

22.3/28/1

Le 10 avril 2000

RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE

Livre blanc de la Commission

Commentaires de l'UNICE

Synthèse

L'UNICE craint que les propositions de la Commission en matière de responsabilité environnementale ne génèrent une grande insécurité juridique et économique pour les entreprises européennes. Elle considère que les propositions de la Commission relatives au champ d'application du régime, à l'accès à la justice et à la nature de la responsabilité devraient être revues et précisées.

1. Champ d'application du régime

Dommages causés à la biodiversité

La Commission devrait:

- définir ce qui constitue un dommage important à la biodiversité;
- prévoir des mesures visant à éviter des actions disproportionnées et ruineuses;
- assurer la transparence des critères d'identification des zones protégées;
- assurer la transparence des critères de quantification des dommages;
- s'abstenir d'introduire une responsabilité pour les activités menées conformément à la directive "habitats".

Sites contaminés

La Commission devrait:

- proposer une approche plus flexible, site par site, qui tienne compte des conditions locales.

Dommages traditionnels

La Commission devrait:

- exclure les dommages traditionnels.

Activités à couvrir

La Commission devrait:

- réduire le champ d'application du système aux activités qui enfreignent la législation communautaire en vigueur en matière d'environnement régissant ces activités;
- définir plus clairement ce qui constitue une activité dangereuse, une activité potentiellement dangereuse et une activité non dangereuse.

2. Accès à la justice

La Commission devrait:

- s'abstenir de conférer aux groupes d'intérêts un droit d'action direct contre les entreprises.

3. Nature de la responsabilité, exceptions autorisées et charge de la preuve

La Commission devrait:

- autoriser une exception fondée sur le respect de la législation applicable et la conformité à un permis;
 - autoriser une exception fondée sur l'état de la technique et le risque de développement;
 - ne pas renverser la charge de la preuve pour ce qui est de la causalité.
-



22.3/28/1

Le 10 avril 2000

RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE

Livre blanc de la Commission

Commentaires de l'UNICE

1. INTRODUCTION

L'UNICE a pris connaissance du Livre blanc de la Commission sur la responsabilité environnementale et se réjouit de l'occasion qui lui est ainsi donnée d'apporter une réaction préliminaire à cet important débat.

Le livre blanc étudie diverses options envisageables pour la mise en place d'un régime de responsabilité environnementale à l'échelon communautaire, dans le but d'améliorer l'application des principes fondamentaux du traité CE dans le domaine de l'environnement, ainsi que du droit communautaire de l'environnement.

A titre préliminaire, l'UNICE tient à rappeler qu'elle voit dans la responsabilité civile un instrument qui convient mal à la politique de l'environnement. Encourager les litiges en facilitant considérablement la tâche du plaignant et priver les entreprises des exceptions et moyens de défense juridiques adéquats ne peut qu'aboutir à des coûts de transaction énormes et une profonde insécurité juridique et économique pour les entreprises, qu'elles soient grandes ou petites, sans atteindre l'objectif désirable d'une protection correcte de l'environnement.

Ceci étant, l'UNICE est encouragée de constater qu'aux yeux de la Commission, des motifs liés à sécurité juridique et aux attentes légitimes justifient un régime communautaire de responsabilité environnementale fonctionnant uniquement de manière prospective, évitant les coûts de réhabilitation disproportionnés et comportant un élément d'assurabilité – donc quantifiable.

L'UNICE craint toutefois qu'il soit difficile d'atteindre ces objectifs, étant donné que nombre des propositions et définitions du livre blanc, fort étendues, manquent encore de clarté. L'UNICE se demande donc si l'optimisme dont témoigne la Commission à l'égard de l'impact probable d'un système communautaire de responsabilité sur la compétitivité des entreprises européennes ne serait pas quelque peu candide, ou à tout le moins prématué. Elle a en effet le sentiment que la portée profonde des propositions avancées par le livre blanc ne soit minimisée, par exemple lorsqu'il est fait mention du champ d'application restreint du système: celui-ci paraît en réalité très vaste, englobant presque toutes les activités (autorisées) impliquant pratiquement n'importe quelle substance de nature à avoir des incidences négatives sur l'environnement. De même, lorsque le document indique que "les dommages causés à la biodiversité, au sens du livre blanc, ne peuvent se produire que dans les zones protégées, qui devraient couvrir au total environ 10 % du territoire communautaire", il est encore en réalité très difficile de déterminer exactement dans quelle mesure les activités des entreprises d'une région ou d'un État membre donné seront

concernées et quel type de trouble, parmi une grande variété d'espèces animales et végétales protégées, pourrait suffire à invoquer la responsabilité.

