



Commentaire

Décision n° 2020-881 QPC du 5 février 2021

Association Réseau sortir du nucléaire et autres

(Définition du préjudice écologique réparable)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 novembre 2020 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 2667 du 10 novembre 2020) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association Réseau sortir du nucléaire et plusieurs autres associations portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 1247 du code civil, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Dans sa décision n° 2020-881 QPC du 5 février 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *non négligeable* » figurant à l'article 1247 du code civil, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

Insérées 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, les dispositions de l'article 1247 du code civil sont le résultat d'une large réflexion autour de la notion de préjudice écologique.

1. – Avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 2016, le préjudice écologique était difficilement réparable

a. – La notion de préjudice écologique

Les préjudices qui peuvent résulter de dommages causés à l'environnement présentent une grande variété.

Le groupe de travail « *Pour la réparation du préjudice écologique* », mis en place avant l'adoption de la loi du 8 août 2016 précitée¹, avait identifié plusieurs catégories de préjudices résultant de dommages environnementaux. Appliquant au domaine de l'environnement les distinctions classiques des préjudices objectifs et subjectifs ainsi que des préjudices individuels ou collectifs et s'appuyant sur une nomenclature doctrinale des préjudices environnementaux², ce rapport distinguait ainsi :

« - des préjudices subjectifs et individuels, *subis par une personne physique ou morale, de nature patrimoniale (par exemple : perte de taxes de séjour pour une commune balnéaire dont les plages sont endommagées par une marée noire), ou extrapatrimoniale (par exemple : préjudice corporel, résultant d'une atteinte à la santé ou préjudice moral dû à la destruction d'un paysage unique) ; la réparation de ces postes de préjudice ne posant pas de difficulté particulière en droit de la responsabilité, ils ne sont pas pris en compte dans la notion de préjudice écologique et leur réparation est assurée par le jeu des systèmes de responsabilité de droit commun, la responsabilité civile mais aussi la responsabilité administrative ;*

« - des préjudices subjectifs mais collectifs. *Il s'agit des préjudices subis par les hommes, de manière indirecte et collective, à travers une atteinte aux "services écologiques" rendus aux êtres humains par la nature (par exemple : services d'approvisionnement en eau douce ou en molécules présentant un intérêt thérapeutique) ;*

« - les préjudices objectifs causés à l'environnement : *il s'agit des préjudices affectant exclusivement la nature indépendamment et au-delà des répercussions sur des sujets de droit. Il s'agit du **préjudice écologique "pur"** (par exemple : atteinte à la biodiversité) ; cela n'exclut pas qu'un même dommage puisse entraîner à la fois un préjudice personnel et concerner l'environnement indépendamment de tout intérêt personnel* »³.

Sur la base de cette classification, le groupe de travail identifiait le préjudice écologique comme celui qui résulte d'une atteinte aux éléments et aux fonctions des

¹ Rapport du groupe de travail installé par Madame Christine Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, présidé par le professeur Yves Jégouzo, *Pour la réparation du préjudice écologique*, 17 septembre 2013. Ce groupe de travail a été mis en place par le Gouvernement qui souhaitait présenter un projet de loi inspiré d'une proposition de loi adoptée par le Sénat et tendant à indemniser le préjudice écologique. Les conclusions de ce rapport ont largement inspiré la loi du 18 août 2016.

² Nomenclature des préjudices environnementaux, sous la direction des professeurs Martin et Neyret, LGDJ 2012. Inspirée de la nomenclature Dinthilac relative aux préjudices résultant d'un dommage corporel, cette nomenclature a été établie par un groupe composé de juristes spécialisés (universitaires, magistrats et avocats), ainsi que d'économistes et d'écologues.

³ Rapport précité, p. 15.

écosystèmes ainsi qu'aux bénéfiques collectifs tirés par l'homme de l'environnement. Ce préjudice ne contient ni les préjudices individuels ni certains préjudices collectifs qui sont réparés selon les modalités de droit commun⁴.

La notion de préjudice écologique renvoie ainsi à l'idée d'un préjudice purement environnemental qui doit pouvoir être appréhendé, évalué et réparé indépendamment de l'existence de préjudices personnels, donc sans qu'il soit nécessaire de démontrer l'existence de préjudices subis par des sujets de droit.

b. – L'incertaine indemnisation du préjudice écologique par la mise en œuvre des régimes classiques de responsabilité

* Si les dommages causés à l'environnement peuvent, à l'instar de tout dommage, donner lieu à la mise en œuvre des responsabilités administratives et civiles classiques selon le responsable du dommage ou l'activité à l'origine de celui-ci⁵, ces fondements de responsabilité se sont révélés malhabiles à saisir le préjudice écologique.

