

N° 317

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 2003

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de résolution présentée au nom de la délégation pour l'Union européenne en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Marcel DENEUX sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la **responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux** (n° E 1966),*

Par M. Jean BIZET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir le numéro :

Sénat : 56 (2002-2003)

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. VERS UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE	6
A. LES OBJECTIFS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE	6
1. <i>La genèse de la procédure</i>	6
2. <i>Appliquer le principe du pollueur-payeur</i>	6
B. LES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE LA DIRECTIVE	7
1. <i>La discussion au Parlement européen</i>	7
2. <i>Les perspectives d'évolution de ce dossier</i>	8
II. LE CADRE GÉNÉRAL DE LA DIRECTIVE	8
A. LE CONTENU DES PROPOSITIONS DE DIRECTIVE	8
1. <i>Le système de responsabilité environnementale proposée par la directive</i>	9
2. <i>Quelles activités sont concernées ?</i>	10
3. <i>Les activités exclues du champ de la directive</i>	11
4. <i>La réparation du dommage environnemental</i>	12
5. <i>Le rôle de la puissance publique</i>	12
6. <i>Développer les systèmes d'assurance environnementale</i>	13
B. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE M. MARCEL DENEUX	14
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	14
A. LA QUESTION DE LA RESPONSABILITÉ SUBSIDIAIRE DE L'ÉTAT.....	15
B. DES RISQUES IMPORTANTS POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL EUROPÉEN	16
1. <i>La question des exclusions du régime de responsabilité sans faute</i>	16
a) L'exclusion des activités qui ont fait l'objet d'une autorisation.....	16
b) L'exclusion des activités jugées non néfastes compte tenu des connaissances scientifiques et techniques	17
2. <i>L'ampleur et la nature de la responsabilité des entreprises</i>	18
a) Le maintien d'un lien de causalité établi entre le dommage et la réparation.....	18
b) La détermination des responsabilités.....	18
C. UN CHAMP D'APPLICATION TROP VASTE ?	18
1. <i>Les difficultés liées à la définition de la biodiversité</i>	18
2. <i>La question de l'utilisation des produits</i>	19
D. LAISSER DU TEMPS AUX MARCHÉS DE L'ASSURANCE POUR SE DEVELOPPER	20
1. <i>Un marché de l'assurance environnementale quasi-inexistant</i>	20
2. <i>Des risques de blocage</i>	21
PROPOSITION DE RÉOLUTION	23
ANNEXE - PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	25
TABLEAU COMPARATIF	27

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Affaires économiques est saisie d'une proposition de résolution, déposée par notre collègue M. Marcel Deneux, au nom de la délégation pour l'Union européenne. Cette proposition de résolution porte sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux.

Cette proposition de directive, déposée par la Commission européenne le 22 février 2002, a été discutée par le Parlement européen en séance plénière le 14 mai 2003. Parallèlement à ce processus législatif, les autorités grecques, qui exercent actuellement la présidence du Conseil de l'Union, ont soumis aux différentes délégations des Etats membres un texte de compromis. L'ambition de la présidence grecque serait -indique-t-on à Bruxelles- de parvenir à la conclusion d'un accord politique sur ce projet lors de la réunion du Conseil des ministres de l'environnement, qui devrait se tenir le 13 juin prochain.

La proposition de directive vise à créer, **sur le fondement du principe pollueur-payeur**, un régime de responsabilité environnementale dans les Etats membres de l'Union européenne. L'objectif est de prévenir les risques de dégradation du milieu environnant et, le cas échéant, d'en permettre la réparation.

Partant du constat que de nombreux sites sont, en Europe, pollués ou susceptibles de l'être, la Commission souhaite mettre en place des instruments juridiques permettant la réparation des dommages causés à la biodiversité, aux eaux, ainsi qu'aux sols et sous-sols.

Pour ce faire, la directive prévoit deux régimes de responsabilité, pour faute et sans faute, qui obligerait les opérateurs économiques à prendre des mesures de prévention et de réparation en cas de menace ou d'atteinte à

l'environnement. L'Etat aurait également une responsabilité et serait tenu de veiller à ce que les exploitants mettent effectivement en oeuvre ces mesures. **Les Etats devraient, en cas de carence ou de défaillance de l'exploitant, prendre directement ces mesures, ce qui peut avoir un impact financier considérable pour les finances publiques nationales.**

Le champ de la directive a vocation à couvrir, à terme, l'ensemble des activités économiques. Le régime de responsabilité différerait selon qu'il s'agisse ou non d'activités considérées comme dangereuses. Si tel était le cas, le régime de responsabilité sans faute trouverait à s'appliquer.

La préservation de l'environnement, patrimoine géré collectivement, est un objectif qui ne peut être que défendu et affirmé. Il convient néanmoins de relever que la mise en application du principe pollueur-payeur paraît plus compliquée qu'il n'y paraît. En effet, les activités économiques pourraient être fortement affectées si la responsabilité environnementale était mise en oeuvre de manière rigide, voire brutale, et sans prise en compte de la nécessaire préservation des grands équilibres économiques.

Alors que l'économie européenne est soumise à une baisse continue de l'emploi industriel et à une pression concurrentielle de plus en plus forte, une proposition dont le champ d'application serait trop vaste et qui impliquerait des obligations environnementales trop importantes pour l'industrie européenne ne pourrait qu'être préjudiciable au développement économique européen.

Sur ce dossier, votre commission a donc retenu la même approche que celle qui a prévalu lors de ses travaux sur le projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

I. VERS UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

A. LES OBJECTIFS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

1. La genèse de la procédure

Les travaux des institutions européennes sur la question de la responsabilité environnementale ont débuté dans les années 1990, avec la publication d'un Livre Vert en 1993 et d'un Livre Blanc, présenté en février 2000¹.

