

Conseil constitutionnel décision n ° 2020-881 QPC du 5 février 2021

Association Réseau sortir du nucléaire et autres [Définition du préjudice écologique réparable]

Résumé

A travers cette décision, le Conseil Constitutionnel donne une définition précise du préjudice écologique réparable. Les sages confirment que les termes « non négligeables » de l'article 1247 du Code civil, sont bien conformes à la Constitution.

La procédure

A la suite d'un dégazage de la centrale nucléaire de Golfech dépassant le seuil radioactif autorisé, l'association Réseau Sortir du Nucléaire a porté plainte. La plainte ayant été classée sans suite, l'association a fait citer le 13 octobre 2017, devant le tribunal correctionnel de Montauban, la société EDF pour des contraventions au code de l'environnement. L'association a été déboutée de sa demande par un jugement du 10 janvier 2019. Les parties civiles ont interjeté appel. La Cour d'appel de Toulouse a rejeté le 10 février 2020 leur demande au motif qu'une atteinte environnementale n'était pas démontrée. Les associations se sont pourvues en cassation et ont soulevé une QPC. Cette question porte sur la conformité de l'article 1247 du code civil (issu de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) aux droits et libertés que la Constitution garantit.

La question de droit

« 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 ? ».

Autrement dit, l'article 1247 du Code civil limitant la réparation du préjudice écologique aux atteintes non négligeables à l'environnement est-il contraire à la Charte de l'environnement, qui ne comporte pas une telle restriction ?

Moyens des associations

Les associations requérantes font grief à l'article 1247 du code civil de fixer un seuil de gravité à la réparation du préjudice écologique. Ainsi, cette disposition méconnaîtrait les articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement de 2004. Les associations soulèvent le moyen selon lequel les dispositions contestées méconnaîtraient les articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement et l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement (1), ainsi que l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (2). En outre, faute de définir ce que recouvre une atteinte non négligeable, ces dispositions méconnaîtraient le principe de

clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (3).

Le Conseil Constitutionnel, par la décision n° 2020-881 QPC du 5 février 2021, a déclaré conforme à la Constitution l'expression « non négligeable » de l'article 1247 du code civil. Les Sages apportent une définition claire du préjudice écologique (I), mais restent laconiques sur la raison de la constitutionnalité de l'article 1247 (II).

I. La définition claire du préjudice écologique

Le Conseil Constitutionnel précise dans cette décision, la distinction entre les différents préjudices environnementaux (A). Cette distinction est nécessaire afin de réparer correctement le préjudice écologique pur (B).

A. La distinction précise entre les différents préjudices environnementaux

Selon le Conseil Constitutionnel, le législateur « a prévu que, outre les dommages à l'environnement préjudiciant 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 ». Le Conseil Constitutionnel distingue ainsi plusieurs types de préjudices résultant de dommages environnementaux.

Avant la loi du 8 août 2016¹, le groupe de travail « Pour la réparation du préjudice écologique » a défini plusieurs catégories de préjudices liés à l'environnement.

- **Le préjudice individuel** : ce préjudice est celui d'une personne physique ou morale, résultant d'une atteinte à l'environnement. Par exemple, le préjudice moral d'une association qui résulte des atteintes aux intérêts qu'elle a pour objectif de défendre, rentre dans cette catégorie. Il est réparé par le droit commun de la responsabilité civile ou administrative.
- **Le préjudice collectif** : l'atteinte affecte directement les services que la nature rend à l'Homme. Par exemple, la pollinisation et la capture de CO₂. Ce préjudice porte indirectement atteinte à l'Homme. Ce type de préjudice relève des article 1246 et sv Code Civil.
- **Le préjudice objectif** : ce préjudice est directement causé à la Nature, on parle de « préjudice écologique pur ». Le but est 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, économiques ou moraux* ».

L'article 1247, issu de la loi biodiversité de 2016¹, concerne la réparation de ces deux derniers préjudices. Il dispose : « *Est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice*

¹ LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033016237/>

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 ».

Le Conseil Constitutionnel apporte ici des précisions sur la distinction de ces différents préjudices, puisqu'il subsistait un doute sur la formulation de l'article 1247. Cet article semble en effet viser tant les préjudices causés aux Hommes que les préjudices causés à l'environnement. Les associations requérantes avaient elles-mêmes utilisé des qualifications confuses pour dénommer les préjudices subis. Cette décision établit une véritable distinction car la confusion était aisée entre préjudice subjectif collectif (co2 , pollinisation) et préjudice moral/d'image des associations, qui est en réalité qualifié de préjudice personnel (même si causé à plusieurs personnes).

