la directive prévoit que « *Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site* ».

Cet article ne permet de soustraire de la réalisation de l'étude d'incidence de manière systématique certains plans ou projets.

D'ailleurs la France a déjà été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne en ces termes :

« En revanche, pour ce qui concerne l'affirmation non contestée de la Commission selon laquelle les règles françaises existantes excluent de l'évaluation des incidences sur le site, en violation des dispositions de la directive, certains projets en raison de leur coût ou de leur objet, il y a lieu de constater que de telles exclusions ne peuvent pas être justifiées par le pouvoir discrétionnaire des États membres qui, selon le gouvernement français, découle des termes «susceptible d'affecter ce site d'une manière significative». À cet égard, il suffit de relever que, en tout état de cause, cette disposition ne saurait autoriser un État membre à édicter des règles nationales qui feraient échapper, de manière générale, à l'obligation d'évaluation des incidences sur le site des projets d'aménagement en raison du faible montant des dépenses envisagées, soit des domaines d'activité spécifiques concernés ». (CJCE, 6 avril 2000, Commission des Communautés européennes c/République française, n° C-256/98).

Le droit français prévoit la possibilité d'exiger d'un pétitionnaire la réalisation de cette étude pour des plans ou projets non listés expressément sous la responsabilité du préfet.

Autrement, la France encourra à nouveau une condamnation de la Cour de justice.

ARTICLE 13 - AMENDEMENT N° 21

Au V de l'article L.414-4 prévu par cet article

Après les mots

« de leurs groupements, de propriétaires, d'exploitants »

Ajouter les mots :

« , des associations agréées de protection de l'environnement »

EXPOSE DES MOTIFS

Cet amendement a pour objectif de prévoir expressément la participation des associations de protection de l'environnement aux listes de plans et projets obligatoirement soumis à l'étude d'incidence.

Celles-ci bénéficient en effet en général d'une expertise complémentaire à celles de l'administration et des autres personnes mentionnées dans l'article. Leur participation ne pourra qu'améliorer la qualité du travail réalisé et éviter de porter atteinte au site NATURA 2000.

ARTICLE 13 - AMENDEMENT N° 22

Le deuxième alinéa du VI de l'article L. 414-4 est ainsi rédigé :

« Les dispositions de la présente section ne s'appliquent pas lorsque les travaux ou des mesures sont rendus nécessaires par un danger grave, actuel ou imminent pour la personne, pour l'environnement et pour l'ordre public ».

EXPOSE DES MOTIFS

Le deuxième alinéa du paragraphe 6.2 de la directive habitats du 21 mai 1992 expose que les autorités « ne marquent leur accord sur ce plan ou sur ce projet qu'après s'être assurés qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné ». Ce contrôle implique une décision explicite – et non pas implicite – d'acceptation du plan ou du projet par l'autorité administrative. Le régime implicite proposé par le deuxième alinéa du V de l'article L. 414-4 du code de l'environnement élude cette vérification de l'absence d'atteinte à l'intégrité du site NATURA 2000.

Au surplus, il n'incombe pas au législateur de décider d'un régime implicite d'acceptation, lequel relève du domaine réglementaire depuis la loi du 12 avril 2000.

En revanche, une telle autorisation ou approbation n'a pas à être sollicitée pour des opérations de lutte contre un incendie ou de prévention des inondations ou de lutte contre les espèces animales ou végétales invasives.

ARTICLE 13 - AMENDEMENT N° 23

Au VII de l'article L. 414-4 prévu par cet article

Après les mots

« Ces mesures compensatoires sont à la charge »

Supprimer les mots

« de l'autorité qui a approuvé le plan ou »

EXPOSE DES MOTIFS

Cet amendement vise à ne pas faire supporter par l'Etat le coût de mesures compensatoires liées à des travaux dont une autre personne serait la bénéficiaire, dans le respect des principes de responsabilité et pollueur-payeur. Si le bénéficiaire est une personne publique, ce coût est intégré parmi ceux liés au projet.