En matière civile, la responsabilité peut être recherchée sur le fondement classique de la faute, du fait d'autrui ou de la théorie jurisprudentielle des troubles dits « *de voisinage* » reposant sur l'article 544 du code civil. Toutefois, la conception classique du principe de responsabilité prévoit la réparation des préjudices subis par des sujets de droit⁶. Ainsi, la réparation de dommages causés à l'environnement n'interviendra que si, et dans la mesure où, ces dommages entraînent des préjudices personnels ou collectifs, parce qu'ils affectent les intérêts patrimoniaux ou extrapatrimoniaux de sujets de droit. Le préjudice écologique, qui affecte seulement l'environnement sans directement léser un intérêt personnel ou collectif, n'est pas pris en considération⁷.

En matière administrative, si la responsabilité peut être recherchée de manière classique en cas de faute de l'administration (installations classées, carence des plans de prévention des risques naturels, *etc.*) ou dans des cas de responsabilité sans faute

⁴ *Ibidem*, p. 18

⁵ G. Paul, « Synthèse – Responsabilité environnementale », *JurisClasseur Environnement et développement durable*, mars 2020.

⁶ L'article 1382 du code civil, devenu l'article 1240 du même code, prévoit ainsi que « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* ». Si la référence au préjudice causé « *à autrui* » recouvre tant les préjudices subis par des personnes physiques que par des personnes morales, elle a historiquement été interprétée comme n'impliquant la réparation que des préjudices directement subis par des sujets auxquels le droit reconnaît une existence. Sur ce point, voir par exemple N. Leblond, « Le préjudice écologique », *JurisClasseur civil code, fasc. 112*. Paragr. 99.

⁷ G. Leray, J. Bardy, G. J. Martin, S. Vanuxem, « Réflexions sur une application jurisprudentielle du préjudice écologique », *Recueil Dalloz* 2020, p. 1553.

(dommages permanents de travaux publics par exemple), la même difficulté d'indemnisation du préjudice écologique se retrouve. Le juge administratif distingue le préjudice moral dont une association de protection de la nature demande réparation, qui est indemnisable, du préjudice écologique, qui ne l'est pas⁸.

* Par ailleurs, si la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement⁹ (LRE) a introduit, aux articles L. 161-1 et suivants du code de l'environnement, un régime de prévention et de réparation des dommages environnementaux prévoyant que l'autorité administrative peut, sous certaines conditions et à l'égard de certaines activités, demander la réparation de préjudices écologiques¹⁰, le caractère restreint et limité de ce régime n'a pas privé d'intérêt la recherche d'une réparation plus générale des préjudices écologiques.

* Ces difficultés d'indemnisation d'un préjudice écologique ont conduit la jurisprudence judiciaire, tout d'abord, à tenter de réparer le préjudice écologique « *en recourant à une interprétation extensive de la notion de préjudice moral* »¹¹, avant finalement d'admettre, dans l'affaire relative au naufrage de l'Erika, la réparation d'un préjudice écologique, indépendant des préjudices personnels habituellement réparables sur le fondement du droit commun.

C'est ainsi que la cour d'appel de Paris a jugé : « *Sera, par ailleurs, indemnisé, ainsi que l'ont à bon droit retenu les premiers juges, le préjudice écologique résultant d'une atteinte aux actifs environnementaux non marchands, réparable par équivalent monétaire. Ce préjudice objectif, autonome, s'entend de toute atteinte non*

⁸ CE, n° 74546, 12 juillet 1969, *Ville de Saint-Quentin et autres*, CE, n° 310038, 13 novembre 2009, *Association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique la sauvegarde de La Moine* ou plus récemment CE, n° 375144, 30 mars 2015, *Association pour la protection des animaux sauvages*, qui indique que : « *en jugeant que l'association n'établissait pas, par la circonstance qu'un certain nombre de martres, putois, corneilles noires et corbeaux freux, pies bavardes, étourneaux sansonnets et pigeons ramiers auraient été détruits sur le fondement de l'arrêté préfectoral annulé, l'existence d'un préjudice moral résultant de l'atteinte portée aux intérêts qu'elle s'est donnée pour mission de défendre, le tribunal administratif n'a pas, en l'absence de démonstration du caractère personnel d'un tel préjudice, commis d'erreur de droit ni dénaturé les pièces du dossier* ».

⁹ Cette loi transpose la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

¹⁰ L'article L. 161-1 du code de l'environnement définit les « *dommages causés à l'environnement* » comme « *les détériorations directes ou indirectes mesurables de l'environnement* » qui peuvent notamment affecter gravement la santé, l'état écologique des eaux, la conservation des espèces et des habitats et les services écologiques. La nature purement environnementale du préjudice ainsi défini est confirmée par l'article L. 162-2 du même code, qui précise : « *Une personne victime d'un préjudice résultant d'un dommage environnemental ou d'une menace imminente d'un tel dommage ne peut en demander réparation sur le fondement du présent titre* ». Le préjudice environnemental reconnu à l'article L. 161-1 du code de l'environnement est ainsi exclusif, et donc nécessairement indépendant des préjudices personnels résultant des mêmes faits.

