



UNIVERSITÉ PARIS II  
PANTHÉON-ASSAS

**Master de Droit Public Approfondi**  
**Dirigé par Monsieur le Professeur Bertrand Seiller**  
**Année universitaire 2023/2024**

***Préjudice écologique et contentieux de la  
responsabilité administrative***

**Zoé Lacroix-Ehrhard**

**Sous la direction de Monsieur le Professeur Benoît Plessix**



Je tiens à adresser mes plus sincères remerciements à mon directeur de mémoire, Monsieur le Professeur Benoît Plessix, pour sa bienveillance et ses précieux conseils tout au long de cette année.

Mes remerciements vont également à mes camarades, avec qui j'ai partagé cette année de master, pour leur présence et leur soutien.

## Sommaire

### **Chapitre I. Le préjudice écologique saisi par le contentieux administratif**

#### **Section I. Les difficultés de caractérisation d'un préjudice objectif**

#### **Section II. Les difficultés d'évaluation du préjudice écologique**

### **Chapitre II. Le contentieux administratif saisi par le préjudice écologique**

#### **Section I. L'autonomisation des modalités de réparation du préjudice**

#### **Section II. Les limites à la réparation du préjudice**

## Introduction

« Avec quoi veut-on qu'on les berce  
Tous ces enfants désenchantés  
Quand je pense à ce qu'on leur laisse  
Je n'ose plus les regarder »

Anne SYLVESTRE,  
*Un bateau mais demain...* (1979)

L'importance grandissante des dispositifs juridiques dans le jeu politique concourt à ériger la justice comme un mécanisme de réalisation de la promesse démocratique. Le juge représente aujourd'hui, aux yeux d'une partie militante de la société civile, un contre-pouvoir susceptible de porter la voix des citoyens qui sollicitent de l'État qu'il agisse d'une certaine manière. Pour s'en convaincre, il suffit de considérer les contentieux attachés à la protection de l'environnement, qui connaissent, depuis quelques années, un essor sans précédent à l'échelle mondiale. Ces contentieux sont pour beaucoup novateurs dans leur esprit même, puisqu'ils tendent à ce que le juge influence les politiques publiques dont les citoyens ne sont pas satisfaits. En un sens, le juge a pris le rôle d'un palliatif face à la déception croissante des justiciables vis-à-vis de l'inaction de l'État. Ces contentieux sont donc la traduction d'une conception utilitariste du droit, où le procès devient un instrument mis au service de l'amélioration de l'action de l'État. En tant que « *nouvelle scène de la démocratie* »<sup>1</sup>, la voie juridictionnelle constitue une alternative de taille pour les citoyens défiants à l'égard des institutions étatiques. Progressivement, les juridictions nationales sont devenues des actrices incontournables en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le réchauffement climatique. Le juge français ne fait pas figure d'exception. Il a pu sembler pendant un temps que le juge judiciaire s'était emparé avec davantage d'aisance des pollutions provoquées par les personnes privées. Mais les procès environnementaux, qui visent généralement à rechercher la responsabilité des auteurs d'atteintes causées à l'environnement, ne pouvaient ignorer les détériorations engendrées par les personnes publiques et le

---

<sup>1</sup> A. Garapon, *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, Odile Jacob, 1996, p. 36.

phénomène de juridicisation des enjeux de protection de la nature semblait voué, à terme, à conquérir le terrain de la responsabilité administrative.

I. Dans un premier temps, c'est en revêtant les habits du réchauffement climatique que les préoccupations environnementales sont entrées dans le prétoire du juge. Le phénomène de « *judiciarisation du changement climatique* »<sup>2</sup> atteste du fait que le réchauffement climatique se transforme, depuis peu, en un véritable enjeu juridique. Dans un rapport intitulé « *Global Climate Litigation Report : 2023 Status Review* »<sup>3</sup>, le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement a ainsi démontré que le nombre total d'affaires judiciaires liées au changement climatique a plus que doublé depuis 2017. Les « contentieux climatiques » foisonnent à l'échelle internationale, et l'exemple le plus remarquable de ce succès est indiscutablement, en raison de son caractère précurseur, l'affaire *Urgenda*. Porté par l'association éponyme, le litige mettait en cause l'action insuffisante de l'État néerlandais vis-à-vis des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Par une décision en date du 20 décembre 2019<sup>4</sup>, la Cour suprême des Pays-Bas lui a donné raison en retenant, d'une part, que l'État néerlandais devait définir mais aussi respecter des objectifs précis et chiffrés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre de manière cohérente avec le consensus scientifique, et d'autre part, qu'il était du devoir de l'État de protéger les citoyens contre les causes et les conséquences du changement climatique. Cette décision consacre pour la première fois un devoir de diligence de l'État en matière environnementale, qui se décline en une obligation de vigilance et de prévention ; en ce sens, elle a incontestablement été source d'inspiration pour de nombreuses juridictions nationales. Pour ne citer qu'un exemple parmi tant d'autres<sup>5</sup>, c'est en suivant cette même logique que la Cour constitutionnelle fédérale allemande, dans une décision du 24 mars 2021<sup>6</sup>, a retenu que la loi pour la protection du climat en date 2019, censée intégrer dans le droit allemand les objectifs de l'accord de Paris, était insuffisante.

---

<sup>2</sup> C. Cournil, L. Varison, Introduction, in Ch. Cournil, L. Varison (dir.), *Les procès climatiques : du national à l'international*, Pédone, 2018, p. 19.

<sup>3</sup> Programme des Nations-Unies pour l'Environnement, 27 juil. 2023, *Global Climate Litigation Report : 2023 Status Review*, [Rapport sur les contentieux climatiques dans le monde : état des lieux 2023], Nairobi.

<sup>4</sup> Cour suprême des Pays-Bas, 20 déc. 2019, n° 19/00135, *Urgenda*.

<sup>5</sup> Voir par exemple : Haute Cour de Lahore, 4 et 14 sept. 2015, W.P. No. 25501/2015, *Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan*, Cour suprême de Colombie, 5 avril 2018, n°11001-22-03-000-2018-00319-10, *Dejusticia*, Cour suprême d'Irlande, 31 juil. 2020, 205/19, *Friends of the Irish environment*.

<sup>6</sup> Cour constitutionnelle fédérale allemande, 24 mars 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

Embrassant cette impulsion presque universelle de juridicisation des enjeux de protection de la nature, en France, les contentieux environnementaux se sont également multipliés devant le juge et notamment devant le juge administratif. À titre d'illustration, peuvent être cités les procès climatiques *Grande-Synthe*, qui se placent indiscutablement dans la continuité de l'esprit de l'affaire *Urgenda*. L'histoire de ce contentieux, aujourd'hui célèbre, commence par la décision du Conseil d'État en date du 19 novembre 2020<sup>7</sup>, par laquelle la commune de Grande-Synthe et son maire ont contesté, par la voie du recours pour excès de pouvoir, le refus implicite opposé par le gouvernement de prendre toute mesure utile en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le Conseil d'État a répondu en ordonnant un sursis à statuer censé permettre au gouvernement de justifier, dans un délai de trois mois, que son refus de prendre des mesures complémentaires était compatible avec le respect de la trajectoire de réduction des émissions d'ici à 2030.

À la suite de ce délai, dans une deuxième décision du 1<sup>er</sup> juillet 2021<sup>8</sup>, les juges du Palais-Royal ont finalement fait droit à la demande des requérants et ont enjoint au Premier ministre de prendre toutes les mesures utiles avant le 31 mars 2022, de sorte à infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre dans l'objectif d'assurer sa compatibilité avec l'objectif de réduction de - 40 % d'ici à 2030. Enfin, dans une troisième décision rendue par le Conseil d'État le 10 mai 2023<sup>9</sup>, ce dernier a estimé que les mesures prises par le gouvernement ne permettaient pas de garantir de manière crédible que les objectifs de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre seront atteints dans les temps. Par conséquent, le Conseil d'État a conclu que sa précédente décision ne pouvait pas être regardée comme ayant été correctement exécutée. C'est pourquoi il a adressé une nouvelle injonction au gouvernement, en demandant ainsi à la Première ministre de produire, pour le 31 décembre 2023, puis au plus tard le 30 juin 2024, un bilan d'étape détaillant les mesures adoptées.

Les décisions *Grande-Synthe* sont sans conteste ambitieuses, en ce qu'elles affirment la normativité des objectifs codifiés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre de - 40 % entre 1990 et 2030 et à la neutralité carbone à l'horizon 2050, ce qui permet aux juges du Conseil d'État de mettre en œuvre un

---

<sup>7</sup> CE, 19 nov. 2020, n° 427301, *Commune de Grande-Synthe I*. Voir notamment : H. Delzangles, « Le “contrôle de la trajectoire” et la carence de l'Etat français à lutter contre les changements climatiques. Retour sur les décisions *Grande-Synthe* en passant par *l'Affaire du siècle* », AJDA, 2021, p. 2115.

<sup>8</sup> CE, 1<sup>er</sup> juil. 2021, n° 427301, *Commune de Grande-Synthe II*. Voir notamment : S. Hoyneck, « Le contentieux climatique devant le juge administratif », RFDA, 2021, p. 777.

<sup>9</sup> CE, 10 mai 2023, n°467982, *Commune de Grande-Synthe III*.

véritable « contrôle de la trajectoire »<sup>10</sup> suivie par l'État matière de réduction des émissions vis-à-vis des échéances fixées. Mais leur audace réside également dans les potentialités que les décisions *Grande-Synthe* engendrent pour des litiges futurs. Plusieurs avancées notoires en matière de contentieux administratifs environnementaux ont été bâties sur le terreau fertile de *Grande-Synthe* ; c'est notamment le cas de l'autoproclamée « Affaire du Siècle », litige qui emportera la consécration, pour la toute première fois, du préjudice écologique devant la juridiction administrative.

**II.** Pour comprendre les enjeux portés par l'introduction du préjudice écologique en droit administratif, il est opportun de revenir sur l'histoire de l'appréhension des atteintes à l'environnement, car la consécration du préjudice écologique devant le juge administratif français dans le cadre de l'Affaire du Siècle se place dans la continuité des évolutions de la prise en considération des dommages environnementaux. Si les atteintes portées à la nature ont fait très progressivement leur apparition dans les questionnements des juristes tout au long du XXe siècle, les premiers pas de la responsabilité environnementale se sont manifestés sous l'impulsion de l'Union européenne, par le biais de la loi n°2008-575 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale, qui transposait la directive 2004/35/CE du Parlement et du Conseil européen du 21 avril 2004. Cette loi prévoit la mise en place d'une nouvelle police administrative en matière environnementale ; elle consacre également une première définition législative des dommages causés à l'environnement, aujourd'hui codifiée à l'article L 161-1 du code de l'environnement, ainsi qu'une obligation de prévention et de réparation à la charge de l'exploitant reconnu responsable du dommage. Contrairement à son appellation, la loi de 2008 n'emportait donc pas création d'un régime de responsabilité environnementale pouvant être mobilisé devant le juge.

Faute de consécration d'un tel régime de responsabilité, le juge judiciaire comme le juge administratif se sont progressivement attelés à développer des mécanismes permettant aux associations de protection de l'environnement de demander au juge la réparation des préjudices causés à l'environnement, notamment par le biais du préjudice moral. Cependant, les actions en demande de réparation du préjudice moral des associations de protection de l'environnement présentaient plusieurs lacunes. D'une part, ce type d'action ne permettait pas au juge d'ordonner la réparation en nature du préjudice et le juge était d'ordinaire réticent à accorder des dommages et intérêts importants aux associations en réparation de préjudices

---

<sup>10</sup> H. Delzangles, « Le “contrôle de la trajectoire” et la carence de l'Etat français à lutter contre les changements climatiques. Retour sur les décisions *Grande-Synthe* en passant par *l'Affaire du siècle* », AJDA, 2021, p. 2115.

causés à l'environnement. D'autre part, le préjudice moral était généralement complexe à prouver et le juge administratif se montrait traditionnellement peu flexible face à ce type de demande. Ainsi, le Conseil d'État avait tendance à examiner de manière relativement rigoureuse le lien entre le fait dommageable et l'objet du groupement pour s'assurer que le dommage lui était bien préjudiciable. Il a par exemple pu retenir que la destruction de diverses espèces d'animaux en exécution d'une décision prise par l'administration n'était pas en elle-même constitutive d'un préjudice moral et personnel pour une association de protection des animaux sauvages<sup>11</sup>. Les associations devaient en effet démontrer une atteinte à leur objet statutaire résultant des effets de la décision illégale pour que le préjudice soit considéré comme personnel par le juge. Le défaut de caractère personnel du préjudice a donc fait obstacle à de nombreux recours face au juge administratif, rendant cette voie de droit difficilement praticable pour les associations requérantes.

