

## DOMMAGE ÉCOLOGIQUE

- *Marée noire. Naufrage de l' Erika. Réparation du préjudice écologique. Préjudices subis par les collectivités territoriales. Préjudice écologique des départements. Existence d'une compétence spéciale conférée par la loi pour la préservation et la protection d'un patrimoine naturel (ENS). Preuve à apporter de l'exercice de cette compétence spéciale en matière d'espaces naturels sensibles. Evaluation de la réparation à partir du montant de la TDENS. Pour les communes littorales : absence de compétence spéciale en matière de préservation de l'environnement. Réparation du préjudice écologique (non).*

**Tribunal de grande instance de Paris, 11<sup>e</sup> Chambre, 4<sup>e</sup> section,  
16 janvier 2008, n° 9934895010 (extraits)**

« [...] Le préjudice matériel causé par la pollution doit être réparé au regard des pièces justificatives produites, déduction faite, le cas échéant, des sommes déjà versées par le FIPOL.

De plus, il est établi que la marée noire consécutive au naufrage de l'*Erika*, qui s'est étendue sur plus de quatre cents kilomètres de côtes et dont les effets ont perduré pendant deux années, a porté atteinte à l'image de marque et à la réputation des régions Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes, des départements du Finistère, du Morbihan, de la Loire-Atlantique et de la Vendée ainsi qu'à celles des communes situées dans ces départements. Ces collectivités territoriales ont donc subi, à ce titre, un préjudice direct et personnel qu'il convient de réparer [...].

Enfin, les collectivités territoriales qui reçoivent de la loi une compétence spéciale en matière d'environnement leur conférant une responsabilité particulière pour la protection, la gestion et la conservation d'un territoire, peuvent demander réparation d'une atteinte causée à l'environnement sur ce territoire par la commission ou les conséquences d'une infraction, celles-ci affectant les intérêts qu'elles sont en charge de défendre et leur causant un préjudice personnel direct, issu des faits poursuivis et distinct du préjudice social dont la réparation est assurée par l'exercice de l'action publique (crim., 8 mars 1995, *Bull.* n° 93 ; crim., 7 avril 1999, *Bull.* n° 69 ; crim., 19 décembre 2006, *Bull.* n° 316).

[...] Les régions ne se prévalent que de missions d'intérêt général relatives au classement des réserves naturelles régionales, à la gestion adaptée des milieux naturels et des paysages, à l'exercice de leurs compétences en matière touris-

tique. Leur demande présentée au titre du préjudice né d'une atteinte à l'environnement doit être écartée. Seule la réparation du préjudice matériel et de celui résultant de l'atteinte à leur image de marque et à leur réputation mérite d'être accordée.

[...] Ainsi que cela a déjà été énoncé, les collectivités territoriales qui reçoivent de la loi une compétence spéciale en matière d'environnement leur conférant une responsabilité particulière pour la protection, la gestion et la conservation d'un territoire, peuvent demander réparation d'une atteinte causée à l'environnement sur ce territoire par la commission ou les conséquences d'une infraction. Les départements du Finistère, du Morbihan et de la Vendée invoquent la compétence prévue à l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme qui confère aux départements la mission de protection, de gestion et de sauvegarde des espaces naturels sensibles, zones non comprises dans le domaine public maritime. Il s'agit bien d'une compétence spéciale leur attribuant une responsabilité particulière dans la protection, la gestion et la conservation d'un territoire du département et leur ouvrant une action en réparation du préjudice résultant de l'atteinte à l'environnement.

Cette réparation est cependant subordonnée à la démonstration d'une atteinte effective des espaces naturels sensibles. Le département du Finistère ne présente aucune délimitation géographique des espaces affectés par la pollution ; celui de la Vendée indique seulement qu'une « partie importante » de ces espaces a été concernée, sans en déterminer la surface. Leur demande respective ne peut être accueillie.

En revanche, par les pièces qu'il a produites, le département du Morbihan établit, d'une part, qu'il a acquis 3 000 hectares d'espaces naturels, principalement sur le littoral, en détaillant de façon circonstanciée leur localisation et, d'autre part, que ces espaces ont été touchés par la pollution consécutive au naufrage de l'*Erika* sur une surface de 662 hectares.

Le principe d'évaluation de la réparation à partir du montant de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles, proposé par ce département, mérite d'être retenu. Cette taxe s'élevait pour l'année 2000 à 1 % de la taxe locale d'équipement, ce qui représentait, pour l'exercice considéré, la somme de 2 300 000 €. Les effets de la pollution s'étant prolongé sur deux années, le montant de la réparation pour 662 hectares est de 1 015 066,60 € ( $(2\,300\,000 / 3000) \times 662 \times 2$ ). Cette somme est allouée au département du Morbihan en réparation du préjudice résultant de l'atteinte à l'environnement.

[...] Au titre du préjudice résultant de l'atteinte à l'environnement, les communes, parties civiles, fondent leur demande sur les dispositions législatives suivantes : l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature ; l'article L. 146-2 du Code de l'urbanisme relatif à l'établissement des documents d'urbanisme concernant la prévention des espaces et des milieux, la protection des espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes, les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et de ses équipements ; l'article 121-3 du Code de l'urbanisme relatif au classement en zone naturelle ; les articles L. 322-1 et suivants du Code de l'environnement permettant de confier la gestion aux communes par voie de conventions de mise à disposition, de terrains acquis par le conservatoire du littoral ; l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales relatif au pouvoir de

police générale attribuée au maire ; et l'article L. 2213-4 du Code général des collectivités territoriales relatif au pouvoir de police reconnu au maire concernant l'accès à certaines voies ou secteurs communaux. Subsidiairement, il en est appelé à la sagesse du Tribunal.

Aucune des dispositions précitées n'attribue aux communes une compétence spéciale en matière d'environnement leur conférant une responsabilité particulière dans la protection, la gestion, et la conservation d'un territoire, et leur ouvrant ainsi une action en réparation d'un préjudice résultant de l'atteinte à l'environnement sur ce territoire.

Les communes qui se sont constituées parties civiles ne sont donc pas fondées à réclamer une indemnisation à ce titre [...]. »

## COMMENTAIRE

### **Le jugement *Erika* ou la consécration inachevée d'une approche patrimoniale de l'environnement**

Une fois établie la responsabilité pénale des personnes poursuivies, il restait aux collectivités locales à démontrer l'existence d'un préjudice écologique afin d'en demander réparation. La onzième Chambre correctionnelle du Tribunal de grande instance de Paris, dans son jugement du 16 janvier 2008, a reconnu ce préjudice pour les départements, mais l'a refusé aux communes.

En franchissant cette étape, le Tribunal a-t-il fait œuvre novatrice ou a-t-il simplement suivi un chemin déjà bien balisé ? En réalité, l'un et l'autre : s'il a progressé sur le chemin des principes, il a innové quant à la réparation, consacrant une vision patrimoniale de l'écologie qui reste à parfaire.

### **I. – LE JUGEMENT ÉRIKA : LA CONFIRMATION DES CONDITIONS DE LA RECONNAISSANCE DU PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN TANT QUE PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC**

Contrairement à ce qui a parfois été soutenu dans les médias, le « dommage écologique pur » ou « préjudice écologique » avait déjà été reconnu et indemnisé par les juges avant l'affaire de l'*Erika*<sup>1</sup>. Les exemples étaient néanmoins très peu nombreux en raison des difficultés à satisfaire les exigences traditionnelles du droit de la responsabilité civile ou pénale lorsque seul l'environnement est atteint.