Sur la base de ces travaux préparatoires, la Commission européenne a ouvert un large débat sur le sujet, qui s'est terminé le 1^{er} juillet 2000. Elle a, dans le droit fil de ces réflexions, élaboré une proposition formelle², qui a été soumise au Conseil économique et social européen, en vertu de l'article 175-1 du traité instituant la Communauté européenne (TCE). Cette proposition a été transmise au Parlement français, conformément à l'article 88-4 de la Constitution.

2. Appliquer le principe du pollueur-payeur

Dans l'exposé des motifs de la proposition, la Commission rappelle que de nombreux accidents industriels ont causé de fortes pollutions et des dommages à l'environnement. Elle ajoute que près de 300 000 sites pollués ou susceptibles de l'être sont recensés sur le territoire de l'Union européenne. Les évaluations des coûts de dépollution partielle de ces sites iraient ainsi de 55 à 106 milliards d'euros, soit entre 0,6 % et 1,25 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne.

La Commission part du constat que les Etats membres sont confrontés à un problème environnemental important. Selon la Commission, cette

¹ Livre blanc sur la responsabilité environnementale, COM (2000) 66 final

² Proposition de directive sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux COM (2002) 17 final

situation découlerait, pour une grande part, du caractère récent, voire de l'inexistence, des régimes de responsabilité environnementale adoptés par les Etats membres et cela justifierait une application plus stricte du principe du pollueur-payeur, inscrit à l'article 174-2 du TCE.

La proposition initiale de la Commission européenne avait, dans cette perspective, su trouver un point d'équilibre entre les intérêts environnementaux et la nécessaire préservation de la compétitivité économique des entreprises européennes. Les amendements adoptés par le Parlement européen lors de la discussion en séance plénière ont néanmoins fragilisé cet équilibre.

B. LES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE LA DIRECTIVE

1. La discussion au Parlement européen

La proposition de directive relève de la procédure de codécision, définie à l'article 251 du TCE.

Le Parlement européen en a été saisi. Il l'a renvoyée pour examen au fond à la commission juridique et du marché intérieur et, pour avis, à la commission de l'environnement, ainsi qu'à la commission de l'industrie.

Le Parlement européen a opté pour la procédure de la coopération renforcée entre commissions (dite « procédure Hughes renforcée »). La commission saisie pour avis -la commission de l'environnement dans le cas présent- se trouve alors investie de pouvoirs plus étendus ; elle a, notamment, la possibilité de présenter directement ses amendements en séance plénière, malgré un éventuel désaccord manifesté par la commission saisie au fond.

Le rapport du Parlement européen a été déposé le 2 mai 2003 et la discussion de la proposition de directive en séance plénière a eu lieu le 14 mai dernier. **Cette discussion a conduit à l'adoption d'amendements, dont certains ne sont pas sans poser des problèmes juridiques importants, notamment du fait de l'élargissement du champ d'application de la directive.**

Ce vote ouvre désormais la voie à la procédure traditionnelle de conciliation entre le Parlement européen et le Conseil.

2. Les perspectives d'évolution de ce dossier

Parallèlement au processus législatif ordinaire, les autorités grecques, qui exercent actuellement la présidence du Conseil, ont entrepris un vaste travail de concertation entre Etats membres sur la proposition de directive. La présidence grecque aurait en effet pour ambition **-et ce malgré les divergences de fond qui subsistent entre Etats membres** et les problèmes juridiques posés par la directive- de parvenir à un texte de compromis dans des délais réduits. Dans cette perspective, il est probable que le Conseil des ministres de l'environnement, qui devrait avoir lieu le 13 juin prochain, ait à débattre des conditions **d'un accord politique** sur la proposition.

La proposition de résolution que votre commission vous soumet ayant été adoptée le 27 mai, elle pourrait devenir, compte-tenu de la règle des 10 jours francs, résolution du Sénat **avant la date de la réunion du Conseil des ministres, ce qui sera de nature à consolider la position des autorités françaises dans les négociations.**

Votre commission note toutefois que la précipitation ne peut constituer une ligne de conduite pertinente dans l'examen de ce dossier, eu égard à l'importance du sujet traité, aux enjeux qui en découlent pour la compétitivité des économies et pour les finances publiques des Etats membres.

Elle tient également à souligner qu'une grande confusion prévaut dans le déroulement de la procédure législative européenne. **Cette confusion n'a pas facilité les travaux menés par votre rapporteur sur ce texte.** Plusieurs **versions concurrentes** de la proposition de directive sont actuellement en débat dans les négociations. Le Parlement européen a amendé le texte de la proposition de la Commission et la présidence grecque a, parallèlement, élaboré un texte de compromis, ce qui ne permet pas une bonne lisibilité de la réforme proposée. Au surplus, chaque version retient des **orientations souvent contradictoires** et les différentes dispositions ne se situent pas toujours dans les mêmes articles ou annexes.

II. LE CADRE GÉNÉRAL DE LA DIRECTIVE

A. LE CONTENU DES PROPOSITIONS DE DIRECTIVE

Dans sa version actuelle, la proposition entraînerait **des modifications profondes** dans les systèmes juridiques des Etats membres. Elle introduit un grand nombre de concepts nouveaux, **dont les effets sont, pour certains d'entre eux, mal évalués.** Compte tenu des délais nécessaires à

l'intégration au sein de l'ordre juridique et à l'interprétation de ces dispositions, **de nombreuses années pourraient s'écouler avant que les changements proposés soient pleinement mis en oeuvre.**

1. Le système de responsabilité environnementale proposée par la directive

Le régime de responsabilité préconisé dans la proposition de directive vise à permettre la réparation des dommages causés à l'environnement par les activités économiques. En France, une obligation de réparer, résultant pour l'essentiel du droit commun de la responsabilité civile et de la police des installations classées, existe déjà. **Toutefois, il s'agit uniquement de réparer les atteintes, dans une acception patrimoniale, aux biens et aux personnes.**

En revanche, la réparation des dommages environnementaux ne fait pas l'objet d'un régime spécifique, ni en droit français, ni en droit communautaire.

