

Protéger l'environnement en mer en adoptant une approche plus opérationnelle de la réparation du préjudice écologique

Thierry Duchesne, 15 février 2024

Résumé : La prévention des atteintes à l'environnement en mer passe aussi par la responsabilisation des utilisateurs de la mer. Or, bien souvent, les accidents de mer ou les graves négligences montrent la faible prise en compte du risque pour le milieu marin. Depuis sa consécration par la loi « biodiversité » (2016), le préjudice écologique doit être réparé par ceux qui en sont la cause. Cette obligation d'obtenir la réparation en nature ou, à défaut, financière, est en réalité peu mise en œuvre. Or, c'est dès la commission du préjudice écologique qu'il est nécessaire d'agir pour éviter une impunité de fait ou d'entrer dans des procédures judiciaires complexes et décourageantes. En disposant d'un barème des coûts de réparation du préjudice écologique par écosystème et par espèce, l'Etat serait en mesure de répondre à son obligation de protection de l'environnement en mer. Dans le cadre de son action contentieuse, l'existence d'un tel barème permettrait, dès la survenance de l'évènement de mer ou de la dégradation du milieu, de demander la consignation des sommes nécessaires à la réparation des dommages. Grâce à un tel dispositif, l'Etat répondrait à son obligation de protection de l'environnement, désencombrerait les tribunaux de ces affaires et réduirait fortement le nombre des accidents ou des dégradations par négligence (certitude de la sanction financière). L'établissement de ce barème officiel de l'Etat français pourrait commencer par des espèces pour lesquelles on commence à avoir de bons référentiels de restauration comme l'herbier de posidonie, les macro-algues ou les nurseries côtières.



©Marine nationale

Le 8 août 2016, était adoptée la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui inscrivait la notion de préjudice écologique dans notre droit positif. Une avancée majeure dans la reconnaissance de la nature comme sujet de droit et dans l'efficacité de sa protection ; la dégradation d'un milieu naturel ne passant plus en simples « pertes et profits ». Désormais, le responsable d'une atteinte grave à l'environnement doit mettre en œuvre des mesures concrètes pour réparer les dommages environnementaux qu'il a occasionnés. C'est cette responsabilisation qui est sans doute la meilleure arme dissuasive en faveur de l'environnement.

Cependant près de huit ans plus tard, il faut bien faire le constat que ce nouveau dispositif juridique est rarement mis en œuvre, en tout cas en mer.

En mer, la première application du préjudice écologique issu de la loi de 2016 a été faite par le tribunal correctionnel de Marseille le 6 mars 2020 quand quatre braconniers ont été condamnés à payer solidairement au Parc national des Calanques la somme de 350 000 € au titre de la réparation du préjudice écologique. Cette décision de justice, qui a validé la méthode d'évaluation proposée par le Parc national des Calanques a été confirmée en appel puis en cassation (2022). Néanmoins, les sommes ont été ramenées à 50 000 €, ce qui est nettement moins dissuasif.

Récemment, le tribunal maritime de Marseille a rendu (20 octobre 2023) une décision très importante en condamnant le capitaine hongrois d'un yacht à 20 000 euros d'amende ainsi qu'à l'interdiction de naviguer pendant un an dans les eaux territoriales françaises, pour avoir détruit, lors de trois mouillages successifs, des herbiers de posidonie à Cannes et à Saint-Tropez. Mais, grande nouveauté et grâce à l'initiative et à l'action de l'association environnementale France Nature Environnement (FNE), ce capitaine pourrait être aussi condamné prochainement à réparer le préjudice écologique qu'il a occasionné. Ce serait une première en ce qui concerne la protection des herbiers de posidonie, montrant ainsi que les orientations prises dès 2016 par la préfecture maritime de la Méditerranée étaient les bonnes : la protection des herbiers passait d'abord par des mesures de police de la navigation pour rendre applicables ensuite celles prévues par le code de l'environnement.