L'exigence du caractère subjectif du préjudice allant à l'encontre de buts poursuivis en matière de protection de l'environnement, plusieurs voix se sont progressivement élevées dans la doctrine, plaidant pour l'introduction, en droit, d'un chef de préjudice susceptible de permettre la prise en compte des atteintes causées à la nature en ce qu'elles ont de dommageable en elles-mêmes, dans une perspective écocentrée et non uniquement anthropocentree. C'est dans ce contexte qu'a été consacré, à l'occasion du procès Erika, le préjudice écologique, premier préjudice objectif de l'histoire. Ce litige faisait suite au naufrage, au large de la Bretagne, du pétrolier Erika appartenant à la société Total, qui avait occasionné une marée noire d'une ampleur sans précédent. Presque 75 000 oiseaux ont été retrouvés « mazoutés », appartenant à plus de 65 espèces différentes, et plus de la moitié n'y ont pas survécu. Le procès s'ouvre par la décision du tribunal correctionnel de Paris du 16 janvier 2008<sup>12</sup>, par laquelle la société Total a été condamnée à verser 13 millions d'euros de dommages et intérêts au titre du préjudice écologique dont la société était responsable. La décision a ensuite été confirmée par la cour d'appel de Paris le 30 mars 2010<sup>13</sup> et par la chambre criminelle de la Cour de cassation en 2012, ce qui a entériné la reconnaissance prétorienne de la notion de préjudice écologique en droit privé. Pour la première fois en France, l'existence d'un préjudice écologique « *résultant de l'atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement* »<sup>14</sup> est donc reconnue par le juge. Cette décision, en consacrant le préjudice

---

<sup>11</sup> CE, 30 mars 2015, n° 375144, *ASPAS*.

<sup>12</sup> TGI Paris, 16 janv. 2008, n° 9934895010.

<sup>13</sup> CA Paris, 30 mars 2010, n° 08/02278.

<sup>14</sup> Crim., 25 sept. 2012, n° 10-82.938.

écologique en tant que premier préjudice objectif, permet de dépasser la difficulté propre au défaut de caractère personnel du préjudice moral. Elle implique de reconnaître la valeur intrinsèque des écosystèmes, et donc implicitement « *la spécificité indéniable de l'objet juridique "environnement" et la nécessaire adaptation du droit, en conséquence* »<sup>15</sup>. En ce sens, la consécration du préjudice écologique par le juge judiciaire est porteuse d'une révolution du droit de la responsabilité civile et pénale, et ce notamment parce qu'elle permettra de démontrer la viabilité d'un tel régime de responsabilité.

En effet, le succès du procès Erika achèvera de convaincre de la nécessité de consacrer un régime législatif de réparation du préjudice écologique. Partant de cette ambition, une commission présidée par Y. Jégouzo est mise en place, chargée de définir les modalités pratiques de mise en œuvre d'un tel régime et dont la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages s'inspire en grande partie. La loi de 2016, adoptée par le Parlement à la suite de débats tumultueux, consacre l'insertion dans le code civil d'un nouveau chapitre dédié à réparation du préjudice écologique, allant des articles 1246 à 1252, et définit ce dernier comme une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'Homme de l'environnement. Le préjudice écologique n'étant pas un préjudice personnel, l'article 1248 du code civil relatif à la recevabilité du recours est inséré dans le code pour répondre à la question de savoir qui peut introduire un recours en réparation du préjudice écologique. Ainsi, cette action 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* »<sup>16</sup>. Cet article, qui a l'avantage de la simplicité, vient donc remédier aux difficultés des associations requérantes qui devaient, dans le cadre du préjudice moral, démontrer un intérêt personnel, l'action des associations visées par les dispositions de l'article étant d'office recevable. Ce nouveau régime en réparation du préjudice écologique consacré par le code civil constitue la concrétisation du principe du pollueur-payeur. En ce sens, il vient matérialiser l'article 4 de la Charte de l'environnement, en vertu duquel toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement.

---

<sup>15</sup> S. Brimo, « Le préjudice environnemental », Droit Administratif n° 8-9, 2018, p. 43.

<sup>16</sup> Article 1248 du code civil.

La consécration par le juge judiciaire puis par le législateur du préjudice écologique a eu pour effet de raviver des ambitions analogues au sein de la doctrine administrativiste<sup>17</sup>, qui s'est mise à appeler vivement à la « *capacité d'innovation du juge administratif* »<sup>18</sup> pour que celui-ci accepte de s'en saisir également. La reconnaissance du préjudice écologique par le juge administratif était donc très attendue, par une partie importante de la doctrine ainsi que par les associations militant pour la protection de l'environnement. Cela se comprend aisément, car la consécration du préjudice écologique en droit de la responsabilité administrative fait tout à fait sens. Tout d'abord, d'un point de vue théorique, rien ne semble faire obstacle à l'introduction de ce nouveau chef de préjudice devant le juge administratif. Comme le soulignait très justement la rapporteure publique A. Fort-Besnard dans ses conclusions sur la première décision de l'Affaire du Siècle, « *cette immunité des personnes publiques n'apparaît adaptée ni aux évolutions actuelles du droit de l'environnement ni à la place et au rôle du juge administratif dans la société* »<sup>19</sup>. La réparation des préjudices écologiques dont une personne publique serait entièrement ou en partie responsable ne saurait être exclue simplement en raison du fait qu'il s'agit d'une personne publique. De même, le principe de réparation consacré à l'article 4 de la Charte de l'environnement, que le régime en réparation du préjudice écologique vient concrétiser, s'impose aux personnes privées et publiques sans distinction. Ainsi, en 2015, le rapporteur public X. de Lesquen, dans ses conclusions sur la décision du Conseil d'État *Association pour la protection des animaux sauvages*, invitait le juge à attendre que « *le législateur éclaire cette question [...] pour préciser les conditions de réparation des préjudices objectifs causés à l'environnement* »<sup>20</sup>. Au vu de la récente prise de position du législateur, d'un point de vue pratique, l'application du nouveau régime civiliste en réparation du préjudice écologique par le juge administratif ne semble pas, de prime abord, poser de difficultés majeures et ce notamment au vu du nouvel article 1246 du code civil, en vertu duquel « *toute personne* » responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer. Cette formulation élastique permet de prendre en compte aussi bien les personnes publiques que les personnes

---

<sup>17</sup> Voir par exemple : M. Lucas, « Responsabilité environnementale. Préjudice écologique et responsabilité : pour l'introduction légale du préjudice écologique dans le droit de la responsabilité administrative », *Environnement*, n° 4, étude 6, 2014. Y. Aguila, « Petite typologie des actions climatiques contre l'État ? », *AJDA*, 2019, p. 1853. I. Hasquenoph, « L'évolution des fonctions de la responsabilité administrative en matière environnementale ? », *RDP*, 2020, p. 943. A. Van Lang, « L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État ? », *RFDA* 2019, p. 652.

<sup>18</sup> A. Van Lang, « L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État ? », *RFDA*, 2019, p. 652.

<sup>19</sup> A. Fort-Besnard, Conclusions sur TA de Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire à Tous, Fondation pour la nature et l'homme, Association Greenpeace*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, p. 4

<sup>20</sup> X. De Lesquen, Conclusions sur CE, 30 mars 2015, n°375144, *ASPAS*.

privées, ce qui était par ailleurs l'intention explicite du groupe de travail présidé par Y. Jégouzo mis en place pour préparer la loi Biodiversité de 2016.

Cependant, en dépit des divers plaidoyers pour l'introduction du préjudice écologique dans le droit de la responsabilité administrative, le Conseil d'État, qui s'était déjà opposé à la reconnaissance du préjudice écologique par le passé<sup>21</sup>, a depuis réitéré ce refus à plusieurs reprises, et notamment dans des décisions postérieures à l'affaire Erika<sup>22</sup>. Les conséquences de l'introduction du préjudice écologique devant la juridiction administrative ne sont effectivement pas anodines, en ce qu'elles impliquent inévitablement une augmentation des dépenses de deniers publics, ce qui peut en partie expliquer la réticence du Conseil d'État à cet égard. Toutefois, certaines évolutions récentes dans sa jurisprudence laissent également percevoir les prémices d'une évolution dans sa position vis-à-vis du préjudice écologique. Ainsi, dans une décision datant du 31 mars 2017<sup>23</sup>, le Conseil d'État a retenu que le risque de survenance d'un préjudice écologique pouvait caractériser la condition d'urgence dans le cadre d'un référé-suspension. Cette décision constitue un indice certain d'une ouverture d'esprit nouvelle du juge suprême vis-à-vis de la question du préjudice écologique, qui a inmanquablement influencé le tribunal administratif de Paris à franchir le pas dans le cadre de l'Affaire du Siècle.

**III.** Le lancement de l'Affaire du Siècle a eu lieu 18 décembre 2018, lorsque quatre organisations de protection de l'environnement – Notre Affaire à Tous, la Fondation pour la Nature et l'Homme, Greenpeace France et Oxfam France – ont adressé une demande au Premier ministre, soutenue par une campagne médiatique d'une ampleur remarquable et par une pétition ayant collecté plus de deux millions de signatures en seulement un mois. Suite au rejet par le gouvernement de leur demande indemnitaire le 14 mars 2019, les quatre associations ont déposé une requête sommaire devant le tribunal administratif de Paris, par laquelle elles demandaient la somme d'un euro symbolique en réparation du préjudice moral et du préjudice écologique.

Dans un premier temps, par une décision avant-dire droit rendue le 3 février 2021<sup>24</sup>, le juge administratif a reconnu la carence fautive de l'État pour ne pas avoir respecté sa

---

<sup>21</sup> CE, 12 juil. 1969, n°72068, 72079, 72080, 72084, *Ville de St-Quentin*.

<sup>22</sup> Voir par exemple : CE, 30 mars 2015, n°375144, *ASPAS*, CE, 26 février 2016, n°390081, *ASPAS*.

<sup>23</sup> CE, 31 mars 2017, 7ème chambre, n°403297, *Société commercialisation décharge et travaux publics*.

<sup>24</sup> TA de Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire à Tous, Fondation pour la nature et l'homme, Association Greenpeace*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1. Voir notamment : J. Bétaille, « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'Affaire du siècle : succès théorique mais difficultés pratiques », *AJDA*, 2021, p. 2228. H. Gali, « Le préjudice et l'environnement », *Recueil Dalloz*, 2021, p. 709. M. Deffairi, A. Perrin,

trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre, telle que fixée dans le cadre de la Stratégie Nationale Bas-Carbone. En effet, le premier budget carbone pour la période 2015-2018 n'avait pas été respecté et les nouveaux budgets carbone avaient déplacé l'effort de réduction après le budget carbone de la période 2019-2023. Le juge administratif a accueilli la demande de réparation du préjudice moral des associations et a reconnu l'existence d'un préjudice écologique, actant pour la toute première fois le fait qu'une action en réparation du préjudice écologique pouvait être portée devant les juridictions administratives. La reconnaissance nouvelle du préjudice écologique par le tribunal administratif de Paris s'est faite sans considérant de principe, le juge ayant simplement choisi d'affirmer que les associations requérantes avaient qualité « *pour introduire devant la juridiction administrative un recours tendant à la réparation du préjudice écologique* »<sup>25</sup>. Ensuite, le juge administratif a refusé de reconnaître la carence de l'État à l'égard des objectifs d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, de l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C, et enfin à l'égard des évaluations et du suivi et des mesures d'adaptation. En revanche, il a reconnu la faute étatique due au non-respect du premier budget carbone. Enfin, avant de pouvoir examiner le lien entre cette carence et le préjudice écologique invoqué, le tribunal administratif de Paris a choisi d'ordonner un supplément d'instruction et donc de surseoir à statuer sur la demande visant à enjoindre l'État de prendre des mesures supplémentaires pour atteindre ses objectifs de réduction de gaz à effet de serre.