¹¹ Sur ce point, voir le rapport du groupe de travail précité p. 16 et suivantes. Voir également L. Neyret, « La consécration du préjudice écologique dans le code civil », *Recueil Dalloz 2017*, p. 924.

négligeable à l'environnement naturel, à savoir, notamment, à l'air, l'atmosphère, l'eau, les sols, les terres, les paysages, les sites naturels, la biodiversité et l'interaction entre ces éléments, qui est sans répercussions sur un intérêt humain particulier mais affecte un intérêt collectif légitime »¹².

À la suite d'un pourvoi dirigé contre cet arrêt, la Cour de cassation, dans un arrêt du 25 septembre 2012, a confirmé la reconnaissance, en droit commun de la responsabilité civile, d'un préjudice écologique objectif et de son caractère réparable en jugeant : « *Attendu que les énonciations de l'arrêt attaqué mettent la Cour de cassation en mesure de s'assurer que la cour d'appel a, sans insuffisance ni contradiction, répondu aux chefs péremptoires des conclusions dont elle était saisie et a ainsi justifié l'allocation des indemnités propres à réparer le préjudice écologique, consistant en l'atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement et découlant de l'infraction »¹³.*

La Cour de cassation a réitéré cette reconnaissance dans un arrêt du 22 mars 2016¹⁴ cassant un arrêt de la cour d'appel de Rennes qui, après avoir reconnu l'existence d'un préjudice écologique, n'avait pas procédé à son évaluation. La Cour de cassation juge alors « *qu'en statuant ainsi, par des motifs pris de l'insuffisance ou de l'inadaptation du mode d'évaluation proposé par la LPO alors qu'il lui incombait de chiffrer, en recourant, si nécessaire, à une expertise, le préjudice écologique dont elle avait reconnu l'existence, et consistant en l'altération notable de l'avifaune et de son habitat, pendant une période de deux ans, du fait de la pollution de l'estuaire de la Loire, la cour d'appel n'a pas justifié sa décision ».*

2. – L'introduction dans le code civil d'un régime d'indemnisation du préjudice écologique par la loi du 8 août 2016

a. –La réparation du préjudice écologique

* Ces évolutions jurisprudentielles ont inspiré l'adoption par le Sénat, le 16 mai 2013, d'une proposition de loi visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil¹⁵.

¹² Cour d'appel de Paris, 30 mars 2010, RG n° 08/02278.

¹³ Cour de cassation, crim, 25 septembre 2012, n° 10-82.938.

¹⁴ Cour de cassation, 22 mars 2016, n° 13-87.650.

¹⁵ Proposition de loi n° 546 rectifiée *bis*, enregistrée à la présidence du Sénat le 23 mai 2012.

Souhaitant mener une réforme plus large, le ministre de la justice a pour sa part mis en place un groupe de travail sur la réparation du préjudice écologique qui a rendu son rapport le 17 septembre 2013¹⁶.

Puis, en 2015, la discussion, en première lecture au Sénat, du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a été l'occasion du dépôt par MM. Bignon et Retailleau¹⁷ d'un amendement visant à mettre en œuvre l'« obligation constitutionnelle de réparation des dommages causés à l'environnement »¹⁸ et « consolide[r] la jurisprudence de la Cour de cassation [...] [qui] avait consacré [...] la notion de "préjudice écologique" ». Cet amendement a conduit à l'introduction d'un chapitre relatif à la réparation du préjudice écologique au sein du code civil, composé des articles 1246 à 1252.

* L'article 1246 énonce le principe selon lequel « toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer ».

D'une part, contrairement à l'article 1240 du code civil (ancien article 1382), ce principe ne porte pas sur la réparation des préjudices à « autrui » et permet donc de dépasser les difficultés résultant de l'exigence d'un préjudice personnel. D'autre part, il ne subordonne pas la réparation de ce préjudice à la commission d'une faute et prévoit qu'il peut être réparé aussi bien par la mise en œuvre d'un régime de responsabilité pour faute que sans faute¹⁹. Enfin, le débiteur de l'obligation de réparation des préjudices écologiques peut être « toute personne ».

L'article 1248 définit les conditions de mise en œuvre de cette indemnisation. Il prévoit que « l'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir » et énumère, de manière non exhaustive, des personnes satisfaisant ce critère telles que « l'État, l'Agence française pour 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 ».