La directive exclut de son champ d'application les dommages aux biens et aux personnes, même si ces dommages sont issus de la dégradation du milieu environnant. Elle vise donc spécifiquement les atteintes à l'environnement, dans une conception non patrimoniale. Le système peut donc être qualifié comme un régime de responsabilité environnementale « pure ».

Les dommages à l'environnement recouvrent trois notions différentes :

– **les atteintes à la biodiversité.** Cette notion doit s'apprécier au regard des espèces protégées par la directive relative à la conservation des oiseaux sauvages¹ et des types d'habitats naturels, espèces animales et espèces végétales protégés par la directive relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage² ;

– **les dommages affectant les eaux,** c'est-à-dire ceux qui détériorent l'état écologique, le potentiel ou l'état chimique des eaux au regard des critères de la directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau³ ;

¹ Directive n° 79/409 du 2 avril 1979

² Directive n° 92/43 du 21 mai 1992 modifiée par la directive n° 97/62 du 27 octobre 1997, portant adaptation au progrès technique et scientifique

³ Directive n° 2000/60 du 23 octobre 2000

– **les atteintes aux sols et aux sols** qui peuvent avoir des effets néfastes pour la santé humaine.

Les dommages à l'air ont été explicitement exclus du champ de la directive, la Commission considérant que cette proposition ne constituait pas le cadre juridique pertinent pour traiter ce problème.

Sur ces fondements, la directive mettrait en place un régime de **responsabilité sans faute** pour des activités spécifiques -en pratique les plus dangereuses-, définies dans une de ses annexes, qui ont occasionné des pollutions. Pour toutes les autres activités, un régime de **responsabilité pour faute** serait institué dans le cas des pollutions trouvant leur origine dans une négligence ou une erreur de l'exploitant.

La directive traite également de la prévention des pollutions. Il est ainsi précisé que s'il existe une menace de dommage environnemental, l'exploitant doit prendre les mesures préventives nécessaires, sans que l'Etat le lui demande. En outre, l'autorité publique peut obliger l'exploitant à prendre ces mesures en cas de carence ou doit les prendre elle-même.

2. Quelles activités sont concernées ?

La quasi-totalité des activités économiques peut être, à terme, concernée par le champ de la directive. Une annexe fixe la liste des activités qui donneraient lieu à **un engagement de la responsabilité sans faute**. Seraient ainsi concernées les exploitations les plus dangereuses soumises à autorisation ou à un permis, les opérations de gestion de déchets, la fabrication, l'utilisation, le stockage et le transport de substances dangereuses, et les utilisations et la dissémination des organismes génétiquement modifiés (OGM).

L'utilisation des produits serait *a priori* exclue du champ d'application. Ce point est néanmoins ambigu. Le Parlement européen a précisé que la directive devait s'appliquer aux dommages susceptibles d'être causés par toute substance utilisée dans l'une des activités professionnelles énumérées à l'annexe. Cet élargissement entraînerait, entre autres, une inclusion des activités agricoles, soumises à autorisation, dans le champ de la directive, pour autant que ces dernières soient utilisatrices de produits phytosanitaires, biocides ou d'OGM.

Pour toutes les autres activités économiques, non définies explicitement dans l'annexe de la directive, les exploitants ne verraient leur responsabilité engagée **qu'en cas de faute ou négligence** causant des dommages environnementaux.

3. Les activités exclues du champ de la directive

La proposition de directive prévoit un certain nombre d'exemption au champ d'application du régime de responsabilité sans faute. Le Parlement européen a précisé que ces exclusions étaient énumérées de manière limitative.

Il s'agit des dommages environnementaux causés par :

- un conflit armé, une guerre civile ou *des actes de terrorisme* (ajout du Parlement européen) ;

- un phénomène naturel exceptionnel ;

- les activités conformes aux bonnes pratiques agricoles et sylvicoles (ajout du Parlement européen) ;

- une émission ou une activité expressément autorisée par les lois et règlement applicables, ou par le permis ou l'autorisation délivré à l'exploitant ;

- les émissions ou les activités qui n'étaient pas considérées comme néfastes conformément à l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment où l'émission ou l'activité a eu lieu.

Par ailleurs, il convient de préciser que le transport d'hydrocarbures et les activités nucléaires sont exclus du champ de la directive, car ces activités font l'objet de conventions internationales spécifiques.

Le Parlement européen a néanmoins introduit des amendements affaiblissant la valeur juridique de cette exclusion. En effet, la directive trouverait à s'appliquer si les conventions internationales spécifiques n'étaient pas encore entrées en vigueur ou s'il était jugé que ses dispositions étaient plus favorables que celles des conventions.

On imagine quelle perturbation une telle mesure serait de nature à entraîner dans l'ordre juridique de l'Union. Si les conventions ne sont pas encore entrées en vigueur, deux droits distincts peuvent se succéder, ce qui n'est pas à même d'en favoriser la compréhension et l'application. Surtout, s'il y a concurrence entre le régime de la convention et celui de la directive, lequel sera mis en oeuvre tant que n'aura pas été tranchée la question préjudicielle relative au plus favorable ?

En outre, le Parlement a adopté un amendement précisant que les rayonnements (notamment ionisants) sur les sols pourraient donner lieu à réparation, ce qui contredit précisément l'exclusion, prévue par ailleurs, des activités nucléaires du champ d'application de la directive.

4. La réparation du dommage environnemental

En premier lieu, la directive précise qu'il doit exister un **lien de causalité** entre l'activité polluante et le dommage environnemental.