Par conséquent, l'UNICE apprécierait davantage d'explications et de précisions sur plusieurs points cruciaux, évoqués par le livre blanc, qui manquent encore de la clarté nécessaire. Ces clarifications permettraient, d'une part, aux entreprises d'évaluer plus correctement les effets des propositions envisagées sur leurs activités quotidiennes et, d'autre part, à la Commission de rencontrer efficacement certaines préoccupations majeures des milieux d'affaires. L'UNICE serait heureuse de pouvoir apporter une contribution constructive en ce sens.

L'UNICE dresse ici un bref inventaire des principales préoccupations que suscitent les propositions du livre blanc parmi les milieux d'affaires européens. Elle se réserve le droit d'apporter ultérieurement des commentaires complémentaires sur ces points, ou toutes autres questions non abordées ici.

2. CHAMP D'APPLICATION DU SYSTEME

Dommages causés à la biodiversité

La Commission estime, dans son livre blanc, que les dommages importants causés à la biodiversité devraient être couverts par un système communautaire de responsabilité. Elle précise qu'il pourrait ainsi s'agir de dommages causés au large éventail d'habitats, de faune ou de flore visé dans les annexes des directives "habitats" et "oiseaux sauvages". S'agissant d'évaluer les dommages causés à la biodiversité, le livre blanc reconnaît qu'il n'existe aucune technique d'évaluation communément admise pour quantifier le dommage causé à l'environnement et établir le niveau de responsabilité.

Face à l'absence de clarté sur la question des dommages à la biodiversité, l'UNICE trouve surprenant que la Commission se propose néanmoins d'attacher une responsabilité à de tels dommages, tout en sachant qu'il serait impossible d'estimer l'impact de cette proposition et sans pour autant offrir de sauvegarde permettant d'éviter des actions disproportionnées et ruineuses. Cette insécurité est encore mieux mise en lumière par le défaut – jusqu'ici – de mise en place du réseau Natura 2000. En dépit des pressions exercées par la Commission, les États membres n'ont pas encore fini de dresser les listes de sites candidats. De plus, il est souvent malaisé de déterminer si, aux yeux de la Commission, une zone mériterait ou non d'être protégée. En l'absence de toute clarté quant à la localisation des zones protégées, et à défaut de critères permettant de quantifier les dommages, les entreprises ne peuvent analyser dans quelle mesure leurs activités pourraient être affectées par les propositions de la Commission relatives aux dommages à la biodiversité.

L'UNICE juge cette insécurité extrêmement préoccupante, et lance donc un appel à la Commission afin qu'elle définisse, d'urgence et avec plus de clarté, ce qu'il faut entendre précisément par dommage important causé à la biodiversité et qu'elle avance des mesures concrètes en vue d'éviter les actions disproportionnées et trop onéreuses. En outre, la Commission devrait assurer une transparence accrue des critères, autant ceux qu'elle compte appliquer à l'identification des zones protégées que les critères susceptibles de servir à quantifier les dommages causés à la biodiversité.

De surcroît, l'UNICE s'interroge sur le lien pouvant exister entre la proposition de la Commission relative à la responsabilité des dommages causés à la biodiversité et certaines dispositions de la directive "habitats" qui autorisent – pour des raisons impérieuses d'ordre public, y compris d'ordre social ou économique – de mener à bien des plans ou projets ayant des incidences négatives sur

l'intégrité d'un site protégé, à la condition que l'État membre concerné prenne toutes les mesures compensatoires nécessaires pour protéger la cohérence globale de Natura 2000. S'agissant de la protection des espèces, l'article 16 de la directive "habitats" prévoit une dérogation pour raison d'intérêt public social et économique.

L'UNICE appelle la Commission à ne pas contourner les règles en vigueur en introduisant une responsabilité pour des activités conduites dans le respect de la directive "habitats". Elle est d'avis que la Commission ne devrait pas modifier l'équilibre, que reflète la directive "habitats", entre motifs socio-économiques d'intérêt public et objectifs de préservation de la nature.