¹⁶ Rapport précité.

¹⁷ Amendement n° COM-99 déposé le 29 juin 2015 en commission par MM. Bignon et Retailleau.

¹⁸ Rapport n° 607 (Sénat – 2014-2015) de M. Jérôme Bignon, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, tome I, 8 juillet 2015.

¹⁹ La condition d'une faute a été délibérément exclue au cours des débats dans la mesure, notamment, où elle risquait de restreindre excessivement la portée du dispositif. Voir en ce sens l'avis défavorable du Gouvernement exprimé par Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État chargé de la biodiversité, aux sous-amendements n° 932 et n° 952, qui souhaitaient imposer l'existence d'une faute personnelle, « car la portée du dispositif pourrait être réduite par cette exigence systématique » (Assemblée nationale, Compte-rendu des débats, deuxième séance du 15 mars 2016).

L'article 1249 prévoit des modalités spécifiques de réparation. Il dispose que « *la réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature* », ce qui vise à privilégier, chaque fois qu'elle est possible, la restauration de l'environnement. En revanche, « *en cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation* », le deuxième alinéa de l'article 1249 précise « *le juge condamne 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'État* ». Par ailleurs, afin d'éviter un cumul d'indemnisation avec le régime prévu aux articles L. 161-1 et suivants du code de l'environnement²⁰, il prévoit 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 du titre VI du livre I^{er} du code de l'environnement* ».

Enfin, l'article 2226-1 du code civil prévoit que cette action en responsabilité se prescrit par dix ans « *à compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du préjudice écologique* » et l'article 4 de la loi du 8 août 2016 prévoit que cette action en responsabilité est applicable à la réparation des préjudices dont le fait générateur est antérieur au 1^{er} octobre 2016 mais ne l'est pas aux préjudices ayant donné lieu à une action en justice introduite avant cette date.

b. – La définition du préjudice écologique réparable (les dispositions renvoyées)

* L'article 1247 du code civil définit quant à lui le préjudice réparable comme « *le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ».

Ainsi, il définit d'abord la nature des dommages réparables en précisant que sont réparables, d'une part, les atteintes aux éléments des écosystèmes et à leurs fonctions et, d'autre part, les atteintes aux bénéfices rendus à l'homme par la nature. Cette distinction, inspirée du rapport précité, recouvre ainsi, lorsqu'ils ne sont pas rattachables à un préjudice personnel, les « *préjudices subis par les hommes, de manière indirecte et collective, à travers une atteinte aux "services écologiques" rendus aux êtres humains par la nature* » et « *les préjudices affectant exclusivement la nature indépendamment et au-delà des répercussions sur des sujets de droit* ».

Il s'agit de cette manière de réparer les « *préjudices subis par la nature, indépendamment de toute atteinte à l'homme. Le préjudice écologique est celui qui subsiste une fois réparés tous les préjudices personnels, qu'ils soient corporels,*

²⁰ V. *supra*.

économiques ou moraux, lesquels sont bien pris en compte par le droit commun de la responsabilité civile »²¹.

* Par ailleurs, l'article 1247 du code civil précise que seules les atteintes non négligeables à l'environnement sont réparables.

Le législateur a ainsi fait le choix, d'une part, de définir un seuil de gravité en deçà duquel les préjudices écologiques ne sont pas réparables et, d'autre part, de définir ce seuil de gravité par référence à la notion d'atteinte « *non négligeable* » à l'environnement, qui est reprise de l'arrêt de la cour d'appel de Paris précité.

Le choix de la formule a fait l'objet d'échanges entre l'Assemblée nationale et le Sénat, la première défendant la rédaction finalement adoptée alors que le second proposait en première lecture de retenir une atteinte « *grave et durable* » et, en deuxième lecture, un « *dommage anormal* » qui correspondait à la proposition retenue par le groupe de travail présidé par le professeur Jégouzo.

Quelle que soit la formule proposée, les motifs avancés pour justifier une restriction du préjudice écologique réparable étaient à la fois la nécessité d'une « *raisonnabilité* » visant à tenir compte du « *niveau de pollution inhérent à la vie moderne* »²², l'application de l'adage *de minimis non curat praetor*²³ ou le souci « *de ne pas limiter excessivement le champ de la responsabilité pour préjudice écologique tout en offrant des garanties de sécurité juridique aux acteurs économiques* »²⁴.

Sans que soient avancés d'exemples concrets de différenciation, la rédaction du Sénat se voulait plus limitative du champ de la responsabilité ainsi ouverte, alors que celle de l'Assemblée nationale se voulait plus fidèle à ce qu'avait retenu la jurisprudence judiciaire.