D'autre part, la directive n'est pas d'application rétroactive, ce qui signifie que les dommages antérieurs à son entrée en vigueur ne seront pas couverts. La proposition rappelle que, conformément au principe pollueur-payeur, un exploitant qui cause un dommage doit supporter le coût des mesures de prévention ou de réparation. **Le débiteur est donc en principe l'auteur du dommage.**

La réparation des dommages environnementaux à la biodiversité et à l'eau s'effectuerait par la remise en l'état originel de l'environnement. Elle est alors effectuée par une **réhabilitation**, un **remplacement** ou **l'acquisition de l'équivalent des ressources naturelles**. Elle impose également, le cas échéant, l'élimination de tout danger grave pour la santé humaine.

La réparation des sols et sous-sols pollués implique que des mesures soient prises pour assurer que les **polluants** soient **contrôlés, contenus réduits ou éliminés** de façon à ce qu'ils ne posent aucun risque pour la santé humaine.

Le texte prévoit par ailleurs que lorsqu'un même dommage a été causé par les actions ou omissions de plusieurs exploitants, les Etats membres peuvent prévoir que les exploitants concernés sont tenus **solidairement et individuellement responsables du dommage**.

Dans tous les cas, la réparation des dommages implique des « actions de réparation primaires » qui seraient susceptibles d'accélérer le retour à l'état initial, même si les effets de la restauration naturelle doivent être pris en compte. En attendant ce rétablissement, des « actions réparatrices compensatoires » devront être mises en oeuvre.

5. Le rôle de la puissance publique

La puissance publique est chargée d'un rôle majeur dans ce système. Elle est, en effet, investie d'une responsabilité subsidiaire.

En l'état de la proposition, l'Etat devrait prendre les mesures de prévention ou de réparation nécessaires si l'exploitant ne s'est pas conformé aux obligations de la directive, même après injonction.

Il y a donc une dérive potentielle grave dans ce principe qui pourrait conduire à une substitution de la notion de contribuable-payeur à celle de pollueur-payeur, même si la directive précise très clairement que l'autorité compétente recouvre auprès du responsable les coûts qu'elle a supportés pour les mesures de prévention et de réparation.

6. Développer les systèmes d'assurance environnementale

Le dernier volet important de la directive est constitué par les mesures d'incitation pour les entreprises à souscrire des produits d'assurance pour les dommages environnementaux.

La proposition prévoit que les Etats membres encouragent la prise par les opérateurs de toute assurance ou autres formes de garantie financière appropriées et qu'ils encouragent le développement d'assurances ou d'autres produits financiers pertinents.

En ce domaine, la Commission européenne s'est fondée sur l'approche retenue par les Etats-Unis avec la loi générale sur les mesures correctives et compensatoires et la responsabilité dans le domaine de l'environnement, qui a créé un fonds de réparation des dommages environnementaux (le « Superfund »). L'expérience américaine n'est cependant pas si concluante que la Commission européenne l'affirme, compte tenu des dérives du système, qui ont suscité de nombreuses procédures contentieuses.

En outre, le Parlement européen a amendé cette disposition en lui substituant une obligation d'assurance à terme (trois ans pour les installations classées et soumises à autorisation, six ans pour toutes les activités mentionnées à l'annexe de la directive).

Le texte de compromis de la présidence reste dans le domaine de l'incitation mais prévoit l'élaboration de lignes directrices pour développer les systèmes d'assurance, dans les mêmes délais que ceux définis par le Parlement européen. En outre, ces mesures d'incitation seraient assorties d'une obligation d'assurance qui s'appliqueraient cinq ans après la date-limite de transposition de la directive.

Ces dispositions ne sont pas sans poser des problèmes importants eu égard à la nouveauté du sujet et au degré d'impréparation des acteurs économiques en la matière.

B. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE M. MARCEL DENEUX

M. Marcel Deneux a déposé, au nom de la délégation pour l'Union européenne, en novembre dernier, une proposition de résolution¹ portant sur la proposition de directive qui vient d'être présentée.

Votre commission tient en premier lieu à rendre hommage au travail effectué par M. Marcel Deneux, qui a su dresser un tableau clair et résumé de la proposition de directive, dont les dispositions sont complexes et difficiles d'accès.

L'exposé des motifs de la proposition de résolution rappelle avec précision les objectifs de la directive, les définitions retenues, son champ d'application et les principaux enjeux liés à l'adoption de ce projet.

Le rapport conclut au dépôt d'une proposition de résolution. Cette dernière se prononce pour une application stricte du principe pollueur-payeur et pour un champ d'application assez large de la directive.

Sur le fond, votre commission ne peut que souscrire à l'idée, légitime, de la réparation des dommages par le responsable de la pollution.

Cependant, l'application du principe pollueur-payeur ne doit pas, en tout état de cause, conduire à alourdir de manière déraisonnable les contraintes qui pourraient en résulter pour les activités économiques, qu'elles soient industrielles ou agricoles.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission souhaite saluer en tout premier lieu l'approche innovante qui a conduit la Commission européenne à faire cette proposition. En effet, un tel projet est de nature à responsabiliser les opérateurs. Il pourrait également les inciter à adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Le socle juridique de la communauté européenne dans le domaine de l'environnement étant fondé sur le principe du pollueur-payeur, il convient que ce concept juridique ne reste pas lettre morte et soit mis en application.

¹ Proposition n° 56, 2002-2003, de M. Marcel Deneux au nom de la délégation pour l'Union européenne, « Le principe pollueur-payeur : comment l'appliquer dans l'Union ? »

Cependant, le respect des objectifs environnementaux ne doit pas être général et absolu. **Les Etats membres doivent pouvoir conserver des marges de manœuvre quant à la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur.** La politique de l'environnement ne peut être menée sans considération des impératifs de développement économique et industriel des différents Etats membres. Elle ne peut se dispenser d'une analyse comparative entre les coûts et les avantages qui résulteraient de l'adoption d'un tel projet.