Dans un deuxième temps, le 14 octobre 2021, le tribunal administratif de Paris a, pour la première fois de l'Histoire, enjoint à l'État de réparer le préjudice écologique né de sa carence en matière de lutte contre le changement climatique, suivant les recommandations de la rapporteure publique. Plus précisément, le tribunal a ordonné que le dépassement du plafond des émissions de gaz à effet de serre fixé par premier budget carbone de 15 Mt CO<sub>2</sub>eq soit compensé au plus tard au 31 décembre 2022. En conséquence, il a ordonné au Premier ministre et aux ministres compétents de « *prendre toutes les mesures sectorielles utiles de nature à réparer le préjudice à hauteur de la part non compensée* »<sup>26</sup>. Par la suite, le 3 novembre 2023, les associations requérantes ont adressé au juge administratif deux nouveaux rapports expliquant que les baisses d'émissions de gaz à effet de serre dont se prévalait le

---

A. Van Lang, « Le contentieux climatique devant le juge administratif », RFDA, 2021, p. 747. P. Bozo, M. Torre-Schaub, « L'affaire du siècle, un jugement en clair-obscur », JCP A, n° 12, 2021, étude n°2088.

<sup>25</sup> TA de Paris, 3 février 2021, précité., cons. 11.

<sup>26</sup> TA de Paris, 14 octobre 2021, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire à Tous, Fondation pour la nature et l'homme, Association Greenpeace*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1. Voir notamment : R. Radiguet, « Réparation du préjudice écologique : quand la logique s'en mêle, la matérialité de la réparation s'évapore ! A propos de l'Affaire du siècle 2 », AJDA, 2022, p. 929. J.-C. Rotouillé, « Quelques réflexions autour du second jugement dans l'Affaire du siècle », Droit Administratif n° 2, février 2022, étude n°9.

gouvernement étaient avant tout liées à des facteurs conjoncturels. Ainsi, dans un troisième temps, par un jugement d'exécution rendu le 22 décembre 2023<sup>27</sup>, le juge administratif a retenu que même si la réparation du préjudice n'était pas complète, celui-ci étant estimé à 3 ou 5 Mt CO<sub>2</sub>eq, il n'était pas nécessaire de prononcer des mesures d'exécution supplémentaires, l'analyse des émissions de gaz à effet de serre au premier trimestre 2023 par rapport à 2022, qui attestent d'une baisse de 4,2 %, soit 5 Mt CO<sub>2</sub>eq, ayant permis de résorber le reste du préjudice.

Par la suite, plusieurs actions en réparation du préjudice écologique fondées sur le régime consacré dans le code civil ont été portées devant la juridiction administrative ; plus exactement, à l'heure actuelle, il est possible d'en dénombrer une dizaine. En prenant en compte l'Affaire du Siècle précitée, au sein de ce petit corpus de décisions, cinq espèces ont permis la reconnaissance par le juge administratif de l'existence d'un préjudice écologique<sup>28</sup> et trois affaires ont donné lieu au prononcé d'une injonction en réparation du préjudice écologique à l'encontre de la personne publique, soit l'Affaire du Siècle, l'Affaire Justice pour le Vivant et un litige relatif aux amas d'algues vertes lié au phénomène d'eutrophisation dans la Baie de Saint-Brieuc.

Ainsi, dans un deuxième litige, particulièrement médiatisé sous l'appellation de l'« Affaire Justice pour le Vivant », cinq organismes de protection de l'environnement ont saisi le juge administratif pour qu'il reconnaisse la responsabilité de l'État à l'égard de l'effondrement de la biodiversité. Elles souhaitent démontrer l'existence de plusieurs carences étatiques en matière d'évaluation des risques et d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, mais également en matière de protection de la biodiversité contre les effets de ces produits néfastes. Par une décision en date du 29 juin 2023<sup>29</sup>, le tribunal administratif de Paris a reconnu l'existence d'un préjudice écologique, lié, d'une part, à la contamination durable des eaux et des sols par les substances actives

---

<sup>27</sup> TA de Paris, 22 décembre 2023, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire à Tous, Association Greenpeace*, n° 2321828/4-1. Voir notamment : M. Torre-Schaub, « L'affaire du siècle acte III : contre mauvaise fortune bon cœur ? », *Énergie, Environnement, Infrastructures* n° 3, 2024, étude n°11. R. Radiguet, « Grande-Synthe 3 et Affaire du siècle 3 : exécution climatique en vue », *AJDA*, 2024, p. 731.

<sup>28</sup> TA de Paris, 14 oct. 2021, précité, TA de Paris, 29 juin 2023, *Association Notre Affaire À Tous, Association Pollinis, Association Biodiversité Sous Nos Pieds et autres*, n°2200534/4-1, TA de Rennes, 18 juil. 2023, *Association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre*, n° 2101565, TA de Mayotte, 10 mai 2023, n°2103141, TA de Nancy, 3 nov. 2022, n°2101336.

<sup>29</sup> TA de Paris, 29 juin 2023, *Association Notre Affaire À Tous, Association Pollinis, Association Biodiversité Sous Nos Pieds et autres*, n°2200534/4-1. Voir notamment : A. Langlais, « Justice pour le vivant, y sommes-nous vraiment ? », *RJE*, 2024, vol. n°49, p. 217. L. Peyen, « Pollution par les produits phytopharmaceutiques : l'État doit prendre le sol au sérieux », *JCP A*, n° 49, 2023, étude n°2374.

provenant des produits phytopharmaceutiques, et d'autre part, de la diminution de la biomasse du fait de l'utilisation de ces produits. Ensuite, le juge administratif a reconnu que l'État était en partie responsable de ce préjudice, du fait du non-respect de la trajectoire de réduction de l'usage de produits phytopharmaceutiques et de l'obligation de protection des eaux souterraines. En conséquence, le tribunal a enjoint au gouvernement de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages.

Enfin, dans un troisième litige en date du 18 juillet 2023<sup>30</sup>, l'association Sauvegarde du Trégor-Goëlo-Penthièvre demandait au juge administratif de condamner le préfet des Côtes-d'Armor à réparer en nature le préjudice écologique résultant de sa carence fautive dans l'exercice de son pouvoir de conservation de la biodiversité dans la réserve naturelle de la Baie de Saint-Brieuc. Le tribunal administratif de Rennes a fait droit à sa demande, en considérant que la carence fautive du préfet était en partie responsable des atteintes portées à la biodiversité de la réserve naturelle de la Baie de Saint-Brieuc par les amas d'algues vertes, qui constituaient bien un préjudice écologique au sens de l'article 1247 du code civil. En conséquence, il a enjoint au préfet des Côtes-d'Armor de prévoir des prescriptions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement à l'origine des fuites d'azote dans le milieu naturel de sorte à limiter l'apport azoté total dans la Baie de Saint-Brieuc.

**IV.** Ces différentes décisions relatives au préjudice écologique, qui témoignent d'une certaine audace du juge, sont le signe d'une évolution importante du contentieux de la responsabilité administrative. Le droit de la responsabilité administrative, fondamentalement prétorien depuis 1873, a connu de très nombreuses transformations sous l'impulsion du juge administratif. Au fil du temps, « *la liste de préjudices indemnifiables s'enrichit progressivement, reflétant la conception qu'une société se fait de l'individu, de son bien-être, de son intégrité* »<sup>31</sup>. En effet, la jurisprudence a été porteuse d'innovations remarquables dans le cadre des actions en responsabilité contre la puissance publique, qui attestent de la capacité du juge administratif à s'adapter aux mœurs de la société et à prendre en considération les attentes des justiciables. Le reconnaissance du préjudice écologique par le juge administratif témoigne de cette adaptabilité du juge. Plus généralement, elle est une des manifestations d'un phénomène contemporain selon lequel « *le juge administratif est saisi de plus en plus souvent de demandes très*

---

<sup>30</sup> TA de Rennes, 18 juil. 2023, précité.

<sup>31</sup> H. Belrhali, *Responsabilité administrative*, Paris, LGDJ, 2<sup>e</sup> édition, 2020, p. 278.

*générales - pour ne pas dire vertigineuses - tendant à ce que l'administration s'empare d'un problème de politique publique* »<sup>32</sup>. En ce sens, elle est révélatrice d'une mutation des sollicitations du juge de la responsabilité par la société civile. L'étude de ces différentes décisions est donc particulièrement enrichissante, car elles sont au croisement des questions contemporaines de droit administratif et des préoccupations environnementales actuelles. Elles posent la question de ce que doivent faire les personnes publiques, et plus particulièrement l'État, dans la protection des écosystèmes, et interrogent la capacité du juge à influencer cette action. À cet égard, la question qui se pose naturellement est de savoir si le juge a les outils nécessaires pour répondre à ces nouvelles revendications, et donc dans quelle mesure les mécanismes traditionnels du contentieux de la responsabilité administrative sont adaptés pour se saisir du préjudice écologique.

En effet, les questions environnementales présentent par essence des caractéristiques particulières qui peuvent rendre son appréhension complexe pour le juge. Les problèmes environnementaux se posent sur un temps très long, dans le sens où certains dommages peuvent être à la source de préjudices qui se révéleront seulement des décennies après la survenance du dommage. De même, les engagements de l'État en matière environnementale se déclinent sur des échéances très longues, ce qui complexifie grandement l'examen d'une potentielle carence de sa part. Les dommages considérés sont également délicats à saisir dans le sens où ils sont particulièrement diffus, et entièrement détachés des frontières étatiques. En outre, les procès environnementaux impliquent de manipuler des données scientifiques éminemment techniques, ce qui ne facilite pas non plus la mission du juge. Les dommages environnementaux étant voués, en dépit de ces difficultés, à occuper une place de plus en plus importante dans le contentieux administratif, l'intérêt du sujet consiste également dans l'analyse des diverses méthodes que le juge mettra en application pour surmonter ces obstacles.

Dans cette optique d'analyse des modalités d'introduction du préjudice écologique devant le juge administratif, plusieurs remarques doivent être formulées. Tout d'abord, il est important de noter que le Conseil d'État ne s'est pas encore saisi de la question du préjudice écologique, ce qui explique les disparités qui peuvent être constatées entre les décisions rendues par les différents tribunaux administratifs s'étant prononcés sur la question. Il faut également relever à cet égard que peu de tribunaux ont, à l'heure actuelle, eu l'occasion

---

<sup>32</sup> L. Cadin, A. Goin, « Le juge ne peut pas tout », AJDA, 2023, p. 2105.

d'appliquer le régime en réparation du préjudice écologique. Néanmoins, il est d'ores et déjà possible de confronter le petit contentieux émergent du préjudice écologique devant le juge administratif aux mécanismes connus de la responsabilité administrative, et d'en tirer des conclusions enrichissantes. Au-delà de cette difficulté, l'inconvénient évident du sujet ici étudié est qu'il amène à se prononcer sur une question qui sera certainement vouée à évoluer sous l'effet d'une décision future du Conseil d'État. Pour autant, la démarche de mettre dès à présent en lumière les tâtonnements des tribunaux administratifs à l'égard du préjudice écologique demeure pertinente, dans l'optique de pouvoir un jour confronter ces hésitations à la manière avec laquelle le Conseil d'État se saisira de la question. Ensuite, une autre difficulté réside dans la captation, par l'Affaire du Siècle, de la question du préjudice écologique. En effet, il est relativement questionnant que le juge ait choisi, pour introduire le préjudice écologique devant la juridiction administrative, de se fonder sur une question climatique, car les procès climatiques présentent des caractéristiques très particulières rendant d'autant plus difficile l'application du préjudice écologique pour le juge. Les questions relatives au préjudice écologique sont loin d'être solubles dans l'Affaire du Siècle, qui s'avère être un litige très spécial. Cependant, le corpus de décisions ayant donné lieu au prononcé d'une injonction est relativement modeste, c'est pourquoi, en dépit de son originalité, l'étude de l'Affaire du Siècle demeure indispensable pour mener une analyse de l'application du préjudice écologique par le juge administratif.

En dépit de ces difficultés, l'étude de l'introduction du préjudice écologique dans le contentieux de la responsabilité présente des intérêts indéniables. Tout d'abord, il est intéressant, dans une perspective comparatiste, de confronter les divergences de raisonnement entre le juge administratif et le juge judiciaire dans leur application respective du préjudice écologique. Cela a l'avantage certain de dégager les principes communs de cette responsabilité environnementale émergente. En effet, « *ni tout à fait la même, ni tout à fait une autre, en partie distincte des responsabilités civile et administrative, une responsabilité climatique émerge. Il se dessine même un régime commun sinon une identité commune au droit privé et au droit administratif de la responsabilité* »<sup>33</sup>. D'un autre côté, il se dessine également des divergences notables, qui permettent de questionner la pertinence des méthodes privilégiées par chaque ordre de juridiction. Ensuite, et surtout, ces décisions sont porteuses d'innovations remarquables du droit de la responsabilité administrative. Les analyser permet donc de questionner les

---

<sup>33</sup> J. Bousquet, « Adapter la responsabilité administrative aux enjeux climatiques », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n° 26, 2021.