B. – Origine de la QPC et question posée

²¹ Mme Pompili, secrétaire d'État chargée de la biodiversité, Assemblée nationale, compte rendu des débats, 2ème séance du 15 mars 2016.

²² Rapport précité, p. 20. Le groupe de travail voit également dans l'établissement d'un seuil de gravité la mise en balance de la gravité de l'atteinte et le niveau de développement de la société. Sur ce point, le groupe de travail s'appuie sur la jurisprudence de la CEDH et notamment son arrêt *Fadeïeva c. Russie*, n° 55723/00 du 9 juin 2005.

²³ *Ibidem*. Voir également Amendement n° COM-40 déposé le 27 avril 2016 par M. Anziani au nom de la commission des lois.

²⁴ Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État, compte-rendu des débats, séance du 10 mai 2016.

Une opération de dégazage de l'un des réacteurs de la centrale nucléaire de Golfech, exploitée par la société EDF, avait été effectuée le 19 octobre 2016 et avait entraîné un rejet de gaz radioactifs dépassant le seuil autorisé.

Après le classement sans suite de sa plainte²⁵, l'association Réseau sortir du nucléaire avait, le 13 octobre 2017, fait citer directement devant le tribunal correctionnel de Montauban²⁶ la société EDF pour huit contraventions au code de l'environnement et aux textes réglementaires applicables aux installations nucléaires de base.

Par un jugement du 10 janvier 2019, le tribunal correctionnel de Montauban avait relaxé la société EDF et débouté les parties civiles de leur demande de dommages-intérêts. Ces dernières avaient interjeté appel de ce jugement devant la cour d'appel de Toulouse qui, par un arrêt du 10 février 2020, avait rejeté leur demande d'indemnisation au motif qu'il n'était pas démontré une atteinte environnementale.

À l'occasion du pourvoi en cassation qu'elles avaient formé contre cet arrêt, les associations requérantes avaient soulevé une QPC ainsi formulée :

« L'article 1247 du code civil, qui limite le préjudice écologique réparable à "l'atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement" est-il contraire aux articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement à valeur constitutionnelle, selon lesquels toute personne doit prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de causer à l'environnement, en limiter les conséquences et contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, sans poser aucune limitation concernant la gravité du préjudice ? ».

Dans son arrêt précité du 10 novembre 2020, la Cour de cassation avait renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel au motif que *« la limitation du droit à réparation au seul préjudice consistant en une atteinte non négligeable à l'environnement présente, compte tenu de la place croissante qu'occupent les questions relatives aux atteintes portées à l'environnement dans le débat public, un caractère nouveau au sens que le Conseil constitutionnel donne à ce critère alternatif de saisine ».*

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

²⁵ À la suite d'un avis de l'Autorité de sécurité nucléaire indiquant que l'impact sanitaire du rejet avait été négligeable et qu'aucune augmentation de la radioactivité ambiante n'avait été constatée, le procureur de République du tribunal de grande instance de Montauban a classé sans suite la plainte, le 7 juin 2017.

²⁶ Six autres associations se sont constituées parties civiles le 28 novembre 2017 (cf note 1).

* Les associations requérantes soutenaient tout d'abord que les dispositions de l'article 1247 du code civil méconnaissaient les obligations de prévention et de réparation des dommages causés à l'environnement énoncées par les articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement, ainsi que le principe de responsabilité résultant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Selon elles, la limitation du préjudice écologique réparable à celui consistant en une atteinte non négligeable à l'environnement n'était justifiée par aucun motif d'intérêt général et conduisait à dénaturer la portée du droit d'agir en responsabilité dès lors que les atteintes à l'environnement peuvent toutes, prises isolément, être considérées comme négligeables. Par ailleurs, une telle limitation du préjudice réparable ne se justifiait pas en cas de faute de l'auteur du dommage. Elles faisaient valoir ensuite que ces dispositions méconnaissaient le principe de clarté de la loi au motif qu'elles ne définissaient ni la notion d'atteinte ni le champ d'application de l'exception qu'elles instaurent.

* Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la QPC aux mots « *non négligeable* » figurant à l'article 1247 du code civil (paragr. 3).

* Une intervention formée par l'association Notre affaire à tous a été admise. Cette association reprenait les griefs invoqués par les requérants en y ajoutant, pour les mêmes motifs, ceux tirés d'une méconnaissance des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement et de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement.

A. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière environnementale

* Le Conseil constitutionnel reconnaît la pleine valeur constitutionnelle de l'ensemble de la Charte de l'environnement de 2004. Par ailleurs, il a admis l'invocabilité, à l'appui d'une QPC, notamment des articles 1^{er} à 4 de la Charte de l'environnement dans la décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011²⁷.