Or, votre commission éprouve les plus grandes difficultés à mesurer l'impact économique qui pourrait résulter de l'application de ce texte.

A ce titre, votre commission estime que la proposition de la Commission, à plus forte raison la proposition amendée par le Parlement européen, et le texte de compromis de la présidence grecque **sont porteurs de menaces pour la compétitivité des économies européennes.**

En l'état actuel, le projet serait lourd de conséquences pour l'équilibre des finances publiques nationales ainsi que pour la sécurité juridique des opérateurs économiques et leur développement.

A. LA QUESTION DE LA RESPONSABILITÉ SUBSIDIAIRE DE L'ETAT

Comme cela a déjà été précisé, le texte de la proposition prévoit une intervention automatique des autorités publiques en cas de défaillance ou de non-respect par les opérateurs des mesures de prévention ou de réparation des dommages qui leur sont prescrites.

En effet, la responsabilité environnementale, au regard des dispositions de la directive, incombe à l'exploitant. Toutefois, si ce dernier ne met pas en oeuvre de sa propre initiative les mesures où qu'il ne répond pas aux injonctions de la puissance publique, **l'Etat membre est chargé de l'obligation de prendre lui-même ces mesures.** Cette obligation est de portée générale. Le Parlement européen a par ailleurs contribué à accroître la confusion qui règne en la matière en précisant que l'Etat membre « *veille à ce que les mesures soient prises* ».

Le texte de compromis de la présidence grecque n'est pas non plus sans ambiguïté car il prévoit une intervention automatique si le coût des mesures n'est pas disproportionnée par rapport aux bénéfices environnementaux escomptés ou si le dommage est grave. **Ces conditions sont suffisamment imprécises pour laisser le champ ouvert à une appréciation qui pourrait différer selon les Etats membres.** Cela induirait des obligations qui pourraient varier d'un Etat à l'autre.

Votre commission estime que l'intervention des Etats doit être laissée à leur libre appréciation, notamment en raison du champ très large de ces obligations environnementales. Il devrait en effet être exclu que l'Etat intervienne de manière systématique et obligatoire sur un champ potentiellement illimité. Votre commission estime, en conséquence, souhaitable que les Etats membres aient la possibilité de chercher d'autres parties responsables pour prendre les mesures de sauvegarde ou de réparation nécessaires avant d'intervenir elles-mêmes.

Dans le cas contraire, la charge administrative et financière pourrait se révéler immense et risquerait de porter atteinte à l'équilibre des finances publiques, en raison des coûts qui pourraient être induits par cette obligation. **En aucun cas, il ne convient de substituer le principe contribuable-payeur au principe pollueur-payeur.**

En outre, ce système serait potentiellement **déresponsabilisant** pour les exploitants qui seraient assurés **d'une intervention systématique de l'Etat** en cas de défaillance de leur part.

B. DES RISQUES IMPORTANTS POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL EUROPÉEN

1. La question des exclusions du régime de responsabilité sans faute

a) L'exclusion des activités qui ont fait l'objet d'une autorisation

Quoiqu'elle ait été proposée par le Commission européenne, le Parlement européen a supprimé l'exclusion **des dommages environnementaux survenus dans le cadre d'une activité qui aurait fait l'objet d'une autorisation**. Il a, en contrepartie, prévu que cette autorisation pouvait constituer une circonstance atténuante (notion juridique qui se révèle, en la matière, impropre car elle relève du droit pénal) au moment de la détermination de la responsabilité et du montant de la réparation.

Votre commission demande **le maintien de cette exclusion**, sous réserve que l'opérateur titulaire de l'autorisation se soit conformé aux prescriptions liées à l'autorisation qui lui a été délivrée.

En effet, l'autorisation donnée par l'administration est le résultat d'une **procédure longue qui implique nécessairement une évaluation de l'activité**. En France, les installations classées doivent réaliser une étude d'impact sur l'environnement et, pour les plus dangereuses d'entre elles, une étude de dangers.

Si l'administration accorde le permis à l'exploitant, **c'est qu'elle considère que les conséquences environnementales résultant de l'activité sont acceptables**. Il est d'ailleurs important de noter que le permis soumet l'exercice de l'activité au respect de certaines conditions. Dans le cas de la présente proposition de directive, l'exclusion ne pourrait être applicable qu'à condition que l'exploitant ait respecté ces limitations.

Au contraire, la mise en cause de l'opérateur en l'absence de faute reviendrait à fragiliser l'évaluation de l'impact et son caractère acceptable. **Cela ferait peser des risques excessifs sur l'opérateur et menacerait la sécurité juridique dont ce dernier doit pouvoir bénéficier pour exercer ses activités**.

Enfin, un permis est toujours délivré sous réserve du droit à réparation des tiers, notamment en cas d'accident affectant les biens et les personnes, auquel l'exclusion ne porte pas atteinte.

b) L'exclusion des activités jugées non néfastes compte tenu des connaissances scientifiques et techniques

De la même manière, le Parlement européen a rejeté l'exclusion du régime de responsabilité sans faute pour les émissions ou activités qui n'étaient pas considérées comme néfastes, compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment de leur occurrence.

Votre commission, pour sa part, demande le maintien de cette exclusion. En effet, il paraît difficilement envisageable d'imposer au niveau communautaire une responsabilité de l'exploitant ou de l'Etat membre pour des risques inconnus scientifiquement au moment des faits.

Votre commission considère qu'une telle disposition aurait pour conséquence de freiner tout progrès scientifique et industriel, du fait des risques, impossibles à prévoir au moment de l'innovation, qui pourraient être liés à ces activités.

