



NOTE DES AUTORITES FRANÇAISES

OBJET : Rapport des autorités françaises sur la mise en œuvre de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux en application de son article 18

Le présent rapport a pour objet de répondre aux exigences de l'annexe VI de 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 ainsi qu'aux recommandations établies par la Commission dans le « *Non-binding guidance for MS reports under article 18 (1) in conjunction with annex VI ELD* » en date du 12 juillet 2012.

Les autorités françaises rappellent que les dispositions de la directive 2004/35/CE telle que modifiée par les directives 2006/21/CE concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et 2009/31/CE relative au stockage géologique de dioxyde de carbone ont été transposées en droit national par :

- 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'environnement (dispositions codifiées aux articles L.160-1 et suivants du code de l'environnement) ;
- le décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement (dispositions codifiées aux articles R. 161-1 et suivants du code de l'environnement), modifié par le décret n° 2011-1411 du 31 octobre 2011 relatif au stockage géologique de dioxyde de carbone afin de lutter contre le réchauffement climatique (modifiant l'article R.162-1 du code de l'environnement).

En outre, les autorités françaises ont souhaité, après l'accident grave de la plaine de la Crau causé par une rupture d'une canalisation de transport d'hydrocarbures survenue le 7 août 2009, aller au-delà des exigences de la directive. En effet, cette activité professionnelle n'étant pas au nombre des activités soumises au régime de responsabilité « sans faute » tel que prévu par l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/35/CE, il a été décidé de prendre un décret n° 2012-615 du 2 mai 2012 **relatif à la sécurité, l'autorisation et la déclaration d'utilité publique des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques, afin notamment de soumettre à ce régime de responsabilité « sans faute » le transport par canalisation de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés ou de produits chimiques.**

I. Partie obligatoire

1. Type de dommages environnementaux, date à laquelle ces dommages se sont produits et/ou ont été découverts et date à laquelle une procédure a été ouverte en vertu de la directive 2004/35/CE

Aucun dommage environnemental grave au sens des dispositions de la directive 2004/35/CE n'est intervenu en France depuis l'achèvement de la transposition en 2009.

2. Code de classification des activités de la ou des personnes morales responsables

Question sans objet du fait d'absence de cas de dommage environnemental grave entrant dans le champ d'application de la directive 2004/35/CE.

3. Recours judiciaire des parties responsables du ou des dommages

Question sans objet du fait d'absence de cas de dommage environnemental grave entrant dans le champ d'application de la directive 2004/35/CE.

4. Résultats de la réparation

Question sans objet du fait d'absence de cas de dommage environnemental grave entrant dans le champ d'application de la directive 2004/35/CE.

5. Date de clôture de la procédure

Question sans objet du fait d'absence de cas de dommage environnemental grave entrant dans le champ d'application de la directive 2004/35/CE.

II. Observations complémentaires

Les autorités françaises souhaitent porter à la connaissance de la Commission européenne certains éléments d'appréciation quant à la mise en œuvre de la directive 2004/35/CE.

1. Les facteurs limitant les cas de dommages environnementaux graves entrant dans le champ d'application de la directive 2004/35/CE

Les autorités françaises partagent l'analyse présentée par la Commission dans son rapport d'application au Conseil et au Parlement européen du 12 octobre 2010 (COM (2010) 581 final) prévu par l'article 14, paragraphe 2, de la directive, qui expose certains facteurs ayant conduit à une « *application limitée de la DRE* ».

Ces facteurs tiennent notamment aux dispositions même de la directive et à l'étendue de la législation de l'Union. De plus, des motifs propres à la situation française peuvent être mis en exergue.

1.1 Les motifs tenant au texte même de la directive

La directive porte création de deux mécanismes de responsabilité distincts (article 3) ayant en commun de ne trouver à s'appliquer qu'en cas de dommage « grave » ou menace imminente d'un tel dommage (article 2) résultant d'une activité professionnelle. Bien que l'annexe I de la directive donne quelques indications sur les critères permettant d'apprécier la « gravité » d'un dommage, la directive ne prévoit pas de définition objective de ces critères et leur appréciation est donc laissée à la compétence des États membres.

Le premier régime de responsabilité est un régime de responsabilité « sans faute » dont relève l'ensemble des activités professionnelles figurant à l'annexe III de la directive. Pour ces activités, le « dommage environnemental » est limité aux dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés, ou affectant les eaux ou les sols. De surcroît, les dommages concernant les sols doivent engendrer un « *risque d'incidence négative grave sur la santé humaine* » (article 2).

Le second régime de responsabilité est un régime de responsabilité ne pouvant être mise en œuvre que « *lorsque l'exploitant a commis une faute ou une négligence* » (article 3, paragraphe 1, sous b)). Ce régime de responsabilité ne trouve à s'appliquer qu'aux dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), par une activité professionnelle autre que celles énumérées à l'annexe III.