Pour dépasser ces difficultés, la loi Barnier du 2 février 1995 a reconnu aux associations de protection de l'environnement le droit d'exercer l'action civile devant les tribunaux (art. L. 252-1 et s. du Code rural actuel et art. L. 142-1 et s. du Code de l'environnement). Mais ce droit n'étant reconnu par la loi qu'aux associations, il ne permettait pas d'établir devant le tribunal correctionnel de

1. « La réparation du dommage écologique a néanmoins été plus ou moins admise dans quelques espèces isolées : à propos des boues rouges en Corse (TGI Bastia, 8 décembre 1976, *Dalloz* 1977-427, note Rémond-Gouilloud) ou de la pollution de la baie de Seine (CA Rouen, 30 janvier 1984) », in Michel Prieur, « Droit de l'environnement », *Dalloz*, Précis, 5<sup>e</sup> éd., 2004, p. 928.

Paris le droit des collectivités locales de se constituer partie civile et de réclamer l'indemnisation du préjudice écologique causé par le naufrage de l'*Erika*<sup>2</sup>.

Pour dépasser cette difficulté, il fallait donc mettre en avant les rares hypothèses dans lesquelles la Chambre criminelle de la Cour de cassation a reconnu le droit à certaines personnes morales ayant subi des préjudices écologiques « purs » de se constituer partie civile. Avant l'affaire de l'*Erika*, la Cour avait en effet reconnu ce droit non seulement à diverses personnes morales de droit privé (A) mais aussi aux personnes morales de droit public que sont les parcs nationaux (B) alors même qu'ils ne bénéficiaient d'aucune habilitation législative à exercer l'action civile et que la « pureté » du préjudice écologique le rendait difficilement suffisant.

#### A) LA RECONNAISSANCE OCCASIONNELLE DU PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE DES PERSONNES MORALES DE DROIT PRIVÉ

Conformément à l'article 2 du Code de procédure pénale, la jurisprudence ne reconnaît le droit d'exercer l'action civile qu'aux personnes à qui l'infraction a causé un préjudice personnel, direct et certain. Or, par définition, le préjudice écologique ne concerne ni les biens, ni les personnes, mais les éléments naturels inappropriés et sans valeur marchande « tangible ». Si la Chambre criminelle a parfois dépassé cette difficulté pour des atteintes à des animaux non domestiques (1), elle a le plus souvent refusé de reconnaître directement le préjudice écologique en considérant que le dommage écologique était en réalité constitutif d'un préjudice moral (2).

##### 1. Un préjudice écologique pur implicitement reconnu

Une première fois, la Chambre criminelle a reconnu le préjudice d'un établissement domanial de pisciculture du fait d'une infraction de pollution portant atteinte aux œufs, alevins et poissons reproducteurs, patrimoine dont il devait assurer la conservation. Dans cette affaire, la Cour de cassation a confirmé la condamnation des auteurs de l'infraction au titre du préjudice subi par cet établissement, qui avait pour vocation non pas de commercialiser les espèces mais d'en protéger la reproduction. Il s'agissait donc bien de la reconnaissance d'un *préjudice écologique pur* dans la mesure où l'établissement était un organisme non commercial et que la demande d'indemnités formulée ne reposait sur aucune facture ou attestation quelconque<sup>3</sup>.

Dans un second temps, la Cour de cassation a reconnu le préjudice écologique direct d'une fédération départementale de chasseurs, organisme privé exerçant

---

2. « La Chambre criminelle ne s'est jamais écartée d'une interprétation rigoureuse de l'article 2 du Code de procédure pénale, qui la conduit à repousser l'action des personnes morales chaque fois qu'elle ne revêt pas un caractère strictement patrimonial. Soit la Chambre criminelle considère que l'atteinte aux valeurs statutaires se confond avec la violation de l'intérêt général, qu'il n'appartient qu'au Ministère public de protéger, de sorte qu'il n'y a pas de préjudice personnel, soit elle juge que les dommages qui consistent en frais de remise en état ne sont pas des conséquences directes de l'infraction », in Dominique Guihal, « Droit répressif de l'environnement », *Economica*, 2<sup>e</sup> éd., 2000, p. 144.

3. « Attendu qu'en déclarant les prévenus coupables d'avoir [...] à plusieurs reprises, laissé écouler dans le ruisseau de la Motte et la rivière Yonne, des vases tourbeuses dont l'action a détruit le poisson, nui à sa nutrition, sa reproduction et sa valeur alimentaire, notamment dans l'établissement de pisciculture [...], les juges du fond ont affirmé l'existence d'un préjudice directement causé à cet établissement par l'infraction » : C. cass., Ch. crim., 5 octobre 1982.

une mission de service public, dans le cadre de poursuites pour des contraventions de chasse. La fédération départementale ayant légalement pour mission non seulement la répression du braconnage mais également la constitution et l'aménagement des mesures de chasse ainsi que la protection et la reproduction du gibier dans la zone considérée, la Cour de cassation a considéré que la matérialité de l'infraction autorisait la fédération départementale des chasseurs de l'Oise à exciper d'un préjudice personnel et direct distinct là encore d'un préjudice économique<sup>4</sup>. Ainsi, la Cour reconnaît le droit des fédérations de se constituer partie civile « à l'égard de toutes infractions portant atteinte à la reproduction et à l'équilibre de peuplement du gibier, sans qu'il soit nécessaire de démontrer que des dépenses spéciales ont été exposées par la victime »<sup>5</sup>. Il s'agit donc bien de « dommages écologiques purs ».

Ainsi, dans ces deux cas, la Cour de cassation a reconnu l'existence d'un préjudice résultant de la dégradation du patrimoine naturel, indépendamment du préjudice économique et du préjudice moral.

Il peut donc suffire que le législateur donne compétence à un organisme pour la préservation ou la conservation d'un espace ou d'espèces naturels pour que cet organisme se voit reconnaître un intérêt à exciper d'un préjudice direct, personnel et certain lorsque le milieu dont il doit assurer la conservation et la gestion a été atteint.

## 2. Un préjudice moral écologique explicitement indemnisé

La Cour a conforté ensuite la prise en compte du préjudice écologique en reconnaissant une sorte de préjudice moral écologique<sup>6</sup>. La jurisprudence s'est instaurée à l'origine en faveur des fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture. Celles-ci ont pour mission, aux termes de l'article L. 234-4 du Code rural, de participer notamment à la protection du patrimoine piscicole et aquatique. La Cour de cassation a ainsi considéré qu'alors même que la fédération départementale des associations de pêche de la Dordogne n'était pas à même d'apporter la preuve que le ruisseau pollué, siège de son action civile, contenait encore du poisson avant la pollution, et qu'elle n'avait pas davantage procédé à aucun repeuplement artificiel du ruisseau, c'était à bon droit que la cour d'appel avait reconnu le préjudice personnel et direct de la fédération. La Cour a ainsi considéré que la pollution du ruisseau représentait

4. Ch. crim., 27 février 1992, pourvoi n° 91-80629, publié au *Bulletin*. Il s'agissait d'un revirement de jurisprudence par rapport à crim., 26 novembre 1970, *JCP* 71.IV.2 et crim., 25 février 1974. La Cour a, en outre, admis l'action des fédérations pour une infraction de chasse dans une réserve avec des moyens prohibés (Cass. crim., 15 novembre 1990, *Bull.* n° 384 ; *Droit pénal* 1991, comm. n° 30), pour un dépassement du plan de chasse (Cass. crim., 6 mai 1998, n° 2814), et pour l'exploitation d'un élevage d'animaux d'espèces non domestiques (sangliers) sans certificat de capacité (Cass. crim., 10 novembre 1998, *Dr. envir.* 1999, n° 69, note Ch. Lagier). Mais elle les refuse en cas de chasse sur le terrain d'autrui ou en cas de mauvaise image rendue par une battue menée à l'aide de véhicules (premier arrêt du 8 février 1995 relatif au parc national). Dans ces deux dernières hypothèses, le préjudice se confond avec le trouble social dont seul le Ministère public peut demander réparation.