évolutions futures de ce contentieux et les éventuels renouvellements des mécanismes de la responsabilité administrative traditionnelle, mais aussi la potentielle autonomisation du régime du préjudice écologique vis-à-vis des conditions classiques de la responsabilité administrative. En outre, l'étude de l'introduction du préjudice écologique devant le juge administratif pose également la question de la pertinence des outils dont il dispose pour s'en saisir, et appelle donc nécessairement à envisager les mutations potentielles de son office dans ce type de contentieux.

L'enjeu de cette étude consiste donc à poser la question des relations réciproques entre le préjudice écologique et le contentieux de la responsabilité administrative ; d'une part, en étudiant la manière avec laquelle le juge administratif et les parties se sont saisis de la notion de préjudice écologique et, d'autre part, en analysant les répercussions de la consécration du préjudice écologique dans le contentieux de la responsabilité administrative. À bien des égards, étudier les conséquences de l'introduction du préjudice écologique en droit de la responsabilité administrative implique de se demander si les mécanismes classiques de la responsabilité administrative et si les outils dont dispose le juge à cet égard permettent la bonne application de la notion de préjudice écologique.

Dès lors, dans quelle mesure l'introduction du préjudice écologique devant le juge administratif est-elle perturbatrice du contentieux traditionnel de la responsabilité administrative ?

Le premier temps de cette étude a pour objet d'analyser comment le juge administratif et les parties, dans ce contentieux balbutiant en réparation du préjudice écologique, ont appliqué le régime civiliste du préjudice écologique. Or, en tant que premier préjudice objectif consacré dans l'histoire de la responsabilité administrative, le préjudice écologique est, par essence, difficile à caractériser et à évaluer (Chapitre I).

Ensuite, le second moment de cette analyse a pour objectif de mettre en lumière les bouleversements de la responsabilité administrative traditionnelle entraînés par l'introduction du préjudice écologique en contentieux administratif. Il s'agira de montrer que les mutations induites par le préjudice écologique en droit de la responsabilité administrative posent des questions nouvelles, à l'égard desquelles le juge administratif et les parties peinent à apporter une réponse permettant l'application adéquate du préjudice écologique (Chapitre II).

## Chapitre I. Le préjudice écologique saisi par le contentieux administratif

La première partie de cette analyse vise à comprendre de quelle manière la notion de préjudice écologique a été introduite dans le contentieux de la responsabilité administrative. La consécration de ce nouveau chef de préjudice a entraîné des complications particulières, dépassées avec plus ou moins d'aisance, tant par les parties et que par le juge administratif. Les premières incertitudes se révèlent tout d'abord vis-à-vis de la caractérisation du préjudice, et ce notamment du fait du caractère objectif de ce dernier (Section I). Toutefois, c'est davantage au stade de l'évaluation du préjudice écologique par les parties et par le juge que les réelles difficultés émergent (Section II).

### **Section I. Les difficultés de caractérisation d'un préjudice objectif**

Du fait de la nature singulière du préjudice écologique, des obstacles particuliers apparaissent lorsqu'il s'agit de le caractériser. Ces difficultés se manifestent au stade de la détermination du ou des différents préjudices en cause (I), mais également au stade de l'appréciation du caractère direct et certain du préjudice (II).

#### **I. Les difficultés de délimitation du préjudice**

La consécration récente du préjudice écologique, originale dans le droit traditionnel de la responsabilité administrative en raison du caractère non personnel de ce dernier (A), a des répercussions indéniables à l'égard de l'examen et de la différenciation précise et rigoureuse des divers chefs de préjudices (B).

##### ***A. La consécration inédite d'un préjudice non personnel***

Le préjudice écologique pur est « *un préjudice matériel puisqu'il résulte d'une atteinte, objective, à l'environnement ou ses fonctions* »<sup>34</sup>. La consécration du préjudice écologique, soit d'un préjudice non personnel, est incontestablement perturbatrice des distinctions classiquement opérées en droit. En effet, traditionnellement, en droit de la responsabilité civile ou administrative, un préjudice réparable est direct, certain et surtout personnel. Autrement dit,

---

<sup>34</sup> A. Fort-Besnard, Conclusions sur TA de Paris, 3 février 2021, *op. cit.*

le préjudice doit léser les intérêts d'une personne physique ou morale, et le dommage doit être lié personnellement à la victime qui subit le préjudice. Un préjudice non personnel, antérieurement à la consécration prétorienne et législative du préjudice écologique, ne pouvait donc exister qu'en fait et non en droit. Le caractère personnel du préjudice n'est pas seulement une condition qui permet de démontrer son existence, mais définit ce qu'est un préjudice en droit. En effet, le préjudice, « *c'est le dommage considéré à travers la personne atteinte ; c'est le dommage dont souffre la victime* »<sup>35</sup>. C'est en ce sens que le préjudice, qui relève du domaine du droit, se distingue du dommage, qui relève du domaine du fait. Ainsi, les dommages objectifs causés matériellement à l'environnement ne pouvaient donner lieu à la reconnaissance, en droit, d'un préjudice subjectif réparable, et ce jusqu'à ce que le préjudice écologique soit consacré par la chambre criminelle de la Cour de cassation, comme une « *atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement, sans répercussion sur un intérêt humain particulier mais affectant un intérêt collectif légitime* »<sup>36</sup>.

Cette définition prétorienne du préjudice écologique comme un préjudice objectif s'inspire, entre autres, de la nomenclature des préjudices environnementaux, telle que conceptualisée sous la direction de L. Neyret et G. J. Martin en 2012, qui opérait une distinction fondamentale entre le préjudice causé à l'Homme, qui se caractérise par divers préjudices environnementaux, et le préjudice causé à la nature, autrement appelé préjudice écologique pur. Les premiers y étaient définis comme « *l'ensemble des préjudices collectifs et individuels résultant pour l'Homme d'un dommage environnemental ou de la menace imminente d'un dommage environnemental* »<sup>37</sup>, et les seconds comme « *l'ensemble des atteintes causées aux écosystèmes dans leur composition, leur structure et/ou leur fonctionnement* »<sup>38</sup>. Tout l'intérêt de cette seconde catégorie de préjudices environnementaux est donc de prendre en compte juridiquement les dommages subis par la nature, en dehors de toute atteinte aux intérêts humains, dans une perspective écocentrée et non anthropocentrée. Ces deux approches ont toutes les deux été traduites dans l'article 1247 du code civil par la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le préjudice écologique y étant défini comme une « *atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes* » mais aussi comme une atteinte « *aux bénéfices collectifs tirés par l'Homme de l'environnement* ».

En tant que premier préjudice non personnel consacré par le juge français, l'introduction du préjudice écologique est porteuse d'un bouleversement du droit de la

---

<sup>35</sup> B. Plessix, *Droit administratif général*, LexisNexis, 4e édition, 2022, p. 1722.

<sup>36</sup> Crim., 25 sept. 2012, n° 10-82.938.

<sup>37</sup> L. Neyret, G. J. Martin, *Nomenclature des préjudices environnementaux*, LGDJ, Paris, 2012, p. 16.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 17.

responsabilité civile et de la responsabilité administrative. Tout d'abord, car aux côtés des préjudices personnels, généralement subdivisés en préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux, il existe désormais un préjudice non personnel, le préjudice écologique, subi par « *une non-personne (...), un non-sujet de droit* »<sup>39</sup> mais par un objet de droit, soit l'environnement. En outre, l'introduction dans le contentieux de la responsabilité d'un préjudice objectif implique, dans une certaine mesure, de questionner la distinction entre les catégories juridiques classiques de personnes et de choses.

En effet, la consécration de ce préjudice objectif acte le dépassement de ce qui constituait un obstacle fondamental à la défense directe de l'environnement devant le juge de la responsabilité : le fait que les écosystèmes et leurs éléments ne sont pas considérés en France comme des personnes juridiques, en dépit d'évolutions juridiques récentes en ce sens dans d'autres États. Pour autant, même si l'environnement n'est pas une personne, sa consécration dans le code civil semble l'en rapprocher, notamment du fait de l'article 1246 du code civil selon lequel « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* », qui rappelle indéniablement l'article 1242 du même code aux termes duquel « *tout fait quelconque de l'Homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à la réparer* ». De même, penser la notion de préjudice écologique pur, et donc penser la protection de l'environnement vis-à-vis de sa valeur intrinsèque et non uniquement par le biais des répercussions de sa dégradation sur l'Homme, implique d'appréhender l'environnement comme une victime, or, en droit, une victime est une personne et non une chose. Par conséquent, s'il est clair que l'environnement, en France, n'est pas une personne juridique, du fait de la consécration du préjudice écologique pur, il ne semble pas non plus qu'il soit une chose *stricto sensu*. Il est « *une chose particulière : une chose-victime* »<sup>40</sup>. En ce sens, puisque la consécration du préjudice écologique confère un droit à obtenir la réparation des préjudices subis à une chose, elle implique une évolution de paradigme majeure en droit, et non seulement en droit de la responsabilité civile et administrative. Plus précisément, elle invite à penser les droits non seulement vis-à-vis des personnes juridiques, des sujets de droit, mais aussi vis-à-vis des choses, des objets de droit. Ainsi, l'introduction inédite dans le droit de la responsabilité administrative d'un préjudice non personnel est révélatrice d'évolutions bienvenues. Cependant, il est important de noter que la délimitation d'un tel préjudice n'est pas exempte de difficultés.

---

<sup>39</sup> M. Hautereau-Boutonnet, « L'évolution des formes de préjudice : le cas du préjudice écologique », Les Cahiers Portalis, 2022, n°9, p. 20.

<sup>40</sup> *Ibid*, p. 25.

## ***B. Les difficultés de différenciation des chefs de préjudice***

La consécration d'un préjudice objectif engendre des complications particulières pour délimiter le préjudice, ce qui peut constituer un obstacle de taille vis-à-vis de la différenciation des chefs de préjudice. Cette complexité à délimiter le préjudice est notamment due au fait que celui-ci se distingue plus difficilement du dommage, et ce en raison du caractère objectif du préjudice écologique. Cette confusion entre le dommage et le préjudice est notoire dans le cadre de l'Affaire du siècle, soit lorsque le préjudice écologique a été introduit pour la première fois devant le juge administratif. Dans la première décision rendue dans le cadre de l'Affaire du siècle<sup>41</sup>, le juge administratif avait pris le soin de décrire les conséquences du réchauffement climatique dû aux émissions de gaz à effet de serre, en évoquant, entre autres, l'accélération de la fonte des glaces, le réchauffement des océans, l'aggravation de l'érosion côtière, le risque de submersion et l'augmentation en fréquence et en gravité des phénomènes climatiques extrêmes (tels que les canicules, les incendies, les sécheresses, les inondations et ouragans). Au vu de ces éléments, le juge administratif avait considéré que le préjudice écologique invoqué par les associations requérantes devait être regardé comme établi<sup>42</sup>. En revanche, dans la deuxième décision rendue dans le cadre de l'Affaire du Siècle le 14 octobre 2021 suite au supplément d'instruction ordonné en février, alors qu'il était demandé au juge de constater si le préjudice écologique perdurait et s'il avait éventuellement fait l'objet de mesures de réparation, le juge a conclu que le « *préjudice [perdurait] à la date du présent jugement, à hauteur de 15 Mt CO<sub>2</sub>eq* »<sup>43</sup>. Dans cette décision, ainsi que dans la dernière décision rendue dans le cadre de l'Affaire du Siècle, le préjudice écologique est donc pleinement assimilé au dommage, c'est-à-dire au surplus d'émissions de gaz à effet de serre.

Certains auteurs y ont vu une distinction implicite opérée par le juge entre le préjudice écologique primaire, qui serait constitué par le surplus d'émissions de gaz à effet de serre, et le préjudice écologique secondaire, qui serait caractérisé par les conséquences du réchauffement climatique sur les écosystèmes<sup>44</sup>. Pourtant, il semble qu'en faisant une application exacte non seulement de la définition du préjudice écologique donnée par l'article

---

<sup>41</sup> TA de Paris, 3 février 2021, précité.