Mais, une autre affaire récente d'atteinte à l'environnement pose question. C'est celle de l'abordage par le ferry tunisien *Ulysse* du porte-conteneurs chypriote *Virginia*, au large du Cap Corse le 7 octobre 2018 qui avait donné lieu à une pollution majeure avec le déversement en mer de 600 tonnes de fioul de navigation. L'enquête menée par le Bureau Enquête Accident Mer (Bea Mer)¹ va montrer de nombreuses anomalies à bord de l'*Ulysse*. Ce navire dont la dernière inspection technique avait été effectuée le 25 octobre 2017 dans le port de Marseille avait déjà été l'objet de huit déficiences relatives à la sécurité incendie, à l'exploitation des engins de sauvetage et au volet social. En enquêtant sur le grave accident de 2018, le BEA Mer va identifier des dysfonctionnements à la passerelle et dans la gestion de l'équipage qui seront à l'origine de la plus importante catastrophe écologique dans les eaux françaises de la Méditerranée, depuis l'accident du pétrolier Haven, en 1991.

L'accident ayant eu lieu à 15 milles marins de la côte Corse, en haute mer au titre de la navigation, la France n'était pas compétente pour juger de cet accident de mer. C'est donc la justice tunisienne qui a jugé cet événement de mer et qui s'est contentée de condamner le chef de quart à quelques mois de prison avec sursis sans rechercher d'autres responsabilités au sein de l'armement. La France aurait pu juger le préjudice écologique pour les eaux françaises, puisque ce sont près de 600 tonnes de fioul qui sont partis à la mer dans notre zone économique exclusive et dans la zone sensible d'un parc naturel marin, celui du Cap Corse et de l'Agriate. Mais, le Procureur de la République de Paris qui s'était saisi a finalement classé cette affaire.

¹ Rapport d'enquête sur l'abordage du CSL VIRGINIA par l'ULYSSE le 7 octobre 2018, au large du cap Corse en coopération avec Chypre, l'Italie et la Tunisie publié en juillet 2019
https://www.bea-mer.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/beamer-fr_csl_virginia_-_ulyse__fr-en__2018.pdf



Accident du roulier tunisien Ulysse et du porte-conteneurs chypriote CSL Virginia le 7 octobre 2018 © Marine nationale

Avec le décret du 6 février 2004, le préfet maritime, représentant de l'Etat en mer, a bénéficié d'un élargissement majeur de son rôle en se voyant confier la responsabilité de la protection de l'environnement en mer, en plus de sa mission traditionnelle de prévention et de lutte contre les pollutions en mer.

Cette situation était à la fois une reconnaissance de l'efficacité de cette institution maritime mais surtout de la nécessité de prendre en compte désormais l'environnement en mer dans sa globalité compte tenu de sa très grande sensibilité.

Au fil des années, les préfets maritimes ont su prendre les nouvelles mesures destinées au renforcement de la protection de l'environnement en mer. Une nouvelle réglementation protectrice du milieu marin a vu le jour, le contrôle des espaces maritimes a été renforcé et de nombreuses aires marines protégées sont apparues et sont placées sous la protection du représentant de l'Etat en mer.

En revanche, depuis quelques années, le préfet maritime est dans l'impossibilité de mettre en œuvre une notion juridique importante, introduite par la loi « biodiversité » du 8 août 2016, le préjudice écologique. Il suffirait pourtant de pas grand-chose pour que cela devienne enfin le cas.

1. Le contentieux maritime lié à la protection de l'environnement marin.

Depuis 1978, date du naufrage du pétrolier Amoco Cadiz, au large de la Bretagne, les préfets maritimes sont passés maître dans l'art de produire des dossiers contentieux issus des opérations d'assistance à des navires en difficulté ou à des missions de lutte contre la pollution.

En effet, depuis cette époque le représentant de l'Etat en mer dispose de toute une panoplie de moyens qui sont mis en œuvre quand une menace grave à l'environnement survient.