5. Dominique Guihal, « Droit répressif de l'environnement », *Economica*, 2<sup>e</sup> éd., 2000, p. 151.

6. Cette notion de « préjudice moral écologique » est évidemment distincte du préjudice moral classique dont peuvent se prévaloir les collectivités locales dès lors qu'une infraction a été de nature à porter atteinte à leur image ou à leur réputation. Bien avant l'affaire de l'*Erika*, la jurisprudence avait indemnisé des collectivités locales pour l'atteinte à l'image causée par les dégradations environnementales (CA Riom, 5 février 2004, pourvoi n° 03/00068, publié par le service de documentation et d'études de la Cour de cassation ; CA Rennes, 13 janvier 2005, pourvoi n° 86, publié par le service de documentation et d'études de la Cour de cassation). Sur cette base, les collectivités locales parties civiles dans l'affaire de l'*Erika* ont donc été naturellement indemnisées sans restriction.

en soi une atteinte suffisante à l'environnement, justifiant l'intervention de la fédération, dès lors que cette infraction de pollution porte un préjudice direct ou indirect au moins aux intérêts collectifs que ladite fédération a pour objet de défendre<sup>7</sup>.

Ce faisant, la Chambre criminelle a conféré ainsi la possibilité pour les organismes de droit privé ayant une mission d'intérêt général, voire de service public, d'exciper d'un préjudice moral découlant d'un dommage écologique, même si dans cette affaire, la fédération a pu, il est vrai, bénéficier du droit d'exercer l'action civile reconnu par la loi Barnier à l'article L. 252-3 du Code rural en vigueur à l'époque (actuel art. L. 142-2 du Code de l'environnement).

### B) LA RECONNAISSANCE CONDITIONNÉE DU PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE DES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC

Le principal obstacle à l'exercice de l'action civile par les personnes morales de droit public autres que l'Etat tient à ce que la généralité de leurs compétences a pour effet de confondre leur intérêt avec l'intérêt général dont la protection incombe au seul Ministère public. Dans cette optique, le préjudice écologique ne portant pas atteinte à l'intérêt personnel des personnes publiques, la Cour de cassation leur a toujours nié le droit d'exercer l'action civile. Une exception avait néanmoins été faite à propos des parcs nationaux, établissements publics. Et cette exception représentait le principal argument pour inciter le tribunal correctionnel à reconnaître le préjudice écologique des collectivités locales dans l'affaire de l'*Erika*.

Conformément à l'article L. 241-1 du Code rural alors applicable, les parcs nationaux ont pour mission d'assurer la préservation du milieu naturel contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer la composition et l'évolution.

Dans une première affaire, le parc national de la Vanoise s'était constitué partie civile alors qu'un chamois avait été irrégulièrement tiré sur son territoire. Ayant caractérisé l'infraction et condamné le prévenu, la cour d'appel de Chambéry avait néanmoins déclaré irrecevable la constitution de partie civile du parc. La Cour avait en effet estimé que, s'agissant d'un établissement public, le préjudice n'était pas personnel et le parc ne pouvait pas en demander réparation. Elle avait ainsi estimé qu'étant propriétaire d'un patrimoine national, le Parc invoquait un préjudice général dont seul le Ministère public pouvait demander la réparation.

La Cour de cassation a cassé la décision de la cour d'appel en ce qu'elle avait statué « sans même examiner en quoi consistait le préjudice dont ledit parc poursuivait la réparation et sans rechercher s'il n'était pas lié à la spécialité de sa mission ». Et au regard de la mission spécifique confiée aux parcs par l'article L. 241-1 du Code rural, la Cour a considéré que le parc « au profit duquel l'article R. 241-70 du Code rural organise la procédure de recouvrement des dommages-intérêts qui lui sont accordés (...) est en droit de soutenir avoir subi un

---

7. Ch. crim., 29 novembre 1995, pourvoi n° 94-85072, inédit. Cet arrêt est évidemment très important dès lors qu'il admet l'existence d'un préjudice environnemental de nature morale sans imposer ni le préalable de la preuve de l'état initial, parfois difficile à envisager en cas de pollution accidentelle de masse aux effets immédiats ni l'obligation de mesures de restauration, parfois également à éviter en fonction des écosystèmes touchés et du type de polluants.

préjudice personnel et direct découlant de l'atteinte portée, par l'infraction retenue, aux intérêts qu'en vertu de sa mission légale il a la charge de préserver »<sup>8</sup>. Ainsi, pour la Chambre criminelle, le législateur a confié aux parcs une mission spécifique de protection de l'environnement à laquelle le tir irrégulier du chamois porte atteinte. Et quand bien même cette atteinte, préjudice écologique pur, est causée au patrimoine commun de la Nation, le parc peut en demander la réparation car ce préjudice porte atteinte à cette mission spécifique que lui a confié le législateur.

Cette solution a été confirmée dans un second arrêt de la Chambre criminelle alors même que le dommage causé au parc était difficilement quantifiable. Dans cette affaire, l'agent du parc national des Ecrins avait dressé un procès-verbal à l'encontre du propriétaire de deux chiens poursuivant librement un chamois à l'intérieur des limites de la zone centrale du parc. Bien que le chamois ait été épargné, le parc s'est constitué partie civile sur l'infraction commise, invoquant à la fois un préjudice matériel et moral.

Comme dans l'affaire précédente, et pour des motifs similaires, la cour d'appel de Grenoble avait rejeté la constitution de partie civile du parc. Elle avait en outre estimé qu'aucun préjudice matériel n'était établi et que « le préjudice moral, en admettant qu'il puisse exister pour une personne morale autrement que par une fiction de la loi, ne se distingue pas de l'atteinte à l'intérêt général, dont la réparation est assurée par l'exercice de l'action publique »<sup>9</sup>. Là encore, la Cour de cassation a cassé l'arrêt de la cour d'appel en considérant que « l'atteinte portée, par la contravention retenue, aux intérêts que le parc national a pour mission légale de préserver (...) caractérise, pour celui-ci, un préjudice personnel découlant directement des faits poursuivis, distinct du trouble social ». La Cour ne précise pas en l'espèce s'il s'agit d'un préjudice matériel ou moral, mais elle confirme en tout cas la possibilité pour la personne publique qu'est le parc de se constituer partie civile dans la mesure où l'infraction porte atteinte à ses intérêts spécifiques reconnus par la loi.

