

Parlement Européen
Le Vice-Président

Monsieur Pat COX
Président du Parlement européen
PHS 11 B 011
BRUXELLES

Objet : Conflit de compétence entre les commissions juridique et du marché intérieur (JURI), et de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs (ENVI) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux (COM(2002)0017 final - 2002/0021(COD)).

Monsieur le Président,

Par lettre du 25 avril dernier, Mme Ana Palacio Vallelersundi, présidente de la Conférence des présidents des commissions, vous a saisi de trois conflits de compétence.

J'ai l'honneur de vous informer que MM. Provan et Onesta ainsi que moi-même, nous nous sommes réunis, à Strasbourg, le 16 mai 2002, dans le cadre du groupe de travail "conflits de compétences" et avons examiné le conflit sous rubrique.

A la lumière des dispositions de l'Annexe VI du règlement intérieur relatives aux compétences attribuées aux commissions concernées, des arguments avancés dans les courriers de leurs présidents et secrétariats, ainsi que des éléments d'information fournis par les services de la Direction générale de la Présidence, nous avons analysé le contenu de la proposition de la Commission européenne. Nous n'avons pas estimé nécessaire d'auditionner la Présidente de la Conférence des présidents des commissions et les présidents des commissions concernées puisque les arguments avancés sont clairs et exhaustifs.

Le conflit en question trouve son origine dans la saisine du 11 mars 2002 de la commission JURI, en tant que commission compétente au fond, et de la commission ENVI, en tant que commission compétente pour avis.

Mme Jackson, présidente de la commission ENVI, par lettre du 9 avril 2002 à Mme Palacio, Présidente de la Conférence des présidents des commissions, a contesté ladite attribution et a proposé qu'elle soit modifiée en faveur de sa commission sur la base du fait que la proposition de directive se base sur l'article 175 TCE (actions en matière d'environnement) comme base juridique et que la proposition va bien au-delà de la responsabilité civile et fait partie intégrante de la politique environnementale européenne.

Par lettre du 26 avril 2002, adressée à Mme Palacio, M. Gargani, Président de la commission juridique, a motivé de façon détaillée son avis favorable au maintien de la saisine telle qu'annoncée le 11 mars 2002.

M. Gargani rappelle entre autres que le Livre blanc sur la responsabilité environnementale (COM(2000)0066) avait été attribué à la commission juridique.

La contestation par la commission ENVI de la saisine au fond de la commission JURI a amené MM. Provan, Onesta et moi-même, à réexaminer la proposition de directive en concentrant l'analyse essentiellement sur la réponse à donner à la question suivante : "ladite proposition vise-t-elle à établir – dans le domaine de la responsabilité environnementale – une discipline juridique relevant du "droit de la responsabilité civile ?", tel que prévu par le point 6. Section VI, de l'Annexe VI au Règlement dans le domaine des compétences de la commission JURI?

Seule une réponse positive à cette question peut en effet justifier, compte tenu des compétences des deux commissions, le maintien de la saisine au fond de la commission JURI sur une proposition dont l'objet est la prévention et la réparation des dommages environnementaux, donc un objet de nature clairement environnementale.

L'examen de la proposition de directive et de certaines questions annexes, nous a conduit aux constatations et réflexions ci-après.

DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX - DOMMAGES TRADITIONNELS

La "responsabilité environnementale" visée par la proposition de directive, se caractérise tout d'abord par le fait de couvrir les "dommages environnementaux" causés par l'exercice d'une des activités professionnelles énumérées à l'annexe I de la proposition, et à la menace imminente de tels dommages (art. 3 § 1).

Ceux-ci, d'après l'article 2, paragraphe 1, point 18) sont exclusivement :

- a) Les dommages à la "biodiversité" à savoir, d'après le point 2) dudit article et paragraphe, les dommages aux "habitats naturels" et aux "espèces énumérées" à l'annexe I de la directive 79/409/CEE ou"
- b) Les dommages affectant les eaux, à savoir tout dommage qui affecte négativement l'état écologique, le potentiel écologique et/ou l'état chimique des eaux concernée d'une manière telle que
- c) Les dommages affectant les sols, à savoir tout dommage qui nuit potentiellement ou effectivement à la santé publique du fait de la contamination du sol et du sous-sol.

Les "dommages environnementaux" sont donc tout à fait différents par rapport aux "dommages traditionnels" dont la définition peut être déduite de l'article 9 de la Directive 85/374/CEE du Conseil du 25.07.1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux :

- dommages causés par la mort ou par les lésions corporelles (dommages personnels)
- dommages causés à une chose ou consistant en la destruction d'une chose.

Cette responsabilité relève normalement de la sphère des relations entre particuliers et peut être exprimée par la notion accueillie à l'article 1382 du Code Civil français : " Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer". Une telle notion est reprise dans les systèmes juridiques des autres Etats membres dans des termes analogues.

RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE – RESPONSABILITE CIVILE

A cet égard, sont très significatives les affirmations contenues au point 5. "Consultation publique" de l'exposé des motifs, plus précisément au début du 1er alinéa de la page 19, affirmations qui méritent d'être reprises en entier : "en ce qui concerne les dommages traditionnels (dommages corporels et dommages aux biens) ils n'entrent pas dans le champ de la proposition, bien que le livre blanc sur la responsabilité environnementale en évoquait la possibilité. Cela s'explique par diverses raisons. La première est qu'il n'apparaît pas nécessaire de le faire pour atteindre des objectifs environnementaux ambitieux et appliquer de manière significative le principe du pollueur-payeur et les principes de la prévention. La deuxième est que les dommages traditionnels relèvent uniquement de la responsabilité civile". (Ces mots sont soulignés par le rédacteur de la présente note).