2. L'ampleur et la nature de la responsabilité des entreprises

a) Le maintien d'un lien de causalité établi entre le dommage et la réparation

Il est souhaitable que le texte prévoie l'obligation de prouver un lien de causalité strict entre le fait dommageable ou la faute de l'opérateur concerné et le dommage. **Cette exigence est indispensable pour que le régime mis en place soit juridiquement satisfaisant et équitable.** A défaut, la responsabilité d'un exploitant pourrait être recherchée au seul motif qu'il se trouvait sur le lieu du fait dommageable, même s'il n'est intervenu en aucune manière dans l'occurrence du dommage.

Or, le Parlement européen a introduit un élément de confusion dans ce raisonnement car il a précisé que la directive s'appliquait également aux **dommages susceptibles** d'être causés par les activités définies en annexe. **A nouveau, cette disposition insère une incertitude qui pourrait être préjudiciable à la sécurité juridique des opérateurs.**

b) La détermination des responsabilités

La question de la responsabilité solidaire des entreprises est également une source de confusion. Une telle disposition pourrait être d'application délicate car il est difficile de déterminer précisément les parts de responsabilité qui incombent à chaque exploitant, ce qui pourrait susciter d'importants contentieux.

Selon votre commission, **il est équitable de rendre chaque exploitant responsable en fonction de sa participation dans la réalisation du préjudice**, et non de façon solidaire.

C. UN CHAMP D'APPLICATION TROP VASTE ?

1. Les difficultés liées à la définition de la biodiversité

Eu égard aux difficultés importantes que soulève la directive, notamment sur l'objectif de réparation et la responsabilité subsidiaire de l'Etat, votre commission estime que **la définition de la biodiversité**, tant pour les espèces que pour les espaces, ne devrait pas **couvrir l'ensemble du territoire communautaire, mais seulement les zones Natura 2000** (qui sont les zones retenues au titre des directives 79/409 et 92/43).

Cette définition plus resserrée de la biodiversité permettrait une compréhension précise et harmonisée de cette notion dans tous les Etats membres de l'Union européenne. En outre, la référence à des zones spécifiquement protégées permet de faciliter la définition de l'état initial, qui joue un rôle essentiel pour évaluer les mesures de réparation. **En effet, au moment de la désignation d'une zone protégée un bilan précis de son état environnemental est dressé.**

2. La question de l'utilisation des produits

L'inclusion dans le champ de la directive de l'utilisation des produits est également problématique.

Selon la directive, amendée par le Parlement européen, la responsabilité s'applique aux dommages susceptibles d'être causés par toute substance utilisée dans l'une des activités professionnelles énumérées à l'annexe. L'utilisation de produits phytosanitaires ou biocides et d'OGM déclencherait donc le régime de la responsabilité sans faute.

Votre commission est consciente que l'utilisation incorrecte de produits phytosanitaires peut entraîner des dommages importants à l'environnement, et peut notamment contribuer à la dégradation de la qualité des eaux. Néanmoins, il est difficile de prévoir le recours à un régime de responsabilité sans faute, qui toucherait les agriculteurs ainsi que les industriels pour l'utilisation de substances considérées comme dangereuses, mais qui sont autorisées.

Dans le cas de l'agriculture, votre commission estime que l'exploitant ne doit pouvoir être tenu responsable, en cas d'utilisation de ces produits, que si une faute ou une négligence grave a été commise. A titre d'exemple, cela viserait les cas de non-respect des consignes d'utilisation du produit.

Votre commission note **qu'il existe déjà un dispositif juridique complet** (plus d'une vingtaine de directives) traitant des questions de responsabilité en cas de dommages survenus du fait de l'utilisation des produits. **La présente proposition de directive ne constitue donc pas le cadre juridique approprié.**

Enfin, sur la question des OGM, votre rapporteur renvoie aux analyses qui ont été développées par la mission d'information¹ qu'il a présidé sur ce sujet. Compte tenu de la spécificité de ces produits, un régime ad hoc de responsabilité doit leur être appliqué pour les dommages économiques qu'ils pourraient causer. En conséquence, votre commission estime que ce problème, pour ses aspects économiques, devrait être traité dans le cadre d'un texte spécifique.

En revanche, la présente proposition de directive semble être le cadre approprié pour traiter les atteintes à l'environnement, et notamment à la biodiversité, que pourraient entraîner les OGM.

Cette position est, à cet égard, en partie conforme à celle retenue par le Parlement européen qui a adopté un article additionnel à la proposition de directive précisant que la Commission européenne devrait présenter une autre proposition visant « à compléter le cadre réglementaire concernant la responsabilité pour les dommages causés par les OGM en vue de parachever la législation nécessaire au développement du secteur des biotechnologies modernes. La proposition, en particulier porterait sur les dommages causés par la présence d'OGM dans des produits dont les producteurs n'ont pas utilisé de tels organismes »².

D. LAISSER DU TEMPS AUX MARCHÉS DE L'ASSURANCE POUR SE DEVELOPPER

1. Un marché de l'assurance environnementale quasi-inexistant

La création d'une obligation d'assurer les dommages environnementaux semble prématurée. En effet, le marché de l'assurance environnementale est très peu développé. Les opérateurs économiques n'ont pas l'expérience nécessaire et pourraient éprouver les plus grandes difficultés pour évaluer les primes et les préjudices causés à l'environnement. **Une obligation d'assurance pourrait créer des blocages et conduire les assureurs à refuser d'assurer ce risque.**

¹ Rapport n° 301, 2002-2003, de la Mission d'information sur les enjeux économiques et environnementaux des organismes génétiquement modifiés, M. Jean Bizet, président, M. Jean-Marc Pastor, rapporteur, « Quelle politique des biotechnologies pour la France ? »

² Article 18 bis de la proposition de directive introduit par le Parlement européen

Dans la mesure où le projet de directive contient des concepts nouveaux, **les entreprises d'assurance ne peuvent se fonder sur aucune expérience antérieure pour établir des estimations.** Tel est le cas par exemple pour le concept d'indemnisation des dommages à la biodiversité. En outre, on constate une absence d'expertise approfondie du marché concernant cette catégorie d'assurance très complexe, qui pourrait donner naissance à des conflits avec les autorités de contrôle.