La Chambre criminelle de la Cour de cassation reconnaît donc aux personnes morales de droit public le droit d'exciper d'un préjudice écologique dès lors qu'elles apportent la preuve d'un préjudice personnel découlant directement des faits poursuivis au regard de compétences *spéciales* confiées par la loi.

### C) LA CONSÉCRATION DE PRINCIPES TRANSPOSABLES A L'AFFAIRE DE L'ÉRIKA

Ces différentes jurisprudences antérieures à l'affaire de l'*Erika* ont été mises en avant pour inviter le tribunal correctionnel à reconnaître le préjudice écologique subi par les collectivités territoriales qui s'étaient constituées partie civile. Il ressort en effet des précédents arrêts deux séries de principes permettant de distinguer le préjudice écologique « pur » du préjudice écologique « moral ». En effet, la Cour de cassation a invalidé l'argument des juges du fond selon lequel les parcs n'étant pas propriétaires de leur territoire, ils n'étaient pas recevables

<sup>8</sup>. Ch. crim., 8 mars 1995, pourvoi n° 94-82566, *Bulletin des arrêts de la Chambre criminelle* n° 93, p. 232.

<sup>9</sup>. Ch. crim., 7 avril 1999, pourvoi n° 98-80067, *Bulletin bimensuel d'information de la Cour de cassation* 1999, somm. n° 713 ; *Droit de l'environnement* 1999, n° 71, p. 11.

à demander l'indemnisation des préjudices écologiques subis. Elle a donc explicitement reconnu aux personnes publiques gestionnaires d'un patrimoine commun la possibilité de se constituer partie civile (1). Mais elle a subordonné la recevabilité d'une telle demande à la reconnaissance par la loi de la compétence spécifique des collectivités gestionnaires de ce patrimoine (2).

### 1. La reconnaissance de la notion d'atteinte au patrimoine

D'abord, la jurisprudence retient la notion d'atteinte **au patrimoine** qui donne une base très concrète au préjudice écologique<sup>10</sup>. Sur le plan juridique, l'assimilation de l'environnement au patrimoine commun peut conduire à deux approches du préjudice écologique : selon une conception anthropocentrique strictement individualiste, l'atteinte au patrimoine naturel ne peut être constitutive d'un préjudice que dans la mesure où elle nuit à la valeur économique ou à l'usage des éléments naturels par l'individu. De même, selon une conception, tout aussi individualiste, mais cette fois-ci écocentrique, l'atteinte au patrimoine naturel est constitutive d'un préjudice pour les différents éléments naturels eux-mêmes, assimilés à des sujets de droit. Ces deux conceptions individualistes du patrimoine naturel présentent, dès lors qu'elles sont prises exclusivement, des écueils régulièrement dénoncés<sup>11</sup>.

Dans le sillage des jurisprudences citées précédemment, on peut retenir une troisième approche du préjudice écologique pour atteinte au patrimoine naturel. Le patrimoine naturel peut en effet être conçu comme un bien commun, un patrimoine commun, correspondant à une vision holiste où tant les individus que les différentes collectivités qui les rassemblent trouvent leur juste place dans une subsidiarité bien comprise. Cette conception permet aux personnes morales de droit public, qui portent la responsabilité de la conservation et de la gestion de ce patrimoine de revendiquer ce préjudice environnemental et aux bénéficiaires de ce patrimoine de revendiquer en effet l'atteinte à l'usage ou au non-usage que ce patrimoine naturel géré par la collectivité leur procure.

Cette dernière conception du patrimoine naturel, contrairement aux précédentes permet de faire une place au préjudice environnemental des collectivités locales : la notion de patrimoine naturel commun permet, dans son principe, de justifier l'indemnisation du préjudice environnemental subi par ceux qui en sont les affectataires et les gestionnaires légaux, sans interdire d'indemniser le préjudice distinct de ceux qui en sont les bénéficiaires dans la pratique.

10. « La Chambre criminelle ne s'est jamais écartée d'une interprétation rigoureuse de l'article 2 du Code de procédure pénale, qui la conduit à repousser l'action des personnes morales chaque fois qu'elle ne revêt pas un caractère strictement patrimonial. Soit la Chambre criminelle considère que l'atteinte aux valeurs statutaires se confond avec la violation de l'intérêt général, qu'il n'appartient qu'au Ministère public de protéger, de sorte qu'il n'y a pas de préjudice personnel, soit elle juge que les dommages qui consistent en frais de remise en état ne sont pas des conséquences directes de l'infraction », Dominique Guihal, « Droit répressif de l'environnement », *Economica*, 2<sup>e</sup> éd., 2000, p. 144.

11. Patrice Jourdain, « Le dommage écologique et sa réparation » in « Les responsabilités environnementales dans l'espace européen », sous la direction de Geneviève Viney et Bernard Dubuisson, bibliothèque de la faculté de droit de l'université catholique de Louvain, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 144 à 181 ; Jean Thévenot, « Environnement et préjudice moral : observations sur les contentieux en réparation », *Recueil Dalloz Sirey* 1994, chron., p. 225-228 ; Martine Rémond-Gouilloud, « Le prix de la nature », *Recueil Dalloz Sirey* 1982, chron., p. 33-36 ; « Du préjudice écologique », *Recueil Dalloz Sirey* 1989, chroniques, p. 259-262 ; Marie-Josée Littmann-Martin, Claude Lambrechts, « Rapport général », in SFDE et Institut du droit de la paix et du développement, « Les dommages écologiques en droit interne, communautaire et comparé », *Economica* 1992, p. 45-77 ; Luc Ferry, « Le nouvel ordre écologique, l'arbre, l'animal et l'homme », Grassat, 1992, 270 pages.

## 2. La reconnaissance du préjudice en lien avec l'existence d'une compétence spéciale

Ensuite, dès lors qu'il est avéré que ces personnes morales, quel que soit leur régime (droit privé ou droit public), ont une compétence non pas seulement *générale* mais bien *spéciale* en matière d'environnement, leur conférant une responsabilité dans la protection, la gestion et la conservation d'un territoire donné, et que ce patrimoine est affecté par un dommage écologique, le principe d'un préjudice écologique pur ou le préjudice moral qui en résulte peut être reconnu.

Dans l'affaire de l'*Erika*, le Tribunal a d'ailleurs été invité à considérer qu'une telle interprétation de la jurisprudence ne pouvait être considérée comme une extrapolation abusive dès lors que la Cour de cassation elle-même considère le second des deux arrêts relatifs aux parcs nationaux comme ayant « ouvert une brèche plus générale dans la jurisprudence de la Chambre criminelle restreignant l'action civile des personnes morales de droit public »<sup>12</sup>. Et cette interprétation n'est pas contredite lorsque la Cour rejette la constitution de partie civile de collectivités invoquant leur compétence générale<sup>13</sup>.

La jurisprudence de la Chambre criminelle, et plus particulièrement les deux arrêts relatifs aux parcs nationaux, permettait donc de soutenir auprès du Tribunal que le caractère commun, collectif, d'un bien non seulement ne fait pas obstacle, mais permet au contraire d'établir le préjudice environnemental direct de la personne morale de droit privé ou de droit public. En effet, dès lors que *l'infraction*, sans qu'elle ait obligatoirement de conséquence matérielle, peut être constatée *dans une zone géographique* dont la collectivité doit assurer de *par des dispositions légales spéciales* la gestion, la protection et la conservation, cette infraction porte atteinte aux intérêts que la personne est légalement tenue de protéger. L'infraction confère ainsi au préjudice excipé par la personne morale de droit public, la reconnaissance d'un préjudice personnel distinct du préjudice social.