Les responsabilités administrative et civile ne sont pas adaptées à la réparation du préjudice écologique. Le principe de responsabilité en droit civil, prévoit la réparation des préjudices causés à des sujets de droit, or l'environnement n'a pas la personnalité morale en France. En ce qui concerne la responsabilité administrative, la loi n° 2008-757 du 1er août 2008² relative à la responsabilité environnementale, a prévu un régime de réparation des préjudices écologiques purs par l'autorité administrative. Cependant, jamais cette loi n'a pu être mise en œuvre tant son champ d'application est restreint.

Il est donc important de distinguer ces différents préjudices, pour les évaluer et les indemniser correctement. La décision du Conseil constitutionnel fait l'effort de séparer clairement ces différents chefs de préjudice afin que les demandeurs les distinguent également. Ainsi, les préjudices personnels, qu'ils soient matériels ou moraux relèvent du régime de droit commun. Les préjudices subjectif collectifs ainsi que les préjudices objectifs relèvent quant à eux de l'article 1246 et suivant du Code civil.

B. La réparation particulière du préjudice écologique pur

Dans la décision du 25 septembre 2012 concernant l'Affaire Erika³, la chambre criminelle de la Cour de cassation a défini le préjudice écologique comme une : « *atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement et découlant de l'infraction* ».

Selon le commentaire du Conseil Constitutionnel « *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* ».

Le préjudice écologique pur comporte de nombreuses spécificités, il a donc besoin d'une réparation particulière. Les préjudices moral et écologique ne peuvent être réparés de la même manière, puisque concernant le préjudice écologique pur, la réparation s'effectue par priorité en nature⁴.

² LOI n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000019277729/>

³ Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 25 septembre 2012, 10-82.938, Publié au bulletin. <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000026430035/>

⁴ TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS, 3 février 2021, N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1. <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/179360/1759761/version/1/file/1904967190496819049721904976.pdf>

Il est difficile d'évaluer correctement le montant de l'indemnisation nécessaire à la réparation du préjudice écologique. Dans l'Affaire de l'Erika³ par exemple, 15 000 oiseaux avaient été touchés. La Cour d'appel de Paris a prononcé des mesures compensatoires, et une indemnisation de 300 000 euros. Cette indemnisation est symbolique puisque équivalente à 2 euros par oiseau. L'indemnisation de la perte de ces spécimens est difficile, par exemple, certains sont plus rares et ont donc plus de "valeur". Cette difficulté d'indemnisation donne lieu à des jurisprudences très disparates. Par exemple, la Cour d'appel d'Aix en Provence en 2005 avait réparé la mort d'un loup par 1 euro symbolique. D'autres réparent à hauteur de 150 euros la capture d'un oiseau appartenant à une espèce protégée (Cour d'appel de Pau 2003).

Depuis quelque temps la justice tend à une meilleure évaluation et réparation du préjudice écologique. Dans la décision Parc national des calanques de 2020⁵, le tribunal correctionnel de Marseille affirme la nécessité de prendre en compte l'importance de chaque espèce pour l'équilibre de l'écosystème, et la gravité corollaire de l'atteinte et du déséquilibre induit. L'une des parties avait comparé la valeur d'un vieux mérrou à celle d'une toile de maître. Ainsi il est nécessaire d'indemniser la perte de l'espèce mais également le service que rend l'espèce à l'aulne de l'écosystème.

Même si l'évaluation est difficile à effectuer, le juge, s'il reconnaît un préjudice écologique, a l'obligation de chiffrer le dommage, si besoin avec l'aide d'un expert⁶.

Le Conseil Constitutionnel insiste donc sur la distinction entre les préjudices individuels et les préjudices écologiques, afin que chacun soit évalué et réparé correctement. Il reste cependant assez elliptique sur la question qui lui est posée.

II. La constitutionnalité de l'article 1247 du Code civil

Le législateur a choisi de fixer un seuil de gravité par l'emploi des termes « non négligeable ». Les Sages ont jugé que ces mots sont conformes à la Charte de l'environnement adossée à la Constitution (A), ainsi qu'à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (B).

A. Constitutionnalité vis-à-vis de la Charte de l'environnement

Les associations requérantes avaient soulevé le moyen selon lequel l'article 1247 violerait les articles 3 et 4 de la Charte. Cet article dénaturerait la faculté d'agir en recours pour la réparation de l'environnement dans la mesure où la plupart des atteintes à l'environnement prises isolément sont minimales. Cependant, en prenant ces atteintes négligeables comme un tout, on constate qu'elles ont un impact significatif sur l'environnement. Par exemple, l'une des associations a affirmé que « *chaque rejet de microplastiques participe à la constitution du vortex de déchets du Pacifique nord, parfois désigné comme étant à l'origine du 7^e continent* ».