Dès l'affirmation solennelle, dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle²⁸, le Conseil fait apparaître que la nature de son contrôle est

²⁷ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre (Troubles du voisinage et environnement)*.

²⁸ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 18 et 49. La valeur constitutionnelle de l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement est rappelée dans plusieurs décisions, en particulier : décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*,

susceptible de varier en fonction de l'article de la Charte qui est invoqué, et notamment de la présence ou non au sein de l'article en cause d'un renvoi explicite au législateur pour sa mise en œuvre.

Sur le principe de précaution, le commentaire précise que « *Le Conseil réalise un contrôle en deux temps : restreint sur l'existence du risque, pour lequel le juge dépend largement de l'expert ; entier sur le contrôle approprié des mesures retenues. [...] Le principe de précaution implique l'interdiction, pour le législateur, d'adopter des mesures qui, en elles-mêmes, enfreindraient le principe de précaution et une obligation positive, ou procédurale, consistant à organiser les conditions propres à permettre le respect et la mise en œuvre du principe de précaution par les autres autorités publiques* ». En ce qui concerne le principe de participation, le commentaire précise : « *Eu égard à l'importance de la médiation législative dans la mise en œuvre du principe d'information, pour préciser les "conditions et limites" dans lesquelles ce principe s'applique [...] le Conseil n'exerce qu'un contrôle restreint, limité à la vérification de l'absence de dénaturation de ce principe par le législateur* ».

Ainsi, saisi d'un grief dirigé contre des dispositions mettant en œuvre le principe de participation du public et tiré de ce que, en limitant l'application de ce principe aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics « *ayant une incidence directe et significative* » sur l'environnement, les dispositions contestées auraient méconnu l'article 7 de la Charte de l'environnement, le Conseil a jugé : « *[les dispositions contestées] fixent les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions de l'État et de ses établissements publics ; que le législateur a ainsi entendu exclure du champ d'application de [ces dispositions] les décisions non réglementaires de l'État et de ses établissements publics, ainsi que leurs décisions réglementaires qui ont un effet indirect ou un effet non significatif sur l'environnement ; / Considérant que l'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que le principe de participation du public s'exerce "dans les conditions et les limites définies par la loi" ; qu'en prévoyant que ne doivent être regardées "comme ayant une incidence sur l'environnement" que les décisions qui ont une incidence "directe et significative" sur l'environnement, le législateur a fixé au principe de participation du public des limites qui ne méconnaissent pas les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement* »²⁹.

cons. 79 et décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017, *Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autres part*, cons. 55.

²⁹ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre (Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, cons. 15 et 16.

* Sur le fondement de la Charte de l'environnement, le Conseil a été à plusieurs reprises saisi de dispositions comportant des incidences en termes de responsabilité environnementale.

- Dans la décision du 8 avril 2011 précitée, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions qui interdisaient à une personne s'estimant victime d'un trouble anormal de voisinage d'engager, sur ce fondement, la responsabilité de l'auteur des nuisances dues à une activité agricole, industrielle, artisanale, commerciale ou aéronautique lorsque cette activité, antérieure à sa propre installation, a été créée et se poursuit dans le respect des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

Le Conseil a combiné des articles de la Charte dont il a tiré des normes de concrétisation différentes. En premier lieu, le Conseil a opéré une combinaison des articles 1^{er} (droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé) et 2 (devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement) de la Charte, dont il a déduit : « *que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ; qu'il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation ; que, toutefois, il ne saurait, dans l'exercice de cette compétence, restreindre le droit d'agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée* »³⁰.

En second lieu, il a opéré une combinaison des articles 3 (devoir de prévenir les atteintes dans les conditions définies par la loi) et 4 (contribution à la réparation des dommages causés dans les conditions définies par la loi) de la Charte, dont il a déduit : « *qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* »³¹.

Au regard de ces exigences, le Conseil a validé les dispositions contestées en s'appuyant sur le fait, d'une part, que les dispositions excluent la responsabilité sans faute qu'elles prévoient lorsque l'activité s'exerce « *dans le respect des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et, en particulier, de celles qui tendent à la préservation et à la protection de l'environnement* »³² et, d'autre part, que ces dispositions ne font pas obstacle à une responsabilité fondée sur la faute.

Le commentaire de cette décision distingue nettement les deux concrétisations en

³⁰ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011 précitée, cons. 5.

³¹ *Ibidem*, cons. 6.