<sup>42</sup> *Ibid.*, cons. 16.

<sup>43</sup> TA de Paris, 14 octobre 2021, précité, cons. 7.

<sup>44</sup> Voir notamment : J. Betaille, « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'Affaire du siècle : succès théorique mais difficultés pratiques », AJDA, 2021, p. 2228. R. Radiguet, « Réparation du préjudice écologique : quand la logique s'en mêle, la matérialité de la réparation s'évapore ! A propos de l'Affaire du siècle 2 », AJDA, 2022, p. 929.

1247 du code civil, mais également de la définition généralement donnée en droit de la notion de préjudice et de celle de dommage, dans le cadre de l’Affaire du Siècle, le préjudice écologique aurait dû être défini par les différentes atteintes aux écosystèmes résultant du dommage, ce dernier étant caractérisé par le surplus d’émissions de gaz à effet de serre. Plus généralement, même en considérant que le surplus d’émissions de gaz à effet de serre constituait un préjudice écologique primaire et que les conséquences de ce surplus sur les écosystèmes constituaient un préjudice écologique secondaire, il demeure tout à fait regrettable que ces dernières n’aient été envisagées que dans la décision avant-dire droit du 3 février 2021 et non dans le jugement du 14 octobre de la même année. Cet oubli n’est pas uniquement imputable au juge, mais également aux associations requérantes, qui n’avaient peut-être pas appréhendé la demande de réparation du préjudice écologique avec le sérieux qui lui était dû. C’est en tout état de cause ce dont témoigne l’argumentaire du mémoire complémentaire publié le 20 mai 2019 où celles-ci se bornent à soutenir que l’aggravation du changement climatique est « *constitutive d’un préjudice écologique au sens de l’article 1247 du Code civil [qui] réside dans les surplus d’émission de gaz à effet de serre imputables aux fautes de l’Etat* »<sup>45</sup>, sans entrer dans le détail des conséquences de ce surplus d’émissions de gaz à effet de serre sur les écosystèmes et leurs fonctions.

Cette confusion malheureuse entre le dommage et le préjudice, qui est sera confirmée au stade de la réparation de ce dernier, fait obstacle à la délimitation précise des différents chefs de préjudice, dès lors qu’elle tend à caractériser le préjudice écologique uniquement par le surplus d’émissions de gaz à effet de serre vis-à-vis des objectifs que l’État s’est fixé sans description détaillée des conséquences néfastes de ce surplus sur les écosystèmes. Or, la délimitation explicite des différents chefs de préjudice présente des intérêts certains. D’une part, elle permet d’être au plus près de la réalité écologique. En effet, l’environnement étant composé de très nombreux écosystèmes, eux-mêmes constitués de différents éléments, où se déploient de très nombreuses interactions, « *dresser une typologie des chefs de préjudices causés à l’environnement, c’est accepter la complexité et la spécificité de la réalité environnementale* »<sup>46</sup>. D’autre part, la délimitation exacte des différents chefs de préjudice permet de respecter un principe cardinal du droit de la responsabilité, soit le principe de la réparation intégrale. Elle implique en effet de déterminer avec précision et rigueur les diverses atteintes subies par les

---

<sup>45</sup> Argumentaire du mémoire complémentaire, p. 88 : <https://laffairedu siecle.net/argumentaire-memoire-complementaire/>

<sup>46</sup> M. Hautereau-Boutonnet, « Les chefs de préjudices causés à l’environnement », L. Neyret, G. J. Martin, *Nomenclature des préjudices environnementaux*, LGDJ, Paris, 2012, p. 112.

écosystèmes et leurs fonctions de sorte à définir avec exactitude les mesures de réparation nécessaires à la restauration de l'environnement. En outre, la définition d'une typologie des différents préjudices écologiques dont la réparation peut être demandée devant le juge permettrait de faciliter le travail du juge et d'alléger en partie la charge très lourde qui pèse sur le demandeur vis-à-vis de la preuve et de l'évaluation du préjudice. Enfin, une potentielle unification des contentieux judiciaire et administratif en matière de demande de réparation du préjudice écologique serait volontiers envisageable si le juge administratif et le juge judiciaire s'accordaient à utiliser une même nomenclature, ce qui paraît loin d'être impensable, et ce d'autant plus qu'une première nomenclature de la sorte a déjà été conceptualisée<sup>47</sup>.

Il est cependant important de noter que dans la majorité des affaires postérieures à l'Affaire du Siècle qui mobilisent le régime de réparation du préjudice écologique du code civil devant le juge administratif, cette confusion entre le dommage et le préjudice qui en résulte a été prévenue. C'est notamment le cas dans l'Affaire Justice pour le Vivant<sup>48</sup>, où le juge distingue avec beaucoup plus de précision le dommage, soit l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, et les différents préjudices qui en résultent, soit la « *contamination généralisée, diffuse, chronique et durable des eaux et des sols par les substances actives de produits phytopharmaceutique* » (cons. 18), le « *déclin de la biodiversité et la biomasse* » (cons. 20), et « *l'atteinte aux bénéfices tirés par l'Homme de l'environnement* » (cons. 21). Il est possible d'en conclure que le dommage climatique, du fait de la complexité des multiples phénomènes en cause, « *n'était certainement pas le meilleur terrain de jeu pour obtenir, par-delà sa reconnaissance juridique, l'application effective du préjudice écologique* »<sup>49</sup>. Ainsi, quand bien même la détermination précise du préjudice écologique est tout à fait possible et souhaitable, la consécration inédite d'un préjudice objectif en droit de la responsabilité couplée à la complexité des phénomènes environnementaux a eu comme conséquence de faire obstacle à la délimitation précise de ce dernier, au moins dans l'Affaire du Siècle.

S'il est primordial de délimiter avec justesse et exhaustivité les différents chefs de préjudice invoqués devant le juge administratif, c'est notamment parce que cette étape est déterminante pour ensuite pouvoir examiner la chaîne causale entre le comportement fautif

---

<sup>47</sup> L. Neyret, G. J. Martin, *Nomenclature des préjudices environnementaux*, op. cit.

<sup>48</sup> TA de Paris, 29 juin 2023, précité.

<sup>49</sup> J. Bétaille, « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'Affaire du siècle : succès théorique mais difficultés pratiques », AJDA, 2021, p. 2228.

de la personne publique et le préjudice écologique subi par l'environnement, ainsi que pour apprécier le caractère certain de ce préjudice.

## II. Les difficultés d'appréciation du préjudice par les données scientifiques

Les contentieux environnementaux représentent généralement l'archétype du procès où les données techniques, et *a fortiori* l'expertise, revêtent une importance toute particulière. C'est le cas des actions fondées sur le régime civiliste de réparation du préjudice écologique, au sein desquelles les recherches scientifiques sont au cœur de l'appréciation du caractère direct (A) et certain (B) du préjudice.

### A. *La complexité apparente d'appréciation du caractère direct du préjudice*

L'audace du juge administratif dans l'introduction du préjudice écologique devant la juridiction administrative tient, entre autres, à la manière avec laquelle le lien de causalité a été appréhendé. Avant que le préjudice écologique ne soit mobilisé devant le juge administratif, la crainte principale de ceux qui plaidaient pour son introduction dans le contentieux de la responsabilité administrative était que celui-ci soit tenu en échec en raison d'une appréciation trop stricte du lien de causalité<sup>50</sup>. En effet, en matière environnementale, les causes permettant d'expliquer la survenance d'un phénomène précis sont généralement multiples et complexes à déterminer de manière exhaustive, ce qui justifie que ce soit cette condition qui ait constitué un obstacle dans de nombreux contentieux environnementaux. À titre d'exemple, par deux décisions du 25 juin 2019<sup>51</sup> et du 4 juillet 2019<sup>52</sup>, les tribunaux administratifs de Montreuil et de Paris ont tous deux reconnu la carence fautive de l'État du fait de l'insuffisance des mesures prises pour lutter contre la pollution de l'air en Ile-de-France tout en interprétant avec fermeté le lien de causalité entre cette faute et les pathologies respiratoires des requérants, refusant ainsi de reconnaître que ces dernières avaient été directement causées ou aggravées par la faute de l'État. Or, qu'il s'agisse des conséquences du réchauffement climatique dans le cadre de l'Affaire du Siècle, de la dégradation des eaux,

---

<sup>50</sup> Voir notamment : M. Deguerge, « Les imperfections de la responsabilité administrative environnementale », AJDA, 2018, p. 2077, C. Huglo, « La notion de réparation du préjudice écologique à l'épreuve du droit administratif », Énergie, Environnement, Infrastructures, n° 11, étude 21, 2016.

<sup>51</sup> TA de Montreuil, 25 juin 2019, n° 1802202.

<sup>52</sup> TA de Paris, 9 juillet 2019, n° 1709333, 1810251, 1814405.

des sols et du déclin de la biomasse dans le cadre de l’Affaire Justice pour le Vivant, ou encore des atteintes portées à la biodiversité de la réserve naturelle de la Baie de Saint-Brieuc dans le cadre de l’affaire des algues vertes devant le tribunal administratif de Rennes, l’inaction de l’État était loin d’être la seule cause du dommage. Le succès de l’introduction du préjudice écologique devant le juge administratif dépendait donc en grande partie de l’interprétation que ce dernier allait avoir du lien de causalité.

Or, l’Affaire du Siècle, l’Affaire Justice pour le Vivant et l’affaire des algues vertes devant le tribunal administratif de Rennes témoignent du fait que « *la perception de la causalité par le juge administratif varie en fonction de l’objectif qu’il poursuit* »<sup>53</sup>. En l’occurrence, le juge administratif a choisi d’adopter une démarche pragmatique dans son appréciation du lien de causalité, de sorte à éviter que ce type de contentieux ne soit voué à l’échec. La rapporteure publique A. Fort-Besnard dans ses conclusions sur la première décision de l’Affaire du Siècle avait évoqué ces difficultés, en posant notamment la question du fait du tiers, et avait conclu que si « *nous sommes tous des émetteurs de gaz à effet de serre, (...) l’État a un pouvoir particulier, proprement essentiel, d’orientation des comportements par son pouvoir de réglementation et l’ensemble des moyens de la puissance publique dont il dispose pour en assurer le respect* »<sup>54</sup>. Le rapporteur public V. Perrot a d’ailleurs repris cet exact énoncé dans ses conclusions sur la décision Justice pour le Vivant<sup>55</sup>. Ainsi, même si le préjudice préexiste à la faute de l’État, et même s’il dépasse les frontières d’un seul État, toute carence ou négligence de l’État dans ses obligations qui aggrave le préjudice permet d’établir un lien de causalité entre cette faute et le préjudice écologique. Ainsi, dans l’Affaire du Siècle, l’examen de la causalité par le juge n’a finalement pas posé de difficultés : après avoir constaté l’existence d’un préjudice écologique et des carences de l’État à se conformer aux objectifs qu’il s’était fixé, le juge a retenu qu’à « *hauteur des engagements qu’il avait pris et qu’il n’a pas respectés dans le cadre du premier budget carbone, l’État doit être regardé comme responsable (...) d’une partie du préjudice écologique constaté* »<sup>56</sup>. Un raisonnement similaire a été suivi par le juge dans l’Affaire justice pour le Vivant ainsi que dans l’affaire des algues vertes devant le tribunal administratif de Rennes.

Cette plasticité dans l’interprétation, qui permet d’adoucir la fermeté de la causalité juridique et qui traduit une forme de volontarisme du juge vis-à-vis du préjudice écologique, se manifeste tout particulièrement dans l’articulation raisonnée que le juge opère entre causalité juridique et scientifique. La prise en compte de la causalité scientifique est

---

<sup>53</sup> H. Belrhali, *Responsabilité administrative*, Paris, LGDJ, 2<sup>e</sup> édition, 2020, p. 318.

<sup>54</sup> A. Fort-Besnard, Conclusions sur TA de Paris, 3 février 2021, *op. cit.*, p. 19.

<sup>55</sup> V. Perrot, Conclusions sur TA de Paris, 29 juin 2023, *Association Notre Affaire À Tous, Association Pollinis, Association Biodiversité Sous Nos Pieds et autres*, n°2200534/4-1, p. 25.