Lorsqu'un navire est en difficulté en mer ou en cas de survenance d'une pollution maritime, l'armateur et le capitaine sont immédiatement mis en demeure de prendre toutes les mesures pour prévenir le danger ou pour y mettre fin. En cas d'inaction, ou de réaction non appropriée, l'Etat se réserve le droit d'agir d'office « *aux frais et risques* » des parties concernées. Des moyens lourds peuvent alors être mis en œuvre comme des équipes d'évaluation et

d'intervention, des hélicoptères, des remorqueurs de haute mer et des navires de lutte contre la pollution. Une fois l'opération terminée, le préfet maritime fait alors rassembler tous les coûts engagés par l'Etat dans un dossier précontentieux qui est ensuite adressé pour traitement à la direction des affaires juridiques du ministère des armées, en charge du recouvrement des dépenses engagées.

Cette action de recouvrement est importante à double titre. D'abord, parce que l'Etat n'a pas à concurrencer le secteur privé. Si les moyens des différents services de l'Etat ont été engagés par le préfet maritime, c'est d'abord parce que l'armateur n'était pas en mesure de remplir ses obligations ou en raison de l'impossibilité des acteurs du secteur privé (sociétés de remorquage et de lutte contre la pollution...) à répondre aux besoins. L'absence de facturation des coûts engagés serait alors assimilée à de la concurrence déloyale.

Ensuite parce que, la facturation des coûts engagés par l'Etat responsabilise fortement les armateurs ; les sommes réclamées pouvant être très élevées, notamment dans le cadre d'une assistance maritime.

Ces dossiers contentieux sont nombreux depuis 1978 et ont permis de récupérer d'importantes sommes d'argent qui sont revenues dans le budget général de l'Etat.

Mais, depuis 2016, une difficulté est apparue avec l'impossibilité pour le préfet maritime de pouvoir facturer le préjudice écologique lié à l'événement de mer, alors que cette notion est née des grands accidents maritimes auxquels il a dû faire face.



Dégâts faits par l'ancre d'un bateau sur les herbiers de posidonie ©Andromède Océanologie

2. Depuis 2016, la prise en compte du préjudice écologique.

C'est la loi du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui, pour la première fois a introduit dans le Code civil la réparation du préjudice écologique. Cette situation est la conséquence de la lente évolution d'une notion apparue à l'occasion de la première grande catastrophe maritime survenue sur les côtes françaises, celle de *l'Amoco Cadiz* (18 mars 1978). Cette marée noire a été, ensuite, à l'origine de débats juridiques majeurs. C'est dans ce contexte que de nombreux élus de l'époque réclamaient déjà la réparation d'un « préjudice écologique ». Mais, finalement, ce n'est pas la loi mais bien la

jurisprudence qui a fini par imposer cette notion avec le jugement du naufrage du pétrolier *Erika* qui sombra au sud de la Bretagne, le 12 décembre 1999 en mentionnant l'existence d'un « préjudice environnemental »².

La loi du 8 août 2016 n'est en réalité venu qu'acter cette évolution jurisprudentielle en consacrant désormais l'obligation de réparation du préjudice écologique aux articles 1246 à 1252 du Code civil.

L'article 1246 du code civil dispose ainsi que « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* ». La réparation du préjudice écologique répond aux critères de mise en œuvre du droit de la responsabilité civile sans faute, à savoir, même en l'absence de faute, la démonstration de l'existence du préjudice ayant un lien de causalité direct avec le fait dommageable.

Le préjudice écologique est « *une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* » (article 1247 du Code civil).

Désormais, la responsabilité civile du fait du préjudice écologique oblige l'armateur à réparer prioritairement en nature le préjudice écologique causé du fait de son activité maritime. L'article 1249 précise que : « *La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature. En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'Etat. L'évaluation du préjudice tient compte, le cas échéant, des mesures de réparation déjà intervenues, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du titre VI du livre Ier du code de l'environnement* ».

Si tous les usagers de la mer sont désormais obligés de réparer le préjudice écologique dont ils sont responsables, la réalité du quotidien est toute autre.