Et il était donc possible de considérer qu'une jurisprudence sous-tendue par la conception de la nature comme patrimoine commun, donne ainsi aux collectivités locales, personnes morales de droit public qui ont la charge d'une gestion *spéciale* de ce patrimoine, la possibilité de revendiquer un préjudice personnel de nature environnemental dès lors qu'une infraction a eu un impact sur le territoire sur lequel s'exerce cette compétence spéciale.

La voie était donc ouverte pour la reconnaissance du préjudice écologique des personnes morales de droit public que sont les collectivités locales. Mais il restait à établir leur compétence spéciale en matière de gestion d'une partie du patrimoine commun qu'est le territoire, et plus particulièrement le littoral.

---

12. Frédéric Agostini, « Les droits de la partie civile dans le procès pénal », Cour de cassation, rapport annuel 2000.

13. Le département de la Vendée, par exemple, s'était ainsi constitué partie civile suite à une surmortalité apicole attribuée au « Gaucho ». La Cour de cassation l'a débouté en relevant que les atteintes alléguées aux missions *générales* de développement économique et de protection de l'environnement, dévolues au département par l'article L. 1111-2 du Code général des collectivités territoriales, n'étaient pas distinctes de la lésion de l'intérêt social dont la défense n'appartient qu'au Ministère public par la mise en mouvement de l'action publique (Ch. crim., 19 décembre 2006, pourvoi n° 05-81138, publié au *Bulletin*).

## **II. – LE JUGEMENT ÉRIKA : UNE RECONNAISSANCE INABOUTIE DES COMPÉTENCES SPÉCIALES CONFIAÉES PAR LA LOI AUX DÉPARTEMENTS ET AUX COMMUNES POUR LA PRÉSERVATION ET LA CONSERVATION DU PATRIMOINE NATUREL**

Pour dissiper tout malentendu, il faut préciser que les collectivités locales, du moins certaines d'entre elles<sup>14</sup>, n'entendaient pas exciper d'un préjudice environnemental pour les atteintes au domaine public maritime proprement dit, dans la mesure où ce domaine appartient à l'Etat. En effet, côté mer, la distance dite « des 300 mètres » correspond au seul exercice des pouvoirs de police du maire, en tant qu'autorité déconcentrée, donc en tant que représentant de l'Etat, et ce n'est donc bien évidemment pas, du moins dans le cadre de préjudice environnemental de cette zone (atteinte à la biodiversité marine), que les collectivités pouvaient raisonnablement exciper d'un quelconque préjudice. De même, côté terre, ni les communes, et encore moins les départements, n'entendaient revendiquer de préjudice environnemental pour les dommages écologiques causés au domaine public maritime, dès lors que ces collectivités n'assument pas de compétences particulières distinctes de leurs compétences générales sur ce territoire, sauf lorsqu'il leur est rétrocédé.

Il fallait donc établir la compétence particulière conférée aux départements et aux communes dans la gestion d'espaces littoraux immédiatement limitrophes du domaine public maritime strictement défini et ayant subi un préjudice du fait de l'infraction de pollution.

Toutefois, au regard de l'enjeu géographique, il était important de rappeler au Tribunal que si le domaine public maritime naturel, s'entend, pour sa partie terrestre jusqu'à la limite haute du rivage, c'est-à-dire celle du plus haut flot de l'année, cette composante s'entend « hors perturbations météorologiques exceptionnelles »<sup>15</sup>. Il convenait en outre de rappeler que les dunes sont exclues de ce domaine, dès lors qu'elles sont considérées comme principalement créées sous l'effet éolien et non marin<sup>16</sup>.

Si le Tribunal a retenu la compétence spéciale des départements pour la gestion des espaces naturels sensibles (A), il a, en revanche, au prix d'une motivation, il faut le dire assez sommaire, écarté la compétence des communes dans la gestion des espaces du conservatoire national du littoral et des rivages lacustres ainsi que dans celles des zones naturelles sensibles (B).

### **A) L'INDEMNISATION ENCADRÉE DE L'ATTEINTE AUX ESPACES NATURELS SENSIBLES (ENS), PATRIMOINE DES DÉPARTEMENTS ET SIÈGE D'UNE COMPÉTENCE SPÉCIALE DE PAR LA LOI – LE CAS DU DÉPARTEMENT DU MORBIHAN**

#### **1. Une compétence spéciale autofinancée reconnue à condition d'être dûment exercée**

En matière d'espaces naturels sensibles (ci-après ENS), le département a une *mission spéciale* conférée par la loi pour la préservation et la conservation d'un

14. Dont Houat, Quiberon, Saint-Pierre-Quiberon et Plouhinec.

15. CE, 12 février 1973, Kreitman, publié au *Recueil Lebon* ; J.-M. Becet, « Le droit de l'urbanisme littoral », PUR, 2002.

16. J. Dufau, « Le domaine public », *Le Moniteur* 2001, p. 78-88.

véritable *patrimoine* naturel. Cette compétence est en effet conférée aux départements par l'article L. 142-1 et suivants du Code de l'urbanisme<sup>17</sup>, en application de l'article L. 110 selon lequel « le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences ».

Il s'agit bien d'une **mission spéciale** puisqu'elle relève d'une législation distincte de celle du Code général des collectivités territoriales. Cette compétence particulière est en outre assortie d'un droit de préemption par l'article L. 142-3. L'article L. 142-10 confirme par ailleurs la patrimonialité de ces espaces en conférant expressément à la personne publique la responsabilité de leur gestion : le département doit s'engager à les préserver, voire à les aménager pour le public, sauf si le milieu est trop fragile<sup>18</sup>. Selon ces articles, si les ENS peuvent être le siège de valeur d'usage ou de non-usage pour le public, **la responsabilité** légale de leur gestion relève en tout état de cause du département.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs implicitement reconnu l'existence d'un véritable droit de propriété du département sur ces espaces en recevant un référé-liberté présenté par le département de l'Isère suite à l'atteinte portée aux végétaux par une association syndicale chargée d'entretenir un ENS sans avoir reçu l'aval du département<sup>19</sup>. La Haute Juridiction a également reconnu les valeurs d'usage et de non-usage que revêtent ces territoires en reconnaissant la possibilité pour le département du Var de préempter un terrain au profit d'un ENS alors même que cet espace n'était pas ouvert au public<sup>20</sup>.

Le rôle primordial des départements dans la gestion du patrimoine naturel national a par ailleurs été souligné par un rapport de l'Inspection générale de l'environnement<sup>21</sup> portant sur la gestion des ENS entre 1999 et 2000. Ce rapport reconnaît, en effet, les départements comme des acteurs essentiels de la protection des espaces naturels et de la biodiversité<sup>22</sup>.

Enfin, il est indéniable que l'atteinte aux espaces naturels gérés par les départements est réellement constitutive d'un préjudice au moins moral pour les départements : la qualification d'ENS confère en effet aux sites ainsi retenus un label de qualité contribuant à l'augmentation de la fréquentation touristique.