<sup>56</sup> TA de Paris, 3 février 2021, précité, cons. 34.

indispensable pour caractériser le lien entre le préjudice écologique et le dommage. Or, si ces affaires traduisent un rapprochement entre la causalité juridique et la causalité scientifique, la seconde ne domine jamais pleinement la première. Si, d'une part, le juge fonde une partie importante de son raisonnement sur la causalité scientifique en se posant la question de la « possibilité même de considérer sur un plan scientifique qu'un fait peut apparaître comme la cause d'un autre fait, c'est-à-dire ce que nous souhaiterions appeler la "causabilité" et que d'autres qualifient parfois "d'imputabilité" scientifique »<sup>57</sup>, il reste également fidèle aux théories de la causalité juridique en effectuant un tri entre les différentes causes du dommage pour retenir la cause adéquate.

Appréciée de manière élastique par le juge, la théorie de la causalité adéquate, selon laquelle le juge ne retient parmi les causes ayant contribué au dommage « que celles qui ont joué un rôle important, (...) les faits de nature à produire le dommage si le cours normal des choses avait été suivi »<sup>58</sup>, permet d'établir sans difficultés majeures le caractère direct du préjudice. Rechercher la cause adéquate permet ainsi de ne pas céder prématurément à la complexité de la causalité en matière environnementale. Cette souplesse dans le raisonnement du juge trouvait ses prémises dans les conclusions du rapporteur R. Decout-Paolini à l'égard de la décision du Conseil d'État du 9 novembre 2015, dans lesquelles il avait soutenu que « la causalité adéquate ne se réduit pas à la causalité unique et elle n'exclut pas le cumul de fautes »<sup>59</sup>. À noter que cet examen compréhensif de la causalité par le juge face aux demandes en réparation du préjudice écologique fait écho à un précédent notable, soit l'affaire de la pollution par les algues vertes en 2009<sup>60</sup>, qui témoignait déjà de la capacité du juge administratif à opérer une appréciation souple du lien de causalité en matière environnementale. Cet emploi volontariste du lien de causalité révèle celui-ci comme « une variable d'ajustement de la responsabilité administrative »<sup>61</sup>, comme un outil précieux interprété de façon pragmatique par le juge en vue d'un certain résultat que celui-ci souhaite atteindre. Ainsi, contrairement aux craintes qui avaient été exprimées par certains, l'appréciation du caractère direct du préjudice écologique n'a donc pas fait obstacle à son introduction devant le juge administratif.

---

<sup>57</sup> C. Radé, « Causalité juridique et causalité scientifique : de la distinction à la dialectique », Recueil Dalloz, 2012, p. 112.

<sup>58</sup> H. Belrhali, *Responsabilité administrative*, Paris, LGDJ, 2e édition, 2020, p. 317.

<sup>59</sup> R. Decout-Paolini, Conclusions sur CE, 9 novembre 2015, *SAS constructions de Normandie*, n° 342468.

<sup>60</sup> CAA Nantes, 1er déc. 2009, n° 07NT03775, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer contre Association Halte aux marées vertes*.

<sup>61</sup> H. Belrhali, *op. cit.*, p. 318.

## ***B. La complexité apparente d'appréciation du caractère certain du préjudice***

La condition selon laquelle le préjudice doit être « né et actuel », ce qui n'exclut pas pour autant la réparation de préjudices futurs, prend une dimension particulière en matière environnementale du fait du caractère incertain des données scientifiques prises en compte pour apprécier le préjudice. En effet, en dépit du fait que les méthodes utilisées par les organismes d'experts sont pensées pour produire les données les plus exactes possibles, les résultats publiés et utilisés par le juge impliquent toujours une certaine part d'incertitude, qui peut même être relativement élevée, comme dans les inventaires établis par le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (Citepa). C'est tout particulièrement la cohérence temporelle qui peut poser problème, notamment lorsque les analyses sont menées sur un temps relativement court (d'une année sur l'autre pour les données du Citepa), car celles-ci peuvent être amplement influencées par des phénomènes circonstanciels tels que des changements météorologiques, économiques ou encore démographiques. De même, dans certaines conditions, les éléments d'écosystèmes endommagés peuvent faire preuve d'une capacité d'auto-régénération qui accroît l'incertitude des données et des prévisions scientifiques. En outre, certains phénomènes ne se révèlent qu'après un certain temps, c'est-à-dire qu'un laps de temps parfois très long peut s'écouler entre la survenance du dommage, comme les émissions de gaz à effet de serre, et le préjudice qui en découle, soit les répercussions du réchauffement climatique sur les écosystèmes. Un temps d'étude plus long est généralement préférable pour établir des études fiables, sauf que cette stabilisation sur le long terme s'oppose à l'urgence qui caractérise les contentieux environnementaux. À titre d'illustration, en matière de pollution atmosphérique, le Citepa consolide les données qu'il produit deux ans après les avoir publiées, à  $n+2$ , ce qui signifie que la décision définitive prise par le juge peut s'appuyer sur des données qui seront contredites par la suite. De fait, le « caractère évolutif des données scientifiques s'oppose à la décision juridictionnelle »<sup>62</sup>.

Pour autant, il est exclu que le juge se fonde sur l'incertitude des données scientifiques pour refuser de trancher le litige porté devant lui. De même, il ne peut pas refuser de prendre en considération des données qui seront vouées à évoluer car il lui serait reproché de méconnaître les dernières recherches scientifiques et de substituer son analyse à celles des experts sans qu'il n'ait une légitimité suffisante pour se prononcer avec certitude sur des

---

<sup>62</sup> A. Jacquemet-Gauché, « Le juge administratif face aux connaissances scientifiques », *AJDA*, 2022, p. 443.

matières aussi techniques que la dégradation de l'environnement. En ce sens, dans ce type de litige dont « *la solution dépend d'une analyse qui dépasse largement le cadre des compétences d'un juge du fait de sa technicité, le pouvoir de dire le droit semble placé dans la dépendance de l'analyse menée par l'expert* »<sup>63</sup>. Le juge se trouve alors dans une position délicate où il doit faire confiance à des données dont il ne peut pas évaluer l'exactitude faute d'expertise, et qui seront certainement réévaluées quelques années plus tard.

En dépit de ces difficultés, il ressort nettement des affaires ayant mobilisé avec un certain succès le régime de réparation du préjudice écologique que le juge administratif adopte une position relativement mesurée vis-à-vis de l'incertitude et porte une attention particulière au dernier état des connaissances scientifiques. Si le juge a bien conscience que les données scientifiques non consolidées ne sont pas absolues, il les mobilise avec une relative aisance et les intègre à son raisonnement sans difficulté. Ainsi, dans l'Affaire du Siècle, le juge fonde son appréciation du caractère certain du préjudice sur les données fournies par divers organismes, tels que les rapports du Citepa, les analyses du Haut Conseil pour le Climat et des rapports spéciaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). De même, dans l'Affaire Justice pour le Vivant, le juge fait référence, entre autres, aux rapports publiés par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), aux analyses de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) ainsi qu'aux données de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). À l'instar de l'examen du lien de causalité, l'appréciation par le juge du caractère certain du préjudice ne semble finalement pas constituer un réel obstacle. Le juge a su adopter une attitude relativement volontariste qui mérite d'être saluée et qui, par ailleurs, se comprend aisément, dès lors qu'une appréciation trop rigoureuse de l'incertitude des données scientifiques aurait inéluctablement conduit à l'échec de l'ensemble de ce type de contentieux.

Cependant, une faiblesse dans le raisonnement du juge dans l'Affaire Justice pour le Vivant pose question et mérite d'être relevée. En effet, si le tribunal administratif de Paris reconnaît, d'une part, que « *les insuffisances dans les procédures d'évaluation et d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques doivent être regardées comme une carence fautive de l'Etat de nature à engager sa responsabilité* »<sup>64</sup> et ce notamment vis-à-vis du principe de précaution et, d'autre part, que le préjudice écologique est bien en lien direct avec cette faute, il refuse

---

<sup>63</sup> A. Meynaud-Zeroual, *L'office des parties dans le procès administratif*, Thèse, « Bibliothèque de droit public », LGDJ, 2017.

<sup>64</sup> TA de Paris, 29 juin 2023, précité, cons. 27.

pourtant de reconnaître le caractère certain de ce dernier. Le juge considère en effet qu'il ne peut être « *inféré avec certitude que [des études supplémentaires que pourrait exiger l'ANSES] auraient pour effet de modifier significativement la nature ou le nombre des produits phytopharmaceutiques mis sur le marché* »<sup>65</sup>. Cette affirmation est tout à fait critiquable, car le fait qu'une sévérité accrue de l'ANSES vis-à-vis des procédures d'évaluation et d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques aurait pour conséquence certaine une diminution de l'usage de ces derniers semble relativement incontestable. De même, il est questionnant que le juge reconnaisse que, d'une part, l'État a commis une carence fautive dans l'élaboration des procédures d'autorisation des produits phytopharmaceutiques du fait de l'insuffisance de ces dernières, et que, d'autre part, ces insuffisances sont en lien direct avec le préjudice écologique, tout en considérant que ce préjudice n'est pas certain. Ce refus de reconnaître le caractère certain du préjudice est révélateur d'une certaine incohérence de la part du juge ; en effet, si le tribunal administratif de Paris s'appuie sur le rapport de la Cour des comptes « Le bilan des plans Écophyto » de 2019 pour indiquer que « *l'utilisation des produits [phytopharmaceutiques] (...) a progressé de 12 % entre 2009 et 2016* »<sup>66</sup>, il omet habilement de relever que ce même rapport préconisait également à l'État, pour réduire l'utilisation massive de ces produits, d'« *agir pour améliorer les règles scientifiques et déontologiques d'évaluation des substances et adapter les procédures d'autorisations* »<sup>67</sup>. Cette critique est étroitement liée à celle de l'indépendance de l'ANSES, question à laquelle le juge n'apporte pas non une plus réponse satisfaisante, en considérant qu'aucune faute ne doit être établie en la matière, alors que le fait que l'ANSES possède, d'une part, une compétence d'évaluation des pesticides, et d'autre part, une compétence d'autorisation de la mise sur le marché de ces derniers pose assurément question. En effet, « *l'autorité qui évalue ne devrait pas être celle qui délivre l'autorisation* »<sup>68</sup>. Ces quelques résistances du juge révèlent certainement sa volonté de ménager l'État, une intention qui se révèle plus explicitement encore lors de l'évaluation du préjudice.

Ainsi, le juge administratif a su contourner avec une certaine ingéniosité les obstacles propres à la détermination du caractère direct et certain du préjudice. Les difficultés qui paraissaient de prime abord susceptibles de provoquer l'échec de l'introduction du préjudice écologique devant le juge administratif ont été écartées sans que ce dernier n'ait à fournir d'efforts considérables. Toutefois, cette analyse flexible du juge, qui a su partiellement

---

<sup>65</sup> TA de Paris, 29 juin 2023, précité, cons. 28.

<sup>66</sup> TA de Paris, 29 juin 2023, précité, cons. 37.

<sup>67</sup> Cour des comptes, « Le bilan des plans Écophyto », 2019, réf. S2019-2659.

<sup>68</sup> M. Babès, « Préjudice écologique et pesticides : l'État français face à ses responsabilités », *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n° 10, Octobre 2023.

s'adapter aux spécificités du préjudice écologique, ne permet pas de conclure immédiatement au succès de ces affaires. En effet, si les premières étapes du raisonnement se sont avérées moins complexes que prévu, il en va tout à fait différemment de l'évaluation du préjudice écologique.

## **Section II. Les difficultés d'évaluation du préjudice écologique**

L'évaluation du préjudice écologique représente un enjeu fondamental, notamment parce qu'elle conditionne la définition de ses mesures de réparation. Or, force est de constater que l'évaluation du préjudice est une entreprise particulièrement complexe, qui pose de nombreuses difficultés aux parties (I), mais également au juge (II).

### **I. Le rôle des parties dans l'évaluation du préjudice écologique**

Plusieurs méthodes permettent au demandeur d'évaluer l'ampleur et la consistance du préjudice écologique (A). Pour autant, en dépit de cette diversité de moyens, cette étape constitue un obstacle considérable pour les parties, ayant fait échec à plusieurs recours (B).