³² *Ibidem*, cons. 7.

précisant, en ce qui concerne les articles 1^{er} et 2, que « *cette obligation de vigilance peut fonder, lorsqu'elle est méconnue, une action en responsabilité. Cette action en responsabilité repose sur la faute de l'auteur des dommages à l'environnement. L'obligation de réparer qui peut en résulter n'a donc ni le même fondement ni la même nature que l'obligation de "contribuer à la réparation des dommages" qui résulte de la mise en œuvre, par le législateur, de l'article 4 de la Charte [...]. Le Conseil constitutionnel a ainsi reconnu la large marge d'appréciation du législateur pour définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de l'obligation de vigilance environnementale. Le Conseil n'exerce qu'un contrôle de la dénaturation de cette exigence constitutionnelle* ».

Concernant les articles 3 et 4, le commentaire précise que ces articles « *nécessitent l'intervention de la loi qui fait l'objet du contrôle de constitutionnalité. Il résulte de la présente décision que ce type de dispositions, qui constitue la mise en œuvre des droits et devoirs reconnus par la Charte de l'environnement, peut être contrôlé par le Conseil constitutionnel sur le fondement de la Charte* ».

- Dans une décision du 10 novembre 2017³³, le Conseil était saisi de dispositions limitant l'action en démolition de constructions dont le permis a été annulé à certaines zones présentant des caractéristiques environnementales particulières et d'un grief tiré de ce que la liste des zones dans lesquelles la démolition est permise comportait de nombreuses lacunes et que l'interdiction de démolir dans les autres zones ne serait pas adaptée aux atteintes environnementales.

Après avoir rappelé la combinaison résultant des articles 1^{er} et 2 de la Charte dans les mêmes termes que ceux utilisés dans la décision du 8 avril 2011, le Conseil a, pour la première et unique fois, cité l'article 4 isolément. Il en a déduit que : « *Il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* »³⁴.

Le Conseil a alors jugé : « *En limitant l'action en démolition aux seules zones énumérées [...], le législateur a privé la personne lésée par une construction édifée en dehors de ces zones, conformément à un permis de construire annulé, d'obtenir sa démolition sur ce fondement. / Toutefois, d'une part, le législateur a veillé à ce que l'action en démolition demeure possible dans les zones présentant une*

³³ Décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, *Association Entre Seine et Brotonne et autre (Action en démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire)*.

³⁴ *Ibidem*, paragr. 15.

importance particulière pour la protection de l'environnement. D'autre part, les dispositions contestées ne font pas obstacle aux autres actions en réparation, en nature ou sous forme indemnitaire [...]. En déterminant ainsi les modalités de mise en œuvre de l'action en démolition, le législateur n'a pas porté atteinte aux droits et obligations qui résultent des articles 1^{er}, 2 et 4 de la Charte de l'environnement »³⁵. Ainsi, d'une part, le Conseil s'est appuyé sur la liste dressée par le législateur pour considérer que la démolition restait possible dans certaines zones présentant une importance particulière et, d'autre part, a admis que la démolition pouvait être interdite dans les autres zones alors même qu'elle aurait été plus appropriée en matière environnementale.

* Par ailleurs, concernant le degré d'atteinte à l'environnement exigé pour entrer dans le champ de protection de la Charte, le Conseil a jugé, dans une décision du 7 mai 2014, que des dispositions permettant d'arracher des arbres plantés en méconnaissance d'une servitude légale, eu égard à leur objet et à leur portée, sont insusceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement et que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance des articles 1^{er} à 4 de la Charte est inopérant³⁶.

De même, par sa décision 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précitée, le Conseil a écarté comme inopérants les griefs tirés de la méconnaissance des articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement à l'encontre de dispositions du code de l'environnement soumettant à un régime d'autorisation l'installation des bâches comportant de la publicité et des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires. Il était fait le reproche à ces dispositions de ne pas prévoir les conditions de la prévention des atteintes à l'environnement ainsi qu'au cadre de vie et de ne pas habiliter le pouvoir réglementaire à fixer des règles relatives à la densité et au format des enseignes.

La même décision a en revanche admis le caractère opérant de l'invocation de ces mêmes griefs s'agissant de l'instauration d'un régime d'autorisation pour des dispositifs publicitaires lumineux. Le Conseil a toutefois écarté ces griefs en jugeant : « *Considérant que l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement dispose : "Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé" ; que son article 3 dispose : "Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences" ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes*

³⁵ *Ibidem*, paragr. 16 et 17.

³⁶ Décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 7 à 9.

ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ; / Considérant que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ainsi que le principe de prévention des atteintes à l'environnement ; / Considérant que [la disposition contestée] soumet à autorisation de l'autorité compétente l'installation des dispositifs de publicité lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence ; qu'en adoptant ces dispositions le législateur a entendu soumettre à un régime d'autorisation ces dispositifs publicitaires à des fins de protection du cadre de vie et de protection de l'environnement ; que l'article L. 581-18 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les prescriptions générales relatives à l'installation et à l'entretien des enseignes en fonction des procédés utilisés, de la nature des activités ainsi que des caractéristiques des immeubles où ces activités s'exercent et du caractère des lieux où ces immeubles sont situés ; que ce décret doit également fixer des prescriptions relatives aux enseignes lumineuses afin de prévenir ou limiter les nuisances qui en résultent ; que ces dispositions ne méconnaissent pas les exigences des articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement ; que, par suite, les griefs tirés de la méconnaissance de ces articles doivent être écartés »³⁷.