La compétence spéciale des départements en matière d'ENS est d'autant plus manifeste qu'elle peut être autofinancée au niveau décentralisé. En effet, l'article L. 142-2 du Code de l'urbanisme, institué par la loi du 18 juillet 1985, donne au département la possibilité d'instaurer une taxe départementale des ENS (ci-après TDENS). Cette taxe est perçue par le département à l'occasion de la délivrance de chaque permis de construire dans les communes du département. Son assiette est celle de la taxe locale d'équipement, le taux étant fixé par le Conseil général dans la limite de 2 % de la base d'imposition. La source de

17. « Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non » (art. L. 142-1).

18. Cf. Dossier sur les espaces naturels des départements, *RJE*, n° 2/2006, p. 125-193.

19. CE, juge des référés, 14 juin 2006, Assemblée syndicale du canal de la Gervonde, req. n° 294.060, mentionnée aux tables du *Recueil Lebon* s'agissant d'une atteinte portée à l'étang de Montjoux, espace naturel sensible appartenant au département de l'Isère.

20. CE, 7 juin 2006, Département du Vars, req. n° 277.562, publiée au *Recueil Lebon*.

21. Inspection générale de l'environnement, rapport, affaire n° IGE 02/027, « La contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels », 5 mars 2003.

22. Rapport précité, p. 3.

financement que représente cette taxe est loin d'être négligeable. Ainsi, en 2000, l'ensemble des soixante et onze départements qui ont instauré cette taxe ont perçu 102,38 millions d'euros<sup>23</sup>.

Le régime des ENS confère ainsi manifestement aux départements une légitimité toute particulière lorsqu'il s'agit d'exciper d'un préjudice personnel dès lors qu'une infraction de pollution est commise sur ces espaces. Une telle infraction porte en effet directement atteinte aux intérêts dont la loi délègue la protection aux départements et à laquelle correspondent des recettes spécifiques<sup>24</sup>.

Mais comme l'a souligné le Tribunal, avant même de justifier du préjudice, encore fallait-il établir que les départements parties civiles au procès avaient bien exercé cette compétence. Le département du Morbihan, comme l'a souligné le Tribunal, a pu justifier de ce qu'en trente ans il avait acquis près de 3 000 hectares d'espaces naturels, principalement sur le littoral<sup>25</sup>. Et que près de 12 500 hectares ont été classés en 2006 en zone de préemption, garantissant ainsi la politique d'acquisition du Conseil général. Ce département exerçait ainsi manifestement sa compétence spéciale en matière d'ENS et il pouvait donc exciper d'un préjudice environnemental dont il ne restait plus qu'à justifier de la réalité.

## 2. Un préjudice certain

La démonstration de la preuve du préjudice est toujours un enjeu considérable dès lors que celle-ci doit être irréfragable, y compris, comme en l'espèce, sept ans après les faits.

Le caractère certain de l'atteinte a d'abord été établi par une corrélation entre la cartographie des ENS et la cartographie de la pollution telle qu'élaborée par le plan Polmar Terre déclenché au lendemain du naufrage<sup>26</sup>.

L'atteinte précise au-delà du domaine public maritime a ensuite été corroborée dès janvier 2000 par des travaux scientifiques (Conservatoire national botanique de Brest et CEDRE) relatifs à l'impact de la marée noire sur les espèces et les communautés végétales terrestres. Il a ainsi été attesté que la pollution a touché non seulement les plages mais aussi les espaces intertidaux et supralittoraux : « atteints du fait de la conjonction de marées de vives eaux et de tempêtes exceptionnelles lors des premiers arrivages de polluants à la côte ». Ces études ont ainsi révélé « les niveaux exceptionnellement hauts atteints par une partie de la pollution, les estrans et rochers nus ayant été les zones les plus fortement polluées », cependant que parmi les habitats suivis, « les dunes fixées, les pelouses et les landes sommitales apparaissent particulièrement vulnérables du fait de leur difficulté à se reconstituer à l'identique »<sup>27</sup>. Les mêmes scientifiques ont,

---

23. En 2002, la totalité des donations inscrites sur le budget de l'Etat pour financer la politique de protection des espaces naturels n'était que de 110 millions. Le rapport précité souligne à ce titre que la recette annuelle de la TDENS représente approximativement le quart de l'ensemble des dépenses publiques consacrées aux espaces naturels (rapport de l'Inspection, p. 9 et 10).

24. Et qui plus est, s'inscrit « dans une politique d'ensemble de la nation » (rapport précité p. 25).

25. « Les ENS » : <http://www.morbihan.fr/fiche>

26. La corrélation, techniquement fastidieuse, était néanmoins une méthodologie fiable dès lors que l'ensemble des relevés établis par le plan Polmar Terre avaient été effectués dans le cadre de l'expertise judiciaire. Le TGI des Sables-d'Olonne avait en effet ordonné cette expertise au lendemain du naufrage à la demande de trois départements touchés.

27. Florence Poncet, Frédéric Tintillier, Rémi Ragot, « Impact de la marée noire de l'Erika sur les espèces et communautés végétales terrestres », in « Les conséquences du naufrage de l'Erika, risques, environnement, société, réhabilitation », sous la direction de J.-P. Beurrier et Y.-F. Bouchus, PUR, 2005, p. 45 à 62.

en outre, souligné que sous l'effet des tempêtes de 1999 « la mer déchaînée a projeté le fioul lourd de l'*Erika* jusqu'au haut de falaises, les pelouses sommitales et les abrupts de falaises se sont alors chargés en polluants "beurrant" parfois de manière quasi continue. Sur les côtes rocheuses, le polluant s'est immiscé profondément dans les fissures des roches pour s'écouler ensuite encore longtemps plus tard fluidifié par les chaleurs estivales »<sup>28</sup>.

Par ailleurs, l'état initial avant pollution avait été par précaution, au moins partiellement, établi par des constats d'huissiers sollicités en urgence avant que les nappes de produit ne touchent le rivage. Il a ainsi pu être démontré que, pour le seul département du Morbihan, près de six cents hectares (soit plus d'un quart de l'ensemble des ENS acquis au moment du naufrage) avaient été affectés au moins partiellement par la pollution<sup>29</sup>. Mais la question la plus délicate, car jusqu'à présent jamais soulevée par la jurisprudence, restait celle du *quantum*.

### 3. Une approche patrimoniale du *quantum* consacrée par le juge

La réparation du préjudice environnemental peut donner lieu, lorsqu'il s'agit d'indemniser non pas des usagers mais des gestionnaires, à une réparation en nature, ou à une réparation pécuniaire<sup>30</sup>. La réparation en nature peut avoir un sens tout particulier s'il s'agit de restaurer ou de participer au financement de la restauration des espaces atteints. Or, si une atteinte incontestable a été portée aux espaces eux-mêmes, ces derniers se sont pour l'essentiel régénérés<sup>31</sup>. Le fait qu'il y ait eu régénération ne faisait pas disparaître l'existence même du préjudice initial mais empêchait d'apprécier la réparation au regard soit d'actions entreprises ou à entreprendre.

Le véritable défi de la procédure en cause n'était donc pas tant de convaincre le juge de la possibilité de retenir le préjudice écologique d'une collectivité que de l'inviter à retenir une indemnisation qui soit aussi proche que possible de la valeur patrimoniale intrinsèque des espaces touchés par la pollution, celle-là pouvant être établie à partir de plusieurs paramètres<sup>32</sup>.