En outre, la directive prévoit explicitement un nombre important d'exclusions (article 4) réduisant son champ d'application. Il s'agit notamment des dommages pour lesquels la responsabilité ou l'indemnisation relèvent du champ des conventions internationales de l'annexe IV ou des conventions internationales sur la limitation de la responsabilité en matière de navigation intérieure ou en matière de créances maritimes.

1.2 Les motifs tenant à la mise en œuvre des dispositions du droit de l'Union

S'agissant de la mise en œuvre du régime de responsabilité « sans faute » au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous a), les activités énumérées dans l'annexe III sont largement soumises aux dispositions issues du droit de l'Union comme la Commission l'avait relevé dans son rapport précité. Il s'agit notamment de la directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées des pollutions (« IPPC »), de la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge, de la directive 2008/98/CE relative aux déchets ou bien encore de la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Le respect par la France de ses obligations de transposition et de mise en œuvre des dispositions de ces directives sectorielles mais aussi des directives transversales telle que la directive relative à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement (directive 2011/92/UE) a créé les conditions pour que ne surviennent pas de dommages environnementaux au sens de la directive 2004/35/CE en organisant tout à la fois des procédures d'évaluation, des dispositifs d'autorisations et des régimes de sanctions.

1.3 Les motifs tenant à l'efficacité des dispositifs nationaux de contrôle et d'inspection

L'absence de survenance de cas de dommages environnementaux ayant entraîné la mise en œuvre des dispositions de la directive 2004/35/CE peut également trouver son explication dans l'existence de dispositifs nationaux préexistants et notamment l'importance tant qualitative que quantitative des activités de contrôle.

a) Le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

La mise en œuvre et le respect de ce régime, préexistant au droit de l'Union, d'autorisation/enregistrement/déclaration (500 000 installations classées, dont 45 000 autorisées parmi lesquelles 6 000 relèvent de la directive IPPC), dans lequel s'insère la législation sectorielle de l'Union, notamment en matière industrielle, sont contrôlés par un corps d'inspecteurs de l'environnement, dont plus de 1 560 contrôlent les installations classées.

A ce titre, plus de 24 000 visites d'inspection ont été menées en 2012, dont plus de 10 000 constituent des inspections approfondies et 3 000 portent sur des établissements relevant de la directive 2008/1/CE.

Le programme annuel des inspections vise à hiérarchiser les inspections en fonction de la dangerosité potentielle des installations classées et prévoit notamment au moins une visite annuelle des établissements présentant le plus de risques. Ces inspections ont abouti au prononcé de 2 600 mises en demeure, 400 sanctions administratives et à la rédaction de 1 040 procès-verbaux d'infraction, dont 570 constatant des délits, en 2012.

b) La police de l'eau et la protection de la biodiversité

Le contrôle des dispositions législatives et réglementaires en matière d'eau et de biodiversité est une mission exercée conjointement par les services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) au titre de leurs pouvoirs de police administrative et/ou judiciaire. Ces services sont assistés par la gendarmerie nationale qui constate près de 25 % des infractions pénales relevées par les services de contrôle.

Quelques données chiffrées tirées des derniers bilans d'activité permettent d'attester de l'importance de ces activités de contrôle et de sanction.

Ainsi, en matière de police de l'eau, près de 1 500 équivalents temps-plein sont consacrés à ces missions, permettant la délivrance de 1 200 autorisations et la réalisation de près de 30 000 contrôles de terrain et 30 000 contrôles sur pièces (vérification des données d'auto-surveillance). Suite à ces opérations de contrôle, 370 procès verbaux ont été dressés en 2012.

S'agissant de la biodiversité, la protection des espèces et des habitats (y compris la pêche) a donné lieu en 2012 à plus de 9 500 contrôles, dont 600 ont été suivis de sanctions administratives.

Par ailleurs, le développement de l'outil « OPALE Convergence » développé par le MEDDE (amélioration de l'outil OPALE en fonction depuis 2010 qui permet une mesure de l'activité de l'ensemble des activités des agents de contrôle) doit permettre une amélioration du recueil des données (géolocalisation notamment) et une valorisation indispensable permettant un meilleur pilotage et une plus grande efficacité des plans de contrôles.

2. Les actions visant à faire connaître les dispositions de la directive 2004/35/CE

Comme le rappelle la Commission lors des réunions des experts nationaux, la bonne application des dispositions de la directive 2004/35/CE nécessite également des actions d'information à destination des publics concernés et le développement d'une expertise scientifique dans l'ensemble des États membres.

En ce sens, les autorités françaises ont mené diverses actions permettant un large partage des objectifs et des mécanismes de la directive 2004/35/CE.