3. La difficulté à mettre en œuvre la notion de préjudice écologique

En mer, domaine régalién par excellence, ce serait normalement à l'Etat de veiller à la réparation du préjudice écologique. Or, depuis 2016, si plusieurs événements de mer auraient pu justifier la mise en œuvre d'une action en réparation par l'Etat, aucun n'a fait l'objet d'une telle procédure.

L'article 1248 du Code civil issu de la loi de 2016 prévoit bien que « *l'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'Etat, l'Office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement* ».

La difficulté vient en effet de l'incapacité actuellement pour l'Etat à réclamer et ensuite à veiller, dans la durée, à une réparation effective du préjudice écologique, le principe de la réparation en nature primant. L'Etat n'est aussi pas en ordre de marche sur ce sujet car aucun ministère n'a été chargé de mettre en œuvre, en mer, les dispositions prévues par les articles 1246 à 1252 du Code civil.

² Arrêt *Erika*, Cour de cassation, Chambre criminelle, 25 septembre 2012.

Cette situation contraste fortement avec la qualité des dossiers précontentieux élaborés par l'Etat qui est en mesure d'obtenir réparation, au centime près, de son préjudice financier lors des opérations d'assistance à un navire en difficulté ou de lutte contre la pollution. Cela s'explique par l'existence d'un guide juridique récemment remis à jour par le ministère des Armées et par la diffusion, chaque année, d'un barème officiel de la marine nationale fixant les coûts du personnel et des moyens engagés dans une mission de service public.

Autant l'Etat est en mesure de facturer les coûts de ses agents et de ses moyens dans une opération de protection de l'environnement (lutte anti-pollution par exemple), autant il est incapable de facturer le coût de la restauration de l'environnement en l'absence de tout barème officiel des coûts liés aux atteintes aux habitats ou aux espèces marines.

L'intérêt d'un tel barème consisterait dans la responsabilisation des usagers de la mer qui peuvent considérer l'environnement comme négligeable et donc ne pas se conformer aux règles et aux usages maritimes. Il donnerait de la visibilité au service écologique rendu par la mer à la collectivité.



Dépollution de la plage de Pampelonne après l'accident Ulysse/ CSL Virginia. ©Commune de Ramatuelle

L'absence d'un barème pertinent est aussi, paradoxalement, la conséquence d'un grand nombre de méthodes d'évaluation du préjudice écologique répertoriées dans la littérature scientifique (plus de 150 méthodes répertoriées dans le monde si l'on prend en compte tous les préjudices écologiques).

4. Proposition d'instauration d'un barème officiel du préjudice écologique.

La loi précise bien que la réparation du préjudice écologique soit réalisée prioritairement en nature. Mais comment garantir l'effectivité de cette disposition quand les fautifs peuvent disparaître rapidement de nos eaux ? Comment la rendre opérationnelle et efficace ? La solution serait d'intégrer cette créance environnementale dès le début de la phase contentieuse conduite par l'Etat. Ainsi, le représentant de l'Etat en mer (préfet maritime en Métropole) exige souvent, en cas d'accident de mer ou de dégâts occasionnés au littoral, une garantie financière à l'armateur et au capitaine du navire en contrepartie des sommes dépensées par l'Etat pour faire face à un événement de mer. En cas de non-versement, il a la capacité de faire saisir par le tribunal de commerce le navire ou tout bien appartenant à l'armateur, pour en obtenir le paiement. Une fois celui-ci obtenu, le navire en cause pourra obtenir la mainlevée

de son immobilisation. En intégrant, le coût de la réparation en nature dès le début du processus, l'Etat prend de sérieuses garanties pour obtenir la réparation des dommages écologiques exigée par la loi. Cette somme figurant dans le dossier contentieux de l'Etat avec les coûts des moyens mis en œuvre, pourra être ensuite restituée par l'Etat à l'auteur du dommage en cas de bonne exécution de la réparation en nature. Sinon, cette somme servira à la restauration du milieu endommagé sous la responsabilité de l'Etat.