Sites contaminés

Même si la Commission reconnaît que la plupart des États membres disposent de lois ou programmes régissant la restauration des sites contaminés, elle estime néanmoins que des normes et objectifs de dépollution devraient être fixés au niveau de l'Union européenne.

L'UNICE reconnaît que l'objectif premier, en matière de contamination des sites, devrait être l'élimination de toute menace grave pour l'homme et l'environnement. Elle estime toutefois que les propositions de la Commission devraient refléter de manière plus nette la grande variété des conditions locales à travers l'UE (par ex. en termes géologiques et climatiques, ou d'utilisation envisagée). L'UNICE privilégierait donc une approche plus flexible, site par site, qui tienne compte de cette diversité.

Dommages traditionnels

Selon la Commission, un système communautaire de responsabilité environnementale devrait, pour des raisons d'équité, couvrir également les dommages traditionnels, tels ceux causés à la santé ou à la propriété, alors que ces dommages sont déjà couverts de façon satisfaisante par les règles nationales de responsabilité, sans générer de distorsions majeures de la concurrence.

Aussi l'UNICE s'interroge-t-elle sur la nécessité, comme le propose la Commission, d'inclure les dommages traditionnels dans le cadre d'un système communautaire de responsabilité environnementale et, partant, d'harmoniser plusieurs exigences matérielles importantes inscrites dans le droit national de la responsabilité des États membres. Les règles nationales relatives à l'instruction, à l'illégalité, à la charge de la preuve, au lien de causalité et aux exceptions et moyens de défense ont évolué progressivement dans les divers appareils juridiques des États membres, et remplissent leur fonction dans le cadre des systèmes nationaux. Une harmonisation de ces concepts traditionnels en droit de la responsabilité ne peut être entreprise à la légère, et l'UNICE se demande par conséquent si la compétence législative de la Commission en matière d'environnement autoriserait des mesures d'harmonisation d'une telle ampleur. L'UNICE suggère que la Commission exclue les dommages traditionnels du champ d'application du futur régime communautaire de responsabilité environnementale.

Activités à couvrir

La Commission annonce dans son livre blanc que le régime de responsabilité devrait avoir un champ d'application restreint, en lien avec la législation communautaire en vigueur. Les sites contaminés et les dommages traditionnels seraient couverts uniquement si le dommage a été causé par une activité dangereuse ou potentiellement dangereuse réglementée au niveau de l'Union. Les dommages à la biodiversité seraient couverts, que l'activité qui les a causés soit ou non dangereuse.

L'UNICE note qu'en raison de l'étendue considérable de la législation communautaire en matière d'environnement, le champ d'application restreint du système de responsabilité envisagé apparaît

en réalité très large, englobant presque toutes les activités impliquant pratiquement n'importe quelle substance de nature à avoir des incidences négatives sur l'environnement. Ainsi, le système proposé couvrirait une large gamme de personnes physiques et morales, dont les activités (autorisées) pourraient donner lieu à des actions en responsabilité portant sur des montants qu'il est difficile de prédire et contre lesquelles il pourrait être très difficile de se défendre (voir ci-dessous).

En outre, le fait que ces activités soient menées conformément à la législation communautaire qui les régit ne protège pas les acteurs d'une action en responsabilité, puisque la Commission exclut ce moyen de défense (voir ci-dessous). A la lumière de ce qui précède, l'UNICE comprend mal l'affirmation de la Commission au point 4.2.2 du livre blanc, selon laquelle "le fait de définir un champ d'application restreint ... présente l'avantage de garantir une sécurité juridique optimale".

L'UNICE suggère que la Commission limite le champ d'application du régime proposé aux activités qui enfreignent la législation communautaire en vigueur les régissant, et qu'elle définisse plus clairement ce qui constitue une activité dangereuse, une activité potentiellement dangereuse et une activité non dangereuse.

Non-rétroactivité

L'UNICE partage l'avis de la Commission selon lequel, pour des motifs liés à la sécurité juridique et aux attentes légitimes des intéressés, le système communautaire devrait fonctionner de manière prospective. Selon la Commission, tout dommage dont l'existence est connue après l'entrée en vigueur du système communautaire de responsabilité devrait être couvert, à moins que l'acte ou l'omission ayant causé ce dommage remonte à une date antérieure à l'entrée en vigueur.