2.1 *La sensibilisation des services de l'État et de la société civile*

Plusieurs documents et synthèses ont été produits par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) afin de faire connaître les dispositions de la directive et permettre leur appropriation par l'ensemble des acteurs locaux :

- un document d'initiation aux méthodes d'équivalence (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED19c.pdf>) ;
- un document sur l'application des méthodes d'équivalence à un cas de pollution accidentelle d'un cours d'eau (gave d'Aspe, Pyrénées-Atlantiques) en juin 2007 (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED47b.pdf>) ;
- un guide en juillet 2012 (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref-LRE.pdf>) ;
- un kit de formation constitué de deux présentations de la loi n° 2008-757 et de ses méthodes d'équivalence : une présentation de courte durée (1h) et une présentation longue d'une demi-journée à télécharger sur le site du ministère (http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/La_LRE_et_ses_methodes_equivalence_seminaire_21septembre_2012.pdf et http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/La_LRE_et_ses_methodes_equivalence_-_Presentation_guide.pdf).

La rédaction du guide paru en 2012 a été l'occasion d'un travail partagé impliquant les services compétents de l'État, et notamment ses services techniques, mais aussi des acteurs de la société civile comme le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), des experts scientifiques, des assureurs dont la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) et Assurpol, des juristes, des associations de protection de l'environnement dont France Nature Environnement (FNE) et le monde de la recherche scientifique (Université de Montpellier).

La publication de ce guide s'est accompagnée d'un séminaire national le 21 septembre 2012 afin de sensibiliser l'ensemble des services administratifs et du public concerné (130 participants inscrits).

Par ailleurs, le MEDEF et la FFSA ont également rédigé et mis en ligne des documents d'information à l'attention de leurs membres respectifs :

- guide du MEDEF :
http://www.medef.com/fileadmin/www.medef.fr/documents/Responsabilite_environnementale/Guide_pratique_RE_light.pdf ;
- guide de la FFSA :
http://www.ffsa.fr/sites/upload/docs/application/pdf/2013-02/fiche_pedagogique_v.finale-light.pdf.

2.2 Le développement d'une expertise scientifique en matière de méthodes d'équivalence

La rédaction du guide publié en 2012 s'est accompagnée du développement d'une expertise scientifique en matière de méthodes d'équivalence.

Afin de permettre une application la plus aisée possible des dispositions de la directive relative à la réparation des dommages environnementaux, les autorités françaises ont ainsi souhaité que puisse être développé un outil simple et partagé relatif aux méthodes d'équivalence.

Un logiciel gratuit a donc été développé par l'Université de Montpellier III en collaboration avec le CEFE (Centre d'écologie fonctionnelle et évolutive) de Montpellier. Ce logiciel permet de calculer les pertes dues à un dommage et les gains issus d'un projet de restauration du milieu endommagé. Il facilite ainsi le dimensionnement (dans le temps et dans l'espace) du projet de restauration et par voie de conséquence le calcul de son coût. Le coût du développement de cet outil est estimé à 120 000 euros.

Ce logiciel est désormais accessible gratuitement (téléchargeable sur le site du ministère) à l'ensemble des acteurs qui auront à mettre en œuvre les méthodes d'équivalence en cas de survenance d'un dommage environnemental au sens de la directive.

3. Les dispositions prises par les entreprises pour se couvrir face à ce nouveau régime de responsabilité

Les grands opérateurs sont bien informés des régimes de responsabilité auxquels ils sont soumis et intègrent la responsabilité environnementale dans leur stratégie de management du risque, notamment grâce à des contrats d'assurance spécifiques.

L'offre d'assurance continue à se développer en France, principalement dans le cadre du pool d'assurance Assurpol et du « cadre d'assurance responsabilité environnementale » (CARE). Depuis 2005, de nouvelles compagnies hors de ces structures proposent également des contrats spécifiques couvrant la « responsabilité environnementale ». Ce contexte plus concurrentiel a contribué à faire baisser le montant des primes, ce qui, conjugué aux démarches d'informations du ministère et de la FFSA, devrait contribuer à faciliter la pénétration de la garantie « responsabilité environnementale » auprès des petites et moyennes entreprises.

4. Conclusion

Les autorités françaises concluent des éléments présentés dans le présent rapport que l'absence de cas de mise en œuvre des dispositions de réparation telles que prévues par la directive 2004/35/CE ne saurait être interprété comme révélant une absence de mise en œuvre ou une mise en œuvre incomplète des dispositions de ladite directive, notamment quant à ses volets préventif et d'expertise scientifique au travers du développement des méthodes d'équivalence.

Comme la Commission, les autorités françaises relèvent que le nombre restreint de cas dans l'Union « témoigne peut-être [...] de l'effet préventif qu'exerce d'ores et déjà la directive ».