Mais bien évidemment pour parvenir à une telle efficacité, les services de l'Etat doivent pouvoir disposer d'un barème officiel des coûts de restauration du milieu marin. Pour avancer sur ce sujet de manière pragmatique, il serait extrêmement judicieux de profiter de la dynamique de protection mise en place pour assurer la protection de l'herbier de posidonie. Cet habitat marin consistant en un « objet écologique » bien déterminé et surtout bien étudié, pourrait être le premier à donner lieu à l'établissement d'un barème public. C'est le sens d'une recommandation déjà faite par la FMES en juin 2023 dans le cadre d'une étude sur les fonds marins en Méditerranée³.

L'Etat serait alors en mesure de facturer un coût des destructions constatées, ce qui revêtirait une forte valeur pédagogique. La facturation de l'impact d'une faute ou d'une négligence ne pourra qu'inciter les usagers de la mer à la plus grande prudence.

L'existence d'un tel barème permettrait aussi à tous les autres acteurs de la protection de l'environnement comme les aires marines protégées, d'être en mesure de facturer le préjudice écologique lié à une dégradation ou à une destruction d'un habitat sensible, même en l'absence d'une structure administrative solide.



Repiquage d'herbiers de posidonie ©: Andromède Océanologie

³ FMES : Rapport d'études de la 1^{ère} session maritime méditerranéenne « Quelle politique de la France pour les fonds marins en Méditerranée ». Fiche 15 : « Renforcer la protection des habitats benthiques en facturant les coûts liés à leur destruction. Application du principe pollueur / payeur à la destruction des habitats ». <https://fmes-france.org/rapport-detudes-de-la-1ere-session-maritime-mediterraneenne/>

L'intérêt d'un barème officiel et unique des coûts environnementaux de restauration résiderait aussi dans l'absence de contestation des tarifs retenus, qui peuvent, sinon, varier d'une structure à une autre.

Ce barème pourrait être arrêté chaque année par le ministre chargé de l'environnement (direction de l'eau et de la biodiversité) sur la base des coûts de restauration des milieux ou des espèces dégradées auxquels s'ajouteraient les coûts des suivis scientifiques jusqu'à la reconstitution de l'état initial. Dans le cas de l'herbier de posidonie ce coût serait constitué par la valorisation des opérations de repiquage des plants de posidonie par mètre carré et par le suivi scientifique nécessaire pour s'assurer de la bonne reconstitution de l'herbier.

Avec ce nouveau dispositif, la protection de l'environnement pourrait s'inscrire dans l'ensemble des mesures prises par l'Etat pour garantir sa bonne indemnisation. La valorisation du préjudice écologique pourrait alors être prise pleinement en compte en cas de saisie conservatoire d'un navire appartenant à un armateur responsable de dommages environnementaux. En effet, en vertu de deux Conventions internationales relatives aux saisies conservatoires de navires, celle de Bruxelles du 10 mai 1952 et celle de Genève du 12 mars 1999, l'Etat peut agir de manière préventive pour s'assurer de sa bonne indemnisation future.

En inscrivant aussi le préjudice écologique dans le montant des garanties financières demandées au juge à l'occasion d'une saisie conservatoire de navire, l'Etat serait aussi en mesure de garantir la bonne réparation des dégâts occasionnés à l'environnement. Le préjudice écologique pourrait ainsi entrer dans la dimension opérationnelle et anticipatrice que tout le monde appelle désormais de ses vœux. Mais, le préalable à tout cela demeure l'établissement du barème national du préjudice écologique. Sans barème officiel, pas de facturation possible. Pour aborder cette tâche, le plus efficace serait de prendre les espèces et les habitats pour lesquels on commence à avoir une bonne connaissance des coûts de reconstitution comme l'herbier de posidonie mais aussi les macro-algues ou les nurseries côtières. Cette première étape servira, ensuite, de modèle pour la suite. L'important étant désormais de commencer !