Pourtant le Conseil Constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

⁵ Tribunal judiciaire de Marseille, 6 mars 2020, n° 9999. <https://www.doctrine.fr/d/TJ/Marseille/2020/UD24FA05047BE36FD9A52>

⁶ Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 22 mars 2016, 13-87.650, Publié au bulletin. <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000032311629/>

Le Conseil Constitutionnel précise dans cette décision que « l'article 4 de la Charte de l'environnement prévoit que : « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ». 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 dispositions⁷ ». Le Conseil Constitutionnel explique que l'article 4 de la Charte renvoie à la loi pour sa mise en œuvre.

Cette décision était prévisible puisque depuis 2012⁸. Le Conseil Constitutionnel exerce un contrôle restreint concernant l'article 4 de la Charte de l'environnement. L'article de la Charte renvoyant à la loi, les Sages laissent une large marge de manœuvre au législateur. Le Conseil Constitutionnel avait jugé en 2012 que, « ne disposant pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, 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 à vivre dans un environnement sain »⁸.

Il convient donc de se pencher sur les travaux préparatoires de la loi du 8 août 2016 dont sont issues les dispositions litigieuses. La loi du 8 août 2016 est intervenue à la suite de l'affaire de l'Erika, dans laquelle les juges ont reconnu de manière prétorienne l'existence du préjudice écologique pur. La Cour d'appel de Paris avait utilisé les mots « non négligeable »⁹.

L'Assemblée nationale va reprendre cette formulation d'« atteinte non négligeable ». Le Sénat avait proposé en première lecture les termes « grave et durable » qui auraient encore restreint le champs d'application de la réparation du préjudice écologique pur. Puis en deuxième lecture, il avait avancé la formule « dommage anormal » également restrictive. Les raisons de la mise en place d'un seuil de gravité résultent d'une volonté du législateur de tenir compte du « niveau de pollution inhérent à la vie moderne ». En outre les Parlementaires avaient justifié ce seuil par l'adage « de minimis non curat praetor » le juge ne doit pas s'occuper des causes insignifiantes. La formule « non négligeable » est en réalité le fruit de la conciliation des piliers du développement durable. Leur but était ainsi : « de ne pas limiter excessivement le champ de la responsabilité pour préjudice écologique tout en offrant des garanties de sécurité juridique aux acteurs économiques ».

Le Conseil Constitutionnel affirme donc la constitutionnalité de l'article 1247 à la Charte de l'environnement.

B. Constitutionnalité vis-à-vis de la DDHC

L'article 4 de la DDHC dispose que la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui.

Le Conseil Constitutionnel en déduit : « En second lieu, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de limiter la réparation qui peut être accordée aux personnes qui subissent un

⁷ Considérant 5, Conseil Constitutionnel n° 2020-881 QPC du 5 février 2021.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2020881QPC.htm>

⁸ Conseil Constitutionnel, Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, France Nature Environnement. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012282QPC.htm>

⁹ Cour d'appel de Paris, 30 mars 2010, n° 09/10806 « Sera, par ailleurs, indemnisé, 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 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 ».

préjudice du fait d'une atteinte à l'environnement. Par conséquent, 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 »¹⁰.

L'article 4 de la DDHC donnerait ainsi une valeur constitutionnelle à l'article 1240 du Code civil. Le Conseil Constitutionnel rappelle dans ce considérant que le préjudice écologique pur est celui qui cause un dommage à la nature en tant que telle, et ne vise donc pas les préjudices causés à autrui. Le préjudice écologique est un préjudice objectif, alors que l'article 4 de la DDHC vise les préjudices subjectifs, selon le Conseil Constitutionnel. Puisque le préjudice écologique pur n'entre pas dans le champ de l'article de la DDHC, il ne lui est, donc, pas contraire.

En outre, puisque la méconnaissance du principe de clarté de la loi et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité ne sont pas invocables en QPC, le Conseil Constitutionnel se contente d'écarter ce dernier grief.

En conclusion, le Conseil constitutionnel, dans cette décision, précise la distinction entre les différents préjudices liés à l'environnement, et affirme que c'est au législateur de prévoir la mise en œuvre de l'article 4 de la Charte de l'environnement.

Fiche d'arrêt rédigée par Julie Leroy, membre de Notre Affaire à Tous

¹⁰ Considérant 9, Conseil Constitutionnel n° 2020-881 QPC du 5 février 2021.