#### ***A. Les différentes modalités d'évaluation du préjudice écologique***

Tout d'abord, il est important de noter qu'en dehors des cas particuliers où seule la réparation d'un préjudice d'une certaine ampleur est admise, c'est « *l'absence de condition quant à l'ampleur du préjudice [qui] est traditionnellement associée à la responsabilité pour faute* »<sup>69</sup>. Dans le cadre du régime en réparation du préjudice écologique, la question de savoir où devait être placé le curseur de gravité exigé pour que le préjudice soit réparable s'est naturellement posée. Le débat était notamment alimenté par la nomenclature des préjudices environnementaux établie en 2012 qui préconisait l'établissement d'un « seuil » de gravité, qui engloberait des degrés très divers, et non d'un « état » de gravité, et ce au motif que « *toute atteinte à l'environnement ne doit pas être "grave" pour être préjudiciable* »<sup>70</sup>. Il était ainsi nécessaire de trouver un standard permettant d'embrasser les atteintes à l'environnement « non-graves » mais préjudiciables, tout en respectant l'adage latin *de minimis non curat praetor*, selon lequel le juge ne tranche pas les litiges insignifiants. Partant de cette ambition, c'est le standard d'une

---

<sup>69</sup> H. Belrhali, *Responsabilité administrative*, Paris, LGDJ, 2e édition, 2020, p. 279.

<sup>70</sup> M. Hautereau-Boutonnet, « La qualification du préjudice causé à l'environnement », L. Neyret, G. J. Martin, *Nomenclature des préjudices environnementaux*, LGDJ, Paris, 2012, p. 112.

« atteinte non-négligeable » qui est consacré par la loi du 8 août 2016. Cette formulation est le fruit de débats parlementaires tumultueux qui ont opposé l'Assemblée nationale, favorable à l'adoption d'un standard souple permettant d'englober une grande diversité d'atteintes à l'environnement, et le Sénat qui souhaitait utiliser le terme de « gravité » pour restreindre les hypothèses de préjudices réparables devant le juge. Le standard d'une atteinte « non-négligeable » qui a finalement été retenu par le législateur a ensuite fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité en 2021. Les requérants lui reprochaient de ne pas prévoir la réparation des atteintes négligeables, ce qui était selon eux contraire aux articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de la Charte de l'environnement et à l'article 4 de la Déclaration de 1789. Le Conseil constitutionnel a retenu que la formule choisie n'était contraire à aucune disposition constitutionnelle<sup>71</sup> ; il n'a par ailleurs donné aucune précision quant au sens à donner à ce standard, ce qui signifie que le juge conserve en la matière une importante liberté d'interprétation.

Si c'est au juge de déterminer quelles atteintes sont négligeables ou non, la charge de la preuve de l'ampleur du préjudice « non-négligeable » incombe naturellement aux requérants, puisque « *toute partie au procès qui revendique la reconnaissance d'une prétention devant le juge est, en principe, la mieux à même d'endosser le fardeau de la preuve* »<sup>72</sup>. Cette conception est la traduction de l'adage *actori incumbi probatio, reus in excipiendo fit actor* (la charge de la preuve incombe au demandeur à l'instance, le défendeur devient demandeur en soulevant une exception). La preuve de l'étendue du préjudice écologique repose sur les épaules des parties, et donc, dans la majorité des cas, sur les associations requérantes, qui devront convaincre le juge que l'atteinte qu'elles qualifient de préjudice écologique n'est pas négligeable.

Or, il est intéressant de noter que si les associations disposent d'une variété de modalités d'évaluation du préjudice écologique, l'étude de la jurisprudence révèle que celles-ci tendent nettement à privilégier l'évaluation écologique du préjudice au détriment de l'évaluation économique de celui-ci. L'appréciation qui peut être qualifiée d'« *évaluation écologique* » du préjudice<sup>73</sup> suppose de déterminer l'ampleur des atteintes causées aux écosystèmes et à leurs éléments : quantitativement, c'est-à-dire en énumérant quels espèces et éléments ont été touchés, la manière avec laquelle ces derniers sont affectés et si un grand nombre d'entre eux sont atteints, ou qualitativement, soit en appréciant la valeur écologique des éléments concernés.

---

<sup>71</sup> Décision n° 2020-881 QPC du 5 février 2021, *Association Réseau sortir du nucléaire et autres*.

<sup>72</sup> A. Meynaud-Zeroual, *L'office des parties dans le procès administratif*, Thèse, « Bibliothèque de droit public », LGDJ, 2017.

<sup>73</sup> M. Hautereau-Boutonnet, « Les chefs de préjudices causés à l'environnement », L. Neyret, G. J. Martin, *Nomenclature des préjudices environnementaux*, LGDJ, Paris, 2012, p. 112.

À titre d'exemple, dans l'affaire des algues vertes devant le tribunal administratif de Rennes, l'association requérante a établi l'ampleur du préjudice en démontrant dans un premier temps les effets néfastes des marées vertes sur les écosystèmes en se fondant sur le rapport « *l'Eutrophisation – Manifestations, causes, conséquences et prédictibilité* » publié en 2017 par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) et de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER). Elle a ensuite indiqué que « *la Baie de Saint-Brieuc est la baie bretonne la plus touchée par le phénomène d'échouage algal, avec une moyenne de 629 hectares par an* »<sup>74</sup> en se fondant sur le cahier territorial consacré à la Baie de Saint-Brieuc émanant de la Cour des comptes et a détaillé avec précision les différents déséquilibres perturbateurs pour les écosystèmes qui en résultent. Cette démarche est similaire à celles poursuivies par les associations requérantes dans l'Affaire du Siècle et dans l'Affaire Justice pour le Vivant.

Si cette évaluation écologique du préjudice est pertinente, quoique complexe, son évaluation économique l'est également. L'estimation économique du préjudice est nécessaire, d'une part, au regard du principe de la réparation en nature, qui suppose la restauration des écosystèmes endommagés, ce qui implique de devoir chiffrer le coût de la réparation. Elle l'est aussi, d'autre part, du fait de l'article 1249 du code civil en vertu duquel, en cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge peut condamner le responsable du préjudice au versement de dommages et intérêts affectés à la réparation de l'environnement. Cette démarche peut être pertinemment illustrée par l'affaire portée devant le tribunal judiciaire de Marseille par le Parc national des Calanques en 2020. Dans cette espèce, le juge a condamné plusieurs braconniers à verser la somme de 350 000 euros au Parc en réparation du préjudice écologique causé aux écosystèmes des Calanques pour des faits de braconnage sur des espèces dont la pêche était interdite. Selon les mots du tribunal, « *la seule possibilité d'évaluer les investissements financiers nécessaires à la réparation par équivalent doit se faire sur une base empirique in situ finalement bien plus tangible qu'une abstraction expertale* »<sup>75</sup>. Suivant cette logique, la méthode de calcul élaborée par les requérants et retenue par le juge était donc fondée sur les coûts de gestion par hectare de zone côtière pris en charge par le Parc des Calanques.

---

<sup>74</sup> TA de Rennes, 18 juillet 2023, précité, cons. 10.

<sup>75</sup> Trib. corr. de Marseille, 6 mars 2020, n° 18330000441.

Si ce procédé semble le plus adéquat, il n'est pas toujours envisageable. Dans l'hypothèse où la réparation en nature est impossible, par exemple dans le cas où une espèce s'est définitivement éteinte, estimer le coût de la restauration perd tout son sens, et la question se pose alors de savoir comment les dommages et intérêts peuvent être calculés de façon pertinente. La seule modalité d'évaluation économique du préjudice qui pourrait alors sembler appropriée serait d'estimer la valeur de l'espèce disparue. Cependant, donner un prix à la nature est une entreprise complexe qui peut aisément tendre à transposer la discussion dans une perspective anthropocentrée, ce qui est tout à fait contraire à l'esprit même du préjudice écologique. Par conséquent, elle doit être réservée aux hypothèses où la restauration des éléments endommagés est rigoureusement impossible. En toute autre hypothèse, l'évaluation économique du préjudice qui implique l'estimation du coût de la restauration est préférable, puisqu'elle donne la priorité à la réparation des écosystèmes atteints.

### ***B. Les obstacles à l'évaluation du préjudice écologique par les parties***

En dépit de cette diversité de méthodes d'évaluation, cette étape constitue pour les parties un frein considérable qui a tenu en échec plusieurs tentatives de demande en réparation du préjudice écologique devant le juge. En effet, au sein du petit corpus de décisions qui mobilisent le régime de réparation du préjudice écologique du code civil devant le juge administratif, plusieurs décisions de rejet sont dues au fait que le demandeur n'apportait pas de preuve suffisante de l'existence du préjudice écologique.

Ainsi, dans une affaire portée devant la cour administrative d'appel de Bordeaux le 13 juillet 2023, les requérants demandaient l'annulation d'un jugement par lequel le tribunal administratif de Poitiers refusait d'annuler la décision implicite du président du syndicat mixte Eaux de Vienne ayant rejeté leur demande visant à ce que le syndicat procède à la remise en état de la station d'épuration de Bignoux et cesse tout rejet dans le bois de Lirec. Dans cette décision, la cour a rejeté la demande d'injonction en réparation du préjudice écologique des requérants car ces derniers « *en se bornant à faire valoir que le bois de Lirec est répertorié parmi les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique de type I et que les dysfonctionnements de la station d'épuration ont conduit à la formation d'une étendue d'eau stagnante (...) qui provoque le dépérissement des arbres, n'établissent pas l'existence d'une atteinte non négligeable à un écosystème ou à des bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* »<sup>76</sup>. De même, le syndicat

---

<sup>76</sup> CAA de Bordeaux, 2ème chambre, 13 juillet 2023, n° 21BX02059, cons. 9.

intercommunal des eaux de Piennes avait demandé au tribunal administratif de Nancy de condamner la société Saur à lui verser la somme 13 500 euros au titre du préjudice lié à la pollution du milieu naturel du fait de malfaçons dans la construction d'une station d'épuration. Le tribunal administratif avait rejeté leur demande de réparation du préjudice écologique, ce que confirmera la cour administrative d'appel de Nancy dans une décision du 13 février 2024, au motif qu'en « *se prévalant uniquement d'une remarque de l'expert indiquant que le fonctionnement de l'ouvrage défectueux a fortement impacté le milieu naturel, le SIEP ne saurait être regardé, en l'absence d'autres éléments, comme établissant l'existence d'un préjudice écologique* »<sup>77</sup>. De même, dans l'affaire Justice pour le Vivant, la faute de l'État invoquée par les requérantes s'agissant de la pollution des eaux de surfaces n'a pas été retenue par le juge, en raison de l'insuffisance des données fournies par ces dernières.

Dans ces différents exemples, c'est le manque de détails fournis par les requérants sur l'existence du préjudice écologique, soit l'absence d'évaluation du préjudice, qui fait échec à la demande de réparation. Cet obstacle à la réparation du préjudice écologique s'étant révélé dans trois espèces parmi la petite dizaine d'affaires ayant mobilisé le préjudice écologique devant le juge administratif, il est loin d'être anodin. En effet, ces illustrations mettent en lumière une des difficultés majeures du régime de réparation du préjudice écologique, soit le fait qu'une charge très importante repose sur le demandeur, qui doit nécessairement disposer de ressources importantes pour que son recours réussisse, notamment en matière d'expertise.

À ce titre, la comparaison avec les demandes en réparation d'un préjudice écologique portées devant le juge judiciaire est enrichissante, car elle témoigne de manière flagrante de la réalité de cette difficulté. En effet, il est intéressant de noter que si les demandeurs qui cherchent à obtenir la réparation d'un préjudice écologique devant le juge judiciaire ont le choix de saisir le juge civil ou le juge pénal, « *l'étude de la jurisprudence révèle une préférence pour l'action pénale avec constitution de partie civile plutôt que pour une action purement civile* »<sup>78</sup>. Cette prédominance pour l'action pénale s'explique aisément par le fait que dans le cadre de la procédure pénale, ce sont les services d'instruction qui apportent la preuve du préjudice et qui subissent le coût de l'expertise, ce qui permet aux requérants de ne pas avoir à produire autant de données et à fournir les mêmes moyens financiers que dans le cadre de l'action civile. Ainsi, par exemple, à l'occasion de l'affaire du Parc national des Calanques portée

---

<sup>77</sup> CAA de Nancy, 4ème chambre, 13 février 2024, n° 21NC01158, cons. 12.

<sup>78</sup> M.-P. Camproux-Duffrène, « La preuve du préjudice écologique et sa réparabilité », *Cahiers de la justice*, ENM-Éditions Dalloz, n° 25, 2021, p. 128.

devant le tribunal correctionnel de Marseille<sup>79</sup>, ce sont les services de gendarmerie qui ont apporté la preuve du préjudice écologique subi au sein du Parc du fait du braconnage illégal d'espèces protégées en mettant sur écoute les braconniers. À l'évidence, la preuve du préjudice écologique et de son ampleur n'aurait pas pu être pourvue par le Parc national des Calanques ou par des associations de protection de l'environnement.