Dans l'état actuel du projet, hormis les dommages aux sols pour lesquels il existe certains produits d'assurance spécifiques, **les entreprises d'assurance ne sont pas à même d'offrir une couverture suffisante et efficace.**

2. Des risques de blocage

En conséquence, votre commission estime qu'il est préférable de laisser du temps pour que le marché puisse se développer. Une incitation permettrait aux assureurs d'expérimenter des produits financiers pertinents.

Votre commission tient par ailleurs à souligner que l'obligation d'assurance, assortie de la suppression de l'exemption de responsabilité pour les opérateurs qui bénéficient d'une autorisation, ne serait pas sans poser des problèmes. En effet **les dommages** qui peuvent survenir dans le cadre de l'autorisation, sans qu'il y ait eu faute de l'exploitant, **sont alors certains. En conséquence, le risque ne serait pas assurable et le système serait inapplicable.**

Le champ d'application de la directive est également problématique car elle ne prévoit que la réparation des dommages futurs. Or certains sites sont d'ores et déjà pollués. Il sera alors difficile de distinguer les pollutions postérieures à l'entrée en vigueur de la directive, qui pourront faire l'objet d'une réparation, des pollutions antérieures qui ne pourraient pas être indemnisées.

Votre commission estime en conséquence qu'une obligation d'assurance serait prématurée et **qu'un système d'incitation serait préférable.** Votre commission tient à préciser qu'une obligation d'assurance ne crée pas forcément d'elle-même un marché d'assurance.

Les risques liés à un tel système seraient importants et conduiraient les assureurs à refuser d'offrir les produits d'assurance que les exploitants devraient pourtant contracter.

Dans le meilleur des cas, les entreprises d'assurance pourraient proposer des produits dont les primes seraient surévaluées. En effet, la détermination des risques véritablement encourus et du montant précis des réparations que les dommages pourraient nécessiter serait délicate.

Au total, le texte de la directive doit impérativement évoluer. Une adoption de ce texte dans la rédaction du Parlement européen ou de la présidence du Conseil serait lourde de conséquences économiques. Ces dernières, quoique difficilement évaluables avec précision en l'état des outils disponibles, ne seraient pas sans causer de sérieux préjudices à l'attractivité de l'Union Européenne pour les entrepreneurs et les investisseurs. Elles ne seraient pas également sans incidences sur le maintien d'activités existantes, telles que certaines productions agricoles.

La directive menacerait des pans importants des économies européennes et nuirait à leur compétitivité.

Votre commission réaffirme avec force que, dans ce domaine, précipitation n'est pas raison. C'est pourquoi, votre commission estime que la conclusion d'un accord politique sur ce texte lors de la réunion du Conseil des ministres de l'environnement du 13 juin ne serait pas opportun si les dispositions des différentes propositions de directive n'évoluaient pas.

C'est pourquoi, sur le fondement de la proposition de résolution n° 56 déposée par M. Marcel Deneux, votre commission vous soumet la proposition de résolution ci-jointe.

*

* *

Réunie le mardi 27 mai 2003, la Commission des Affaires économiques a adopté, à la majorité, les groupes socialiste et communiste, républicain et citoyen s'abstenant, la proposition de résolution qu'elle vous soumet ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive E 1966 relative à la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux,

Vu les amendements à cette proposition de directive adoptés par le Parlement européen en séance plénière le 14 mai 2003,

Vu le texte de compromis n° 8701/03 élaboré par la présidence du Conseil de l'Union,

Considère que le principe pollueur-payeur, défini à l'article 174-2 du Traité instituant la Communauté européenne, ne doit pas être mis en œuvre dans des conditions pouvant porter atteinte à la compétitivité de l'économie européenne ;

Relève que les mesures de prévention et de réparation des dommages environnementaux ne sauraient menacer la sécurité juridique des exploitants ou entraver à l'excès les progrès scientifique ou technique sans porter une atteinte grave au dynamisme de l'Union Européenne ;

Estime que l'intervention de l'Etat pour la réparation des dommages environnementaux ne doit pas être systématique et doit être laissée à leur libre appréciation ;

Juge qu'eu égard à la nouveauté du système juridique proposé par la directive, il convient que son champ d'application initial soit précisément délimité et qu'elle soit mise progressivement en application, tout élargissement devant être conditionné à une évaluation de ses conséquences économiques ;

En conséquence, demande que le texte prévoie :

– un régime de responsabilité environnementale s'appliquant aux seuls dommages liés aux activités à l'exclusion de ceux pouvant résulter de l'utilisation conforme des produits ;

– le maintien de l'exclusion du régime de responsabilité sans faute pour les exploitants qui bénéficient d'une autorisation et qui démontrent l'avoir respectée ;

– le maintien de l'exclusion du régime de responsabilité sans faute pour les activités et émissions qui n'étaient pas considérées comme néfastes compte tenu des connaissances scientifiques et techniques au moment où elles ont eu lieu ;

– un encadrement du régime de responsabilité qui peut incomber à l'Etat lorsqu'il est amené à se substituer à l'exploitant, soit en cas de défaillance ou d'insolvabilité, soit dans certains cas d'atteintes à la biodiversité ;

– une application du principe de subsidiarité confiant aux Etats le soin de préciser les modalités de leurs interventions dans les cas mentionnés à l'alinéa précédent ;

– une définition précise et opérationnelle de la notion de biodiversité réservant, dans un premier temps, l'application du dispositif de responsabilité proposé aux seules zones Natura 2000 ;

– un régime incitatif et non pas obligatoire pour instaurer un système spécifique d'assurance des dommages environnementaux, eu égard à l'absence d'expérience des acteurs économiques en ce domaine.