De par sa désignation même, c'est la sensibilité qui est le premier paramètre de la valeur d'un espace naturel *sensible*. Cette notion de sensibilité de l'espace est ancienne et remonte à la loi de finances du 23 décembre 1960, qui, reprenant les dispositions du décret du 26 juin 1959, avait alors pour objectif la seule préservation du caractère du littoral Provence-Côte d'Azur.

La notion de sensibilité des espaces naturels a donc pour origine la perception de la sensibilité du littoral ; même si cette sensibilité a dans un premier temps été appréciée, y compris du côté des collectivités publiques qui en ont la charge, sous l'angle exclusif des aménités que procurent ces espaces. A ce titre, rappelons que la *taxe* départementale des ENS a comme ancêtre la *redevance*

28. J.-P. Beurrier et *al.*, *op. cit.*, p. 98-99.

29. Parmi la trentaine de sites touchés, figuraient des sites aussi spécifiques que le grand site dunaire de Gâvres à Quiberon, où le département possède trois cent quatre-vingt-quinze hectares, les landes littorales et les côtes rocheuses de Belle-Ile par ailleurs classés en zone Natura 2000 (dont le département possède deux cents hectares) ou encore le cordon dunaire de la façade atlantique du golfe du Morbihan classé pour l'essentiel en zone Natura 2000 où le département possède quarante hectares.

30. Patrice Jourdain, « Le dommage écologique et sa réparation », *loc. cit. in op. cit.*

31. Même s'il ne faut pas occulter le fait que la régénération forcée d'un organisme suite à une agression extérieure peut contribuer à son vieillissement accéléré.

32. Sur ce sujet, v. par exemple Martine Rémond-Gouilloud, « Le prix de la nature », *Dalloz* 1982, chron., p. 33, Raphaël Romi, « Droit et administration de l'environnement », Montchrestien, 5<sup>e</sup> éd., 2007, p. 121-125.

d'espaces verts instaurée par l'article 65 de la loi de 1960, qui ne devient taxe que par la loi du 31 décembre 1976<sup>33</sup> alors qu'il faut attendre la loi du 18 juillet 1985 pour que la notion d'espaces verts, qui implique un aménagement systématique, disparaisse.

L'évaluation de la sensibilité de l'espace à protéger et à valoriser est complexe. L'Administration elle-même propose de distinguer, pour mieux les superposer, non seulement la sensibilité *écologique* d'un espace naturel, mais également sa sensibilité *anthropique*<sup>34</sup>. Un espace naturel est ainsi écologiquement sensible à raison de la richesse de sa biodiversité et non pas tant au regard de son caractère exceptionnel ou ordinaire<sup>35</sup>. A cette sensibilité écologique, s'ajoute la sensibilité anthropique qui regroupe à la fois des considérations esthétiques<sup>36</sup> et des considérations économiques (services rendus à l'homme).

Au demeurant, la sensibilité d'un ENS ne saurait être réduite à sa valeur d'usage ou de non-usage par le public. Rappelons que les départements, par dérogation au régime général de la domanialité publique, ne sont pas tenus par la loi d'ouvrir ces espaces au public, comme le reconnaît d'ailleurs explicitement le nouveau Code de la propriété des personnes publiques.

La valeur d'un ENS peut en outre s'apprécier par rapport à son rayonnement. En effet, ce patrimoine, propriété des départements, lequel est l'échelon de proximité le plus adapté pour les usagers des espaces naturels, est par définition un espace qui a une fonction et une valeur non seulement au niveau départemental mais également au niveau géographique, régional, national et européen. A ce titre, la valeur d'un espace naturel, où qu'il se trouve, bénéficie d'une certaine façon à l'ensemble de la collectivité nationale<sup>37</sup>.

Enfin, la valeur de ces espaces peut être appréciée à l'aune des cinq catégories de services collectifs fixés à l'article 23 de la loi d'aménagement du territoire du 25 juin 1999. Cette loi a en effet institué un schéma de service collectif des espaces naturels et ruraux et a fixé comme objectif à ce service la protection des zones littorales et maritimes.

L'ensemble de ces paramètres aboutit naturellement à une conception patrimoniale globale. La méthode de calcul pour l'indemnisation du préjudice en découle alors assez logiquement.

En effet, le département du Morbihan a considéré que la réparation devait correspondre au coût de la mise en œuvre de sa compétence spéciale en matière d'ENS. Dans cette hypothèse, la valeur patrimoniale globale des espaces est appréciée par un rapport entre le montant annuel des recettes perçues au titre de la taxe départementale et la superficie des ENS acquis par le département. Il résulte de ce rapport une valeur à l'hectare qu'il suffit alors de multiplier par le nombre d'hectares pollués puis par le nombre d'années durant lequel les conséquences de la pollution se sont fait sentir. Cette méthode

---

**33.** Le glissement sémantique est évidemment capital. Le passage de la redevance, en lien avec l'usager, à la taxe, établie indépendamment de tout rapport avec un usage ou non, élargit donc considérablement l'approche environnementale conférant aux espaces naturels une valeur patrimoniale globale intrinsèque.

**34.** Inspection générale de l'environnement, rapport précité, p. 33-36.

**35.** Ce point était évidemment très important à souligner pour éviter la tentation de minimiser l'impact d'une marée noire sur une dune : ce n'est pas la nature du site, site dunaire en l'occurrence, qui fait de cet espace naturel sa sensibilité, mais bien la biodiversité contenue dans cet espace dunaire.

**36.** Comme peut l'être sous cet angle un relief dunaire particulièrement caractéristique.

**37.** Rapport précité, p. 49 à 51.

permet ainsi d'indemniser aussi parfaitement que possible le préjudice car la perception de la taxe permet non seulement de financer l'acquisition, mais aussi la gestion et la conservation de ces espaces. Un hectare d'ENS nécessite donc un coût d'ensemble (acquisition + gestion) et c'est cette valeur patrimoniale globale dont l'indemnisation est sollicitée.

Le principe, et c'est sans doute là l'avancée majeure de ce jugement<sup>38</sup>, a convaincu le Tribunal. Ainsi, a été retenu le lien direct entre la valeur patrimoniale, et non pas seulement la valeur vénale, du bien affecté par la pollution et l'indemnisation consacrant ainsi une approche patrimoniale de l'environnement.

## B) LE REFUS RÉVERSIBLE DE LA RECONNAISSANCE DES COMPÉTENCES SPÉCIALES DES COMMUNES

Le Tribunal était, en outre, invité à reconnaître la compétence spéciale des communes en matière de protection de l'environnement, en dehors des attributions du maire en tant que représentant de l'Etat. Les communes participent en effet directement à la mission du conservatoire du littoral et des rivages lacustres, mission équivalente à celle qui est accordée au département dans le cadre de l'acquisition d'ENS, dès lors que l'article L. 142-3 du Code de l'urbanisme donne également au conservatoire le droit de préemption au profit du conservatoire.

Or, le conservatoire, en vertu des articles L. 322-1 et suivants du Code de l'environnement, a pour mission de « mener des opérations foncières pour la préservation des équilibres écologiques et le respect des sites naturels littoraux ». La jurisprudence a d'ailleurs retenu la qualité à agir du conservatoire en tant qu'établissement public administratif chargé d'une mission de service public précisément au regard de cette mission confiée par la loi<sup>39</sup>.