2. – L'application à l'espèce

* Alors qu'étaient également invoqués les articles 1^{er}, 2 et 3 de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel a placé sa réponse sur le terrain de l'article 4 de la Charte de l'environnement qui prévoit que « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ».

Ce choix est justifié par le fait qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 8 août 2016 que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu répondre à l'exigence que lui fait cet article 4. Les dispositions contestées n'ont pas pour objet d'établir un régime de responsabilité pour méconnaissance de l'obligation de vigilance et ne s'inscrivent donc pas dans le champ résultant de la combinaison

³⁷ Décision n° 2012-282 QPC précitée, cons. 7, 8 et 10. Par ailleurs, on peut noter que le commentaire rappelle que l'article 3 de la Charte « *fixe une obligation générale de prévention des atteintes à l'environnement, mais celle-ci est mise en œuvre "dans les conditions définies par la loi"*. De sorte que la compétence et la large marge d'appréciation ainsi conférée au législateur pour définir les conditions de cette obligation impliquent le contrôle réduit que le Conseil constitutionnel est susceptible d'exercer sur les dispositions législatives à l'encontre desquelles cet article serait invoqué ».

des articles 1^{er} et 2 de la Charte. De même, si l'article 3 de la Charte mentionne l'obligation, à défaut de prévenir les atteintes à l'environnement, d'en limiter les conséquences, une telle obligation ne se confond pas avec l'obligation de réparation prévue par les dispositions contestées.

* Le Conseil a ensuite rappelé la nature du contrôle qu'il opère sur le fondement de cet article en soulignant, selon la formule dégagée dans sa décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017 précitée, qu'« *il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* » (paragr. 5).

Cette formule rend compte de la marge de manœuvre que le pouvoir constituant a entendu laisser au législateur pour la mise en œuvre de l'obligation énoncée à l'article 4 de la Charte de l'environnement, qui ne s'exerce que « *dans les conditions définies par la loi* ». Cette intermédiation de la loi voulue par le Constituant implique que le législateur dispose d'une marge d'appréciation pour mettre en œuvre ces exigences constitutionnelles.

* Puis, examinant les dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a souligné que le législateur « *a prévu que, outre les dommages à l'environnement préjudicant aux personnes physiques ou morales qui sont, de ce fait, réparés dans les conditions de droit commun, doivent également être réparés les dommages affectant exclusivement l'environnement* » (paragr. 7). Cette précision met en exergue que le régime d'indemnisation contesté a élargi le champ des dommages à l'environnement dont la loi impose la réparation.

Le Conseil constitutionnel a relevé également que le législateur a retenu un champ des dommages à l'environnement qui recouvre « *les atteintes non seulement aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement mais également aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes* » (paragr. 7).

Dans ces conditions, le Conseil a jugé qu'« *en écartant de l'obligation de réparation les atteintes à ces bénéfices, éléments ou fonctions, uniquement lorsqu'elles présentent un caractère négligeable, le législateur n'a pas méconnu le principe selon lequel toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement* ». Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 4 de la Charte de l'environnement (paragr. 8).

* Le Conseil constitutionnel a ensuite écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de responsabilité fondé sur l'article 4 de la Déclaration de 1789 en relevant

que « *les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de limiter la réparation qui peut être accordée aux personnes qui subissent un préjudice du fait d'une atteinte à l'environnement* » et que, dès lors, « *elles ne méconnaissent pas le principe, résultant de l'article 4 de la Déclaration de 1789, selon lequel tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* » (paragr. 9). Ce faisant, le Conseil constitutionnel a rappelé que le principe de responsabilité découlant de l'article 4 de la Déclaration donne une portée constitutionnelle au principe de responsabilité pour faute en cas de dommage causé à autrui. Or, la disposition qui était soumise au Conseil présente la singularité, qui est d'ailleurs aussi son objet principal, de ne pas prévoir la réparation d'un dommage causé « *à autrui* » mais la réparation d'un dommage causé à l'environnement lorsque celui-ci ne peut, précisément, être rattaché à un préjudice personnel. Dès lors, la disposition contestée ne heurte en rien ce principe de responsabilité, dans le champ duquel elle ne se situe pas.

En définitive, et après avoir implicitement écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de clarté de la loi et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui n'est pas invocable en QPC, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.