Cette difficulté liée à la charge de la preuve n'est pas exclusive aux recours qui mobilisent le régime de réparation du préjudice écologique ; elle est inhérente aux procès environnementaux, et plus généralement aux contentieux qui mobilisent des connaissances techniques. Elle explique, au moins en partie, pourquoi les procès environnementaux sont avant tout initiés par des associations et non par des particuliers. Dans ce contexte, certains auteurs mettent en avant la nécessité de garantir « *un droit d'être assisté par un technicien* »<sup>80</sup>, dans l'objectif d'assurer l'égalité des armes entre les différentes parties au procès. Cela aurait l'avantage certain de faciliter aux petites associations de protection de l'environnement ou même aux particuliers l'accès au juge en matière de préjudice écologique.

Si l'évaluation du préjudice écologique constitue donc une réelle difficulté pour les parties, il en va immanquablement de même pour le juge. En effet, des difficultés particulières émergent devant le juge administratif, qui viennent se conjuguer à l'exercice d'ores-et-déjà délicat que constitue l'analyse précise de phénomènes environnementaux complexes.

## II. Le rôle du juge dans l'évaluation du préjudice écologique

L'analyse comparée de la jurisprudence administrative et judiciaire révèle les spécificités de l'évaluation du préjudice écologique par le juge administratif, qui a jusqu'à présent préféré une approche quantitative et non qualitative (A). Cette méthode, couplée aux particularités du procès devant le juge administratif, peut constituer un obstacle à l'évaluation du préjudice par le juge (B).

---

<sup>79</sup> Trib. corr. de Marseille, 6 mars 2020, n° 18330000441.

<sup>80</sup> J.-P. Marguénaud, *Le droit à l'expertise équitable*, Recueil Dalloz, 2000, p. 111, cité par A. Meynaud-Zeroual, *L'office des parties dans le procès administratif*, Thèse, « Bibliothèque de droit public », LGDJ, 2017.

### *A. L'approche comptable du juge dans l'évaluation du préjudice écologique*

Le Conseil constitutionnel n'ayant pas apporté de précisions quant au sens à donner au seuil d'une atteinte « non-négligeable » par sa décision du 5 février 2021<sup>81</sup>, l'examen du caractère négligeable ou non de l'atteinte est entièrement confié au juge, qui dispose donc en la matière d'une marge d'appréciation considérable. À ce titre, dans l'affaire précitée où était en cause la dégradation du bois de Lirec du fait des dysfonctionnements de la station d'épuration de Bignoux<sup>82</sup>, il est légitime de se demander pourquoi le juge a refusé de mettre en œuvre son pouvoir d'instruction. Est-ce parce que le juge a considéré d'emblée que l'atteinte en question était négligeable qu'il a estimé que l'expertise n'était pas nécessaire ? Le juge ne doit en effet pas prescrire d'expertise s'il est face à de simples allégations qui ne reposent pas sur de réels fondements, au risque que l'expertise revête un caractère frustratoire<sup>83</sup>. Pour autant, il semble tout à fait crédible que l'étendue d'eau qui s'est formée dans le bois, du fait de sa surface non négligeable de 2,4 hectares, ait des conséquences néfastes et destructrices sur les écosystèmes du bois de Lirec, celui-ci étant, de surcroît, classé parmi les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique. De même, dans une décision rendue par le tribunal administratif de Mayotte le 10 mai 2023, l'association requérante avait indiqué qu'en l'absence d'informations suffisantes pour chiffrer le préjudice, un expert pourrait être désigné pour établir l'atteinte causée aux espèces. Or, le juge administratif a refusé d'ordonner une expertise, alors même qu'il avait par ailleurs explicitement reconnu que « *les atteintes portées aux tortues marines par la pêche accidentelle [constituaient] un préjudice écologique au vu de l'article 1246 du code civil* »<sup>84</sup>.

En outre, au-delà de l'examen du caractère négligeable ou non de l'atteinte, le juge dispose d'une marge d'appréciation très importante dans l'évaluation même du préjudice écologique. Cette liberté s'est majoritairement traduite, pour le juge administratif, par une évaluation « arithmétique »<sup>85</sup> ou « comptable »<sup>86</sup> du préjudice écologique, comme le révèle par exemple l'Affaire du Siècle. En effet, dans la décision du tribunal administratif de Paris du 14 octobre 2021, dans un premier temps, le juge a commencé par indiquer qu'en vertu du

---

<sup>81</sup> Décision n° 2020-881 QPC du 5 février 2021, *Association Réseau sortir du nucléaire et autres*.

<sup>82</sup> CAA de Bordeaux, 2ème chambre, 13 juillet 2023, n° 21BX02059.

<sup>83</sup> CE, 30 janvier 1980, *Ministre de l'Équipement contre Commune de Mortagne-sur-Gironde*, n° 00617.

<sup>84</sup> TA de Mayotte, 10 mai 2023, n°2103141, cons. 15.

<sup>85</sup> R. Radiguet, « Réparation du préjudice écologique : quand la logique s'en mêle, la matérialité de la réparation s'évapore ! A propos de l'Affaire du siècle 2 », *AJDA*, 2022, p. 929.

<sup>86</sup> M. Hautereau-Boutonnet, « Jugement de « l'Affaire du Siècle », une logique comptable et correctrice », *JCP*, n° 46, 15 novembre 2021, p. 1195.

rapport annuel de 2021 du Haut Conseil pour le Climat, le surplus d'émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du premier budget carbone était de « 62 Mt CO<sub>2</sub>eq hors UTCATF [utilisation des terres, changements d'affectation des terres et foresterie] sur la période 2015-2018, soit environ 15,5 Mt CO<sub>2</sub>eq par an »<sup>87</sup> (cons. 7). Ensuite, dans un deuxième temps, le juge a souligné que ce surplus n'était pas pris en compte par le deuxième et le troisième budget carbone, dont les plafonds avaient par ailleurs été sensiblement augmentés par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone. Dans un troisième temps, le juge a cherché à déterminer si les taux d'émissions revus à la hausse avaient été dépassés par les gaz à effet de serre émis, selon les études menées par le CITEPA, en 2019 et en 2020. D'une part, pour l'année 2019, « les émissions de gaz à effet de serre se sont établies (...) à 436 Mt CO<sub>2</sub>eq, en deçà de la part annuelle indicative de 443 Mt CO<sub>2</sub>eq, soit un écart de 7 Mt CO<sub>2</sub>eq »<sup>88</sup>. D'autre part, pour l'année 2020, « elles devraient s'établir à 396 Mt CO<sub>2</sub>eq (...), soit une différence de l'ordre de 40 Mt CO<sub>2</sub>eq au regard de la part annuelle indicative fixée à 436 Mt CO<sub>2</sub>eq »<sup>89</sup> (cons. 7). De fait, au surplus initial de 62 Mt CO<sub>2</sub>eq hors UTCATF, il fallait soustraire la diminution des émissions en 2019 et en 2020 de 47 Mt CO<sub>2</sub>eq, ce qui a permis au juge d'évaluer le préjudice écologique restant à hauteur de 15 Mt CO<sub>2</sub>eq hors UTCATF.

Le préjudice écologique, tel qu'assimilé dans l'Affaire du Siècle au surplus d'émissions de gaz à effet de serre, a donc été évalué par le juge administratif par une opération d'addition et de soustraction vis-à-vis des mégatonnes de gaz à effet de serre émis et des objectifs d'émissions fixés par l'État. Cette méthode d'évaluation, qui a le mérite d'être relativement simple car strictement mathématique, ne prend pas en compte les actions mises en place par l'État pour réduire les émissions de gaz à effet de serre mais inclut toute réduction des émissions de gaz à effet de serre, quelle que soit son origine. En effet, si la baisse considérable d'émissions de gaz à effet de serre en 2020 « est liée, de façon prépondérante, aux effets de la crise sanitaire de la COVID-19 (...) et non à une action spécifique de l'Etat, il y a néanmoins lieu de la prendre en compte en tant qu'elle permet, pour partie, de réparer le préjudice constaté ainsi que de prévenir l'aggravation du dommage »<sup>90</sup> (cons. 7). Suivant la même logique mathématique, et sans se poser la question de l'imputabilité des émissions de gaz à effet de serre, le juge a également considéré qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur le caractère suffisant des mesures prises par l'État dans l'objectif de réduire de 40% les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Cette modalité d'évaluation du préjudice écologique, davantage quantitative que qualitative, se

---

<sup>87</sup> TA de Paris, 14 octobre 2021, précité.

<sup>88</sup> TA de Paris, 14 octobre 2021, précité.

<sup>89</sup> TA de Paris, 14 octobre 2021, précité.

<sup>90</sup> TA de Paris, 14 octobre 2021, précité.

retrouve dans l’Affaire Justice pour le Vivant où le juge prend en compte les données chiffrées liées à la pollution des sols, des eaux et à la diminution de la biomasse, sans caractérisation précise de la rareté et de l’utilité écologique des différentes espèces touchées au sein des écosystèmes concernés.

La liberté du juge dans l’évaluation du préjudice donne naturellement lieu à des divergences d’analyses. Or, l’approche mathématique du juge administratif dénote avec celle souvent adoptée par le juge judiciaire, qui, dans certaines espèces, a su mettre en œuvre un raisonnement particulièrement approfondi. Par exemple, le tribunal correctionnel de Toulon, dans un jugement du 12 février 2019, a retenu que l’atteinte n’était pas négligeable en dépit du fait que peu d’oiseaux avaient été tués, au motif que ces oiseaux appartenaient à une espèce faisant l’objet d’une protection particulière, ce qui attestait de leur intérêt écologique particulier<sup>91</sup>. Cette évaluation écologique du préjudice correspond également à celle mise en œuvre par tribunal correctionnel de Marseille dans l’affaire où ont été condamnés plusieurs braconniers pour avoir pêché des espèces protégées dans le Parc national des Calanques. En effet, pour évaluer le préjudice écologique, le juge n’a pas uniquement pris en compte l’ampleur de la pêche illégale d’un point de vue quantitatif, en s’intéressant à la diminution de la biomasse dans une perspective strictement mathématique, mais a intégré à son raisonnement « *l’importance de chaque espèce pour l’équilibre de l’écosystème et la gravité corrélative de l’atteinte et du déséquilibre induit* ». <sup>92</sup> Par cette approche, tout particulièrement enrichissante puisqu’elle tend à suivre au plus près la réalité écologique, le juge a ainsi pris en compte l’importance de chaque espèce au regard de sa rareté, de la chaîne alimentaire, et de son caractère plus ou moins essentiel sein de l’écosystème. Cette démarche ingénieuse, qui traduit la volonté du tribunal correctionnel de Marseille d’être le plus exhaustif possible dans son évaluation du préjudice écologique, lui a ainsi fait conclure que « *la valeur d’un vieux Mérou pouvait être comparée à celle d’un tableau de maître* » <sup>93</sup>. Cette approche, qui associe à la dimension quantitative une perspective qualitative, semble plus adaptée à saisir les spécificités des différents chefs de préjudice écologique que celle jusqu’à présent retenue par le juge administratif.

---

<sup>91</sup> Trib. corr. de Toulon, 12 février 2019, n°A393/2019.

<sup>92</sup> Trib. corr. de Marseille, 6 mars 2020, n° 18330000441.

<sup>93</sup> Trib. corr. de Marseille, précité.

## ***B. Les limites à l'évaluation du préjudice écologique par le juge***

L'évaluation du préjudice écologique par le juge administratif pose de réelles difficultés, qui sont dues tant aux conditions même de l'office du juge de la responsabilité qu'à une certaine volonté du juge de ménager la responsabilité de l'État. Tout d'abord, l'approche mathématique du juge dans l'Affaire du Siècle contraste avec l'Affaire Grande-Synthe où, selon les mots du rapporteur public Stéphane Hoyneck, « *seules des décisions particulièrement structurantes, de nature à créer des chemins de dépendances nous éloignant d'une réduction des gaz à effet de serre à un rythme suffisant devraient être discutées* »<sup>94</sup>. Cette nuance s'explique par l'office du juge de la responsabilité, qui doit évaluer le préjudice au regard des circonstances de fait et de droit au moment où il statue. Plus particulièrement, en l'espèce, « *le juge administratif a une appréciation glissante du temps présent* »<sup>95</sup>, dans le sens où un temps long s'est écoulé entre le dépôt de