Mais le conservatoire a reçu du législateur la seule mission d'acquérir certains espaces, leur gestion étant confiée aux communes par des conventions de mise à disposition. Dans le cadre de ces conventions, il est indiqué (à l'instar des parcs nationaux) que la compétence pour poursuivre les infractions qui se déroulent sur lesdits terrains revient au gestionnaire. Ainsi, dès lors qu'une infraction de pollution affecte des terrains appartenant au conservatoire du littoral mais dont *la gestion* a été confiée à des communes, on peut considérer que les communes participent de la mission spéciale confiée au conservatoire et peuvent exciper d'un préjudice personnel au titre de cette gestion.

**38.** « La fixation d'une indemnité en cas de dommage écologique est toujours très délicate pour le juge. Une bonne illustration est fournie par le droit de l'eau. En cas de pollution des eaux, l'évaluation du dommage ne peut être que forfaitaire. La jurisprudence (Cass. crim., 23 mars 1999, *Code permanent environnement et nuisances*, Bulletin 267, 15 novembre 1999, n° 243 ; CA Rennes, 19 décembre 1997, *Revue de droit rural*, n° 279, janvier 2000, p. 42) prend ainsi comme méthode d'évaluation la référence à la surface de l'eau affectée sur la base de 0,15 € par m<sup>2</sup> de surface polluée. Mais ne s'agit-il pas d'une évaluation divinatoire sans référence au dommage réellement causé ? », in Michel Prieur, « Droit de l'environnement », Dalloz, Précis, 5<sup>e</sup> éd., 2004, p. 928.

**39.** La Chambre civile de la Cour de cassation a, en effet, dans un récent arrêt, confirmé une décision de la cour d'appel d'Aix-en-Provence qui reconnaissait l'intérêt à agir du conservatoire à l'encontre d'une fraude sur un terrain destiné à être exproprié sur le territoire de la commune de Cassis : C. cass., 3<sup>e</sup> civ., 28 mars 2007, pourvoi n° 06-11350.

A cette compétence en matière de gestion des espaces acquis par le conservatoire du littoral s'ajoutent les compétences octroyées aux communes par les dispositions législatives du Code de l'urbanisme. L'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme donne en effet compétence aux communes pour classer au plan d'occupation des sols désormais appelé plan local d'urbanisme, les zones présentant un intérêt particulier (qualité de sites, des paysages ou des milieux naturels) en zones naturelles sensibles. L'article R. 123-18 applicable à l'époque du naufrage de l'*Erika* (actuel art. R. 123-8) précise même que ce classement en zone naturelle dite ND peut intervenir « à raison de la qualité d'un site naturel, notamment d'un point de vue écologique ».

Le Code de l'urbanisme précise en outre que la commune doit s'assurer que, si des constructions peuvent être autorisées, lorsque ces zones ne relèvent pas du domaine public, c'est à la condition « qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages ». Il était donc possible, nous semble-t-il, de considérer que les communes ont donc également reçu du législateur une mission spéciale consistant à assurer la préservation et la conservation des espaces naturels ayant un intérêt particulier, et ce d'autant plus que ces espaces inconstructibles peuvent être incorporés au domaine public de la commune.

Mais le Tribunal a refusé de reconnaître cette compétence et n'a donc pas retenu le préjudice écologique subi par les communes à cause de l'*Erika*. Ceci est d'autant plus dommage que les communes justifiaient du plein exercice de cette compétence spéciale<sup>40</sup>. En outre, la corrélation entre la cartographie établie par le plan Polmar Terre et confortée par le Conservatoire national de Brest faisait également ressortir que les espaces acquis par le conservatoire du littoral et gérés par les communes, avaient été particulièrement affectés par la pollution de l'*Erika*. Il en était de même pour les espaces relevant du domaine public des communes et que celles-ci ont classés en zones Nda.

L'indemnisation du préjudice subi par ces espaces aurait alors dû être calculée sur d'autres bases que celle subie par les ENS des départements<sup>41</sup>. En effet, comme pour les ENS, la restauration n'était pas d'actualité puisque c'est la régénération naturelle qui a été l'option retenue<sup>42</sup>. Par ailleurs, si la politique de *acquisition* des espaces naturels par le conservatoire fait l'objet d'une fiscalité particulière<sup>43</sup>, le financement de la politique de *gestion* bénéficie en revanche de conditions de financement plus aléatoires dès lors que les communes ne bénéficient d'aucune recette affectée.

---

40. Ainsi, sur la commune de Houat, les zones classées en zones naturelles relèvent du domaine public de la commune, ne comportent aucune construction et bénéficient d'aménagements (sentiers) destinés à l'usage, préservant le reste au nom des valeurs de non-usage.

41. D'autant plus que ces espaces présentent une valorisation certaine. Il suffit pour s'en convaincre de constater que les espaces du conservatoire du littoral sur la commune de Quiberon font par ailleurs partie d'un espace classé aux termes de la directive dite Natura 2000, et intitulée à ce titre massif dunaire cadre Gâvres - Quiberon sous la nomenclature FR 5300027.

42. Les experts soulignent que si, « s'agissant d'opérations de nettoyage, on n'a évidemment pas échappé à certains exemples négatifs plus de deux ans après la catastrophe de l'*Erika*, le bilan semble globalement positif et la côte ne garde aujourd'hui que très peu les stigmates de cette pollution », in Paul Fattal, Bernard Fichaud, « Incidences des opérations de nettoyage sur la géomorphologie du littoral. Impact des techniques et méthodes d'utilisation », in « Les conséquences du naufrage de l'*Erika*, risques, environnement, société, réhabilitation », sous la direction de J.-P. Beurier et Y.-F. Bouchus, p. 103.

43. La loi de finances pour 2006 a affecté au conservatoire national du littoral 80 % de la taxe sur la francisation des navires. Le taux est de 100 % depuis la loi de finances pour 2007.

Il n'était donc pas possible de proposer une méthodologie de calcul aussi rassurante que celle calculée sur la TDENS, mais il avait été proposé au Tribunal de retenir une solution contributive établie sur la base des coûts prévisionnels d'entretien patrimonial<sup>44</sup>. Ce coût de valorisation était ensuite proposé pour retenir la réparation.

Le débat reste donc ouvert sur ce point. Au moins jusqu'à ce que la cour d'appel se prononce.

**Thomas DUMONT,**  
Docteur en droit, avocat au barreau de Paris,  
**avec la collaboration de Nicolas HUTEN,**  
Doctorant à l'Université de Paris-1, membre du CERDEAU.

---

**44.** Il avait été souligné, s'agissant de la commune de Quiberon, que dans le cadre de la gestion des sites du conservatoire, par ailleurs inscrits dans le périmètre d'un site classé zone Natura 2000, un document d'objectifs de mise en valeur de ce site a été proposé par le comité de gestion pour un montant de 1 500 000 €, lequel reste en attente de financement. La réparation du préjudice subi pris sous la forme d'une condamnation dont le montant correspond à un tel programme au profit de la commune de Quiberon paraissait d'autant plus justifiée que cette dernière est membre d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), créé en 1993, ayant pour vocation première de coordonner les actions en faveur du grand site dunaire, mais auquel la gestion n'a toujours pas à ce jour été transférée.