L'UNICE constate pourtant que le livre blanc n'explique pas comment distinguer la "pollution nouvelle" de la "pollution ancienne", la Commission indiquant qu'une définition de la pollution antérieure devra être fournie ultérieurement. De l'avis de l'UNICE, une solution consisterait à établir une présomption légale selon laquelle la pollution est censée avoir été occasionnée avant la date d'entrée en vigueur du système communautaire. Le plaignant pourrait réfuter cette présomption s'il prouve, au-delà d'un doute raisonnable, que la pollution a été provoquée après cette date. L'UNICE tient à souligner qu'en la matière, un renversement de la charge de la preuve serait source d'une insécurité juridique considérable.

3. ACCES A LA JUSTICE

Bien que la Commission reconnaissse que la protection de l'environnement relève de l'intérêt public et que l'obligation d'agir en cas de dommage à l'environnement incombe donc au premier chef à l'État, le livre blanc propose néanmoins de conférer aux groupements d'intérêt un droit d'action direct contre les entreprises. Selon la Commission, un système communautaire de responsabilité environnementale pourrait contribuer à la transposition de la Convention d'Aarhus dans le droit communautaire, en offrant aux groupements de défense de l'intérêt public le droit d'ester en justice à l'encontre d'un pollueur présumé si l'État n'entame aucune action ou si son action n'est pas satisfaisante ("approche à deux niveaux"). La Commission propose en outre de conférer aux groupements d'intérêt un droit d'action direct pour solliciter une ordonnance de référé dans les cas urgents ou réclamer le remboursement des frais raisonnables engagés pour la mise en œuvre de mesures préventives urgentes.

L'UNICE craint que l'application d'une telle "approche à deux niveaux" pose certaines difficultés de procédure et problèmes pratiques (par ex., quand l'État est-il réputé n'avoir pas entamé une action ou n'avoir pas agi de manière satisfaisante ?). Qui plus est, l'UNICE s'oppose vivement à

ce que des groupements de défense de l'intérêt public disposent d'un droit d'action direct. A cet égard, l'UNICE rappelle que la Convention d'Aarhus n'exige nullement que ces groupes se voient octroyer un droit d'action direct à l'encontre des entreprises.

L'UNICE craint fort que l'action directe des groupements d'intérêt, surtout s'agissant de mesures provisoires en référé, ait pour effet d'exposer les entreprises à une forme de harcèlement, par un recours abusif aux procédures judiciaires. Cette crainte est d'autant plus vive que ces actions ne pourraient être contrées en apportant la preuve que l'activité contestée est menée entièrement dans le respect des limites autorisées (voir ci-dessous). Pareille situation serait de nature à freiner considérablement les investissements dans l'Union européenne. En outre, l'UNICE déplore l'absence de critères clairs, qui permettraient de déterminer qui peut prétendre être un groupement de défense de l'environnement. De l'avis de l'UNICE, le droit d'intenter une action du chef de dommage à l'environnement en tant que *res nullius* appartient à l'État, qui est le gardien de l'intérêt public. Les propositions avancées par la Commission soulèveraient nombre de questions fort délicates, comme par exemple de savoir si le propriétaire privé d'un terrain est tenu de tolérer que des groupements d'intérêt restorent sa propriété pour un "coût raisonnable", ou encore de déterminer comment réagir lorsque des groupements d'intérêt demandant une réhabilitation de l'environnement tandis que le propriétaire foncier lésé exige des dommages-intérêts.

Par conséquent, l'UNICE insiste vivement pour que la Commission renonce à octroyer aux groupements de défense de l'intérêt public un droit d'action direct contre les entreprises mais qu'elle leur réserve en revanche, en phase avec la Convention d'Aarhus, le droit de contester une décision des autorités publiques qui serait contraire à la législation sur l'environnement.

4. NATURE DE LA RESPONSABILITE, EXCEPTIONS ET MOYENS DE DEFENSE, CHARGE DE LA PREUVE

Exceptions et moyens de défense

L'UNICE prend note de la proposition de la Commission visant à exclure les exceptions et moyens de défense fondés sur le fait que les dommages ont été causés par des rejets autorisés en vertu de réglementations communautaires et en conformité avec un permis, la Commission donnant pour justification que ces exceptions ne sont en règle générale pas admises par les systèmes nationaux de responsabilité environnementale en vigueur dans les États membres de l'Union européenne.

L'UNICE n'est pas convaincue par ces arguments. Outre que les régimes nationaux de responsabilité environnementale des États membres sont beaucoup moins extensifs que le système aujourd'hui envisagé par le livre blanc, ces assertions ne correspondent pas totalement à la réalité. Ainsi, le respect des conditions d'octroi d'un permis est une exception relevante dans certains États membres dans la mesure où il joue un rôle majeur dans l'évaluation de la licéité de certaines activités. Il en va de même de l'exception fondée sur "l'état de la technique" et le risque de développement, exception largement admise dans le territoire de l'Union, par exemple en matière de responsabilité du fait des produits.

L'UNICE est fermement convaincue que le défendeur devrait être en mesure de faire valoir, contre les pouvoirs publics, l'exception tirée du respect de la législation en vigueur et conditions d'octroi du permis. Au moment d'adopter une réglementation ou d'accorder un permis, les autorités évaluent, pour une activité envisagée, l'intérêt de l'environnement au regard de l'intérêt économique. Ce faisant, elles admettent qu'une certaine détérioration de l'environnement est acceptable, et il serait déraisonnable de ne pas en tenir compte dans l'estimation d'une éventuelle responsabilité.

L'UNICE voit cependant d'un œil positif la position adoptée par la Commission lorsque celle-ci juge approprié que, dans certaines conditions particulières, une partie de la compensation soit prise en charge par l'autorité ayant délivré le permis (ce qui serait le cas par exemple lorsque l'exploitant à l'origine des dommages est en mesure de démontrer que ces dommages ont été entièrement et exclusivement causés par des émissions explicitement autorisées par son permis). Néanmoins, l'UNICE se demande comment, dans la pratique, pourrait fonctionner exactement cette combinaison entre la responsabilité du pollueur et celle de l'autorité ayant délivré le permis, étant donné l'existence d'ordres juridiques où la responsabilité des pouvoirs publics est soumise à des règles différentes, voire relève de la compétence de tribunaux différents. L'UNICE estime que les déclarations de la Commission relatives à une responsabilité partagée sont fort vagues et elle craint fort que la notion envisagée puisse être interprétée différemment d'un État membre à l'autre. Elle craint en outre que la responsabilité partagée ait pour effet préjudiciable d'inciter les pouvoirs publics à tenter d'éviter toute responsabilité en fixant des conditions plus draconiennes pour la délivrance des permis.

Enfin, l'UNICE est d'avis que l'état de la technique et le risque de développement constituent des exceptions qui devraient être autorisées. Il n'est en effet pas raisonnable d'imputer à une partie le risque de dommages futurs encore inconnus. Cette éventualité n'est pas davantage désirable pour la société, car elle aurait pour effet de freiner l'innovation.

Charge de la preuve

L'UNICE constate avec satisfaction que, s'agissant d'établir les faits concernant le lien de causalité (ou l'absence d'un tel lien) entre une activité menée par le défendeur et les dommages occasionnés, la Commission ne propose pas spécifiquement un renversement de la charge de la preuve. La Commission suggère plutôt l'une ou l'autre forme d'allégement de la charge de la preuve traditionnelle. L'UNICE considère que cette proposition est très vague, mais elle tient à souligner qu'une forme d'allégement de la charge de la preuve n'équivaut pas à un renversement complet, auquel elle s'opposerait fermement. Dans un régime de responsabilité sans faute, la causalité est capitale, afin que les entreprises honnêtes soient en mesure de se défendre lorsque leur responsabilité est mise en cause.

5. ASSURABILITE

L'assurabilité est, aux yeux de l'UNICE, une condition préalable absolue à toute forme de responsabilité. L'UNICE est donc heureuse de constater que la Commission estime, elle aussi, qu'un système communautaire de responsabilité environnementale se doit d'être assurable. Toutefois, dans les cas où le risque ne peut être défini ou évalué, il n'est guère probable que le secteur des assurances soit en mesure de concevoir une police d'assurance offrant une couverture appropriée. L'UNICE regrette, comme elle l'a indiqué plus haut, que sur plusieurs points importants le livre blanc de la Commission manque malheureusement de la clarté nécessaire pour permettre d'analyser correctement les effets potentiels des propositions avancées dans le document.