A défaut, demande au gouvernement de s'opposer à l'adoption de cette proposition de directive.

ANNEXE

PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- **Ministère de l'écologie et du développement durable**

- M. Guillaume **Texier**, conseiller technique au Cabinet de la Ministre ;

- Mme Marie-Laure **Tanon**, sous-directrice à la sous-direction des affaires juridiques.

- **Association française des Entreprises privées**

- M. Alexandre **Tessier**, directeur ;

- M. Nicolas **Boquet**, chargé de mission « Environnement » ;

- **Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA)**

- M. Claude **Delpoux**, directeur assurances de biens et de responsabilité ;

- M. Bernard **Foussat**, sous-directeur à la direction des assurances de biens et de responsabilité ;

- M. Jean-Claude **Laborde**, sous-directeur, conseiller parlementaire.

- **Fédération nationale des Syndicats d'Exploitants agricoles (FNSEA)**

- M. Pascal **Ferey**, président de la Commission « Environnement » ;

- Mme Magali **Bidard**, juriste auprès de la Commission « Environnement ».

● **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)**

- Mme Pascale **Kromarek**, juriste déléguée auprès de la direction développement durable et environnement de Total, membre du groupe de travail du MEDEF sur la directive « responsabilité environnementale » ;
- Mme Mathilde **Jacqueau**, direction des affaires juridiques ;
- Mme Karine **Grossetête**, chargée des relations avec le Parlement.

TABLEAU COMPARATIF

**Proposition de résolution n° 56 (2002-2003)
de M. Marcel Deneux**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive E1966 relative à la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux,

Considère que l'application du principe pollueur-payeur tel qu'il est inscrit dans le Traité doit être aussi rigoureuse que possible ;

En conséquence, demande que le texte prévoie :

Proposition de résolution de la commission

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive E 1966 relative à la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux,

Vu les amendements à cette proposition de directive adoptés par le Parlement européen en séance plénière le 14 mai 2003,

Vu le texte de compromis n° 8701/03 élaboré par la présidence du Conseil de l'Union,

Considère que le principe pollueur-payeur, défini à l'article 174-2 du Traité instituant la Communauté européenne, ne doit pas être mis en œuvre dans des conditions pouvant porter atteinte à la compétitivité de l'économie européenne ;

Relève que les mesures de prévention et de réparation des dommages environnementaux ne sauraient menacer la sécurité juridique des exploitants ou entraver à l'excès les progrès scientifique ou technique sans porter une atteinte grave au dynamisme de l'Union Européenne ;

Estime que l'intervention de l'Etat pour la réparation des dommages environnementaux ne doit pas être systématique et doit être laissée à leur libre appréciation ;

Juge qu'eu égard à la nouveauté du système juridique proposé par la directive, il convient que son champ d'application initial soit précisément délimité et qu'elle soit mise progressivement en application, tout élargissement devant être conditionné à une évaluation de ses conséquences économiques ;

En conséquence, demande que le texte prévoie :

**Proposition de résolution n° 56 (2002-2003)
de M. Marcel Deneux**

—
- l'engagement de responsabilité de l'exploitant même lorsqu'il détient un permis d'émissions de substances polluantes ;

- l'engagement de responsabilité de l'exploitant même s'il démontre avoir respecté les lois et règlements en vigueur ;

- la limitation de l'étendue de la responsabilité qui peut *finalement* incomber à l'État lorsqu'il est amené à se substituer au pollueur, soit en cas de défaillance ou d'insolvabilité, soit dans certains cas d'atteintes à la biodiversité ;

- une définition détaillée et opérationnelle de la notion de biodiversité qui conditionne, pour une large part, l'application du dispositif de responsabilité proposé ;

- la suppression, dans le corps même de la directive, de l'incitation à instaurer un système spécifique d'assurance, dont les modalités restent encore largement à définir.

A défaut, demande au gouvernement de s'opposer à l'adoption de cette proposition *dans sa rédaction actuelle* .

Proposition de résolution de la commission

—
- un régime de responsabilité environnementale *s'appliquant aux seuls dommages liés aux activités à l'exclusion de ceux pouvant résulter de l'utilisation conforme des produits* ;

- le maintien de l'exclusion du régime de responsabilité *sans faute pour les exploitants qui bénéficient d'une autorisation et qui démontrent l'avoir respectée* ;

- le maintien de l'exclusion du régime de responsabilité *sans faute pour les activités et émissions qui n'étaient pas considérées comme néfastes compte tenu des connaissances scientifiques et techniques au moment où elles ont eu lieu* ;

- un encadrement du régime de responsabilité qui peut incomber à l'Etat lorsqu'il est amené à se substituer à *l'exploitant* , soit en cas de défaillance ou d'insolvabilité, soit dans certains cas d'atteintes à la biodiversité ;

- une application du principe de subsidiarité *confiant aux Etats le soin de préciser les modalités de leurs interventions dans les cas mentionnés à l'alinéa précédent* ;

- une définition *précise* et opérationnelle de la notion de biodiversité *réservant, dans un premier temps, l'application du dispositif de responsabilité proposé aux seules zones Natura 2000* ;

- un régime *incitatif et non pas obligatoire pour instaurer un système spécifique d'assurance des dommages environnementaux, eu égard à l'absence d'expérience des acteurs économiques en ce domaine* .

A défaut, demande au gouvernement de s'opposer à l'adoption de cette proposition *de directive* .