Dans la footnote 45, en bas de la page 19, ci-dessus mentionnée, la Commission européenne rappelle également les conclusions d'une étude des derniers développements en matière de droit de la responsabilité environnementale dans les Etats membres et dans certains pays de la zone OCDE.

D'après la Commission, cette étude "souligne que, dans la plupart des pays, les sites pollués et, lorsqu'il s'en observe, les dommages à la biodiversité ont été jusqu'à présent abordés dans le cadre du droit public/administratif, alors que les dommages aux personnes et aux biens relèvent du droit civil et privé. La Commission est d'avis qu'il serait difficile d'établir un cadre juridique commun pour la responsabilité civile et publique/administrative. C'est pourquoi, la proposition ne s'applique pas aux dommages traditionnels".

Le fait que le projet en cause se départit d'une approche civiliste en faveur d'un régime analogue à ce que certains ordres juridiques dénomment "régime de police administrative" vise vraisemblablement à assurer davantage que les objectifs environnementaux poursuivis soient effectivement atteints.

En effet, s'agissant des "dommages environnementaux" la responsabilité civile "classique" présente un certain nombre d'insuffisance et/ou incertitudes.

Parmi les plus importantes de ces dernières, l'on peut citer :

- a) Le fait que rien n'oblige la personne à laquelle des dommages et intérêts ont été versés, d'employer ces montants à la restauration de l'environnement,
- b) Le fait que, en cas de dommage environnemental important, les personnes lésées peuvent être nombreuses et qu'une action en responsabilité civile est en principe intentée à l'égard d'un dommage qui est "personnel et direct" à la personne lésée, de sorte que, selon la propension des individus à agir en justice - laquelle est très variable selon les pays – seule une fraction du dommage pourrait être portée à la connaissance des tribunaux,

- c) Le fait que, s'agissant en particulier du dommage à la "biodiversité", les espèces protégées concernées ne faisant pas en principe l'objet d'une appropriation privée, aucun particulier n'est recevable à introduire une action en dommages et intérêts pour ce que la doctrine appelle le "dommage purement écologique".

La réorientation dans le domaine de l'environnement du régime juridique de la responsabilité vers un système de nature publique/administrative semble en mesure de pallier aux déficiences précitées.

En réalité, si la proposition à l'examen est adoptée, nous aurons un régime complet dans le domaine des dommages environnementaux composé de deux volets :

- Responsabilité civile pour les "dommages traditionnels", disciplinée à l'heure actuelle essentiellement par les droits nationaux
- Responsabilité environnementale de nature publique/administrative pour les dommages "purement" environnementaux.

En tout état de cause, dans l'optique de l'objet de notre analyse visant les compétences des deux commissions en conflit, l'article 3, paragraphe 8, confirme ad abundantiam, que la proposition discipline une responsabilité de nature tout à fait différente et séparée de la responsabilité civile.

Cette norme dispose en effet que "....., la présente directive ne confère aux parties privées aucun droit à indemnisation pour toute perte économique qu'elles auraient subie à la suite d'un dommage environnemental ou d'une menace imminente d'un tel dommage".

Les parties privées devront donc se prévaloir des procédures relevant de la responsabilité civile ("classique").

A confirmation de la nature publique/administrative de la responsabilité environnementale, il ne reste qu'à mentionner le rôle prépondérant que les "autorités compétentes" sont appelées à jouer dans les domaines de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux ainsi que dans le domaine du recouvrement des coûts (respectivement, art. 4, 5 et 7 de la proposition).

D'ailleurs, les Etats membres, consultés sur la proposition, ne s'y sont pas trompés. D'après la Commission, l'avis des Etats membres peut être ainsi résumé : "Dans l'ensemble, le recours aux mécanismes du droit public a été bien accueilli, bien que ..." (voir la section "Consultations" du "Formulaire d'évaluation d'impact", "Résumé des principaux avis des parties intéressées" – "Etats membres" – premier point – page 68)

CONCLUSION

Compte tenu de tout ce qui précède et pour répondre à la question posée au début, l'analyse ci-dessus démontre que la responsabilité environnementale, telle que disciplinée dans la proposition de directive à l'examen, qui innove par rapport au Livre blanc sur le même sujet (COM(2000)0066) du 9.02.2000, ne relève pas du "droit de la responsabilité civile".

Par conséquent, MM. Provan, Onesta et moi-même, avons l'honneur de vous proposer de la saisine du 6 mars 2002, soit rectifiée comme suit :

- a)- La proposition de directive à l'examen devrait être attribuée au fond à la commission ENVI, compte tenu de ses compétences notamment en matière des questions ayant trait à la politique de l'environnement et aux mesures de protection de l'environnement (art. 174 du Traité CE)";
- b) La commission JURI devrait être consultée pour avis;
- c) La consultation pour avis des commissions ECON et PETI devrait être confirmée.

De plus, la procédure de coopération "Hughes" entre les commissions ENVI et JURI devrait être d'application.

MM. Provan, Onesta ainsi que moi-même restons à votre disposition pour vous fournir toute information complémentaire que vous jugeriez utile.

Copie de ce courrier est adressé à Mme Palacio Vallelersundi, en sa qualité de Présidente de la Conférence des présidents des commissions.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A black rectangular redaction box covers the signature area. Above the box, there are two small curved lines resembling the top of a signature. To the right of the box, there is a small horizontal line and a checkmark-like symbol.

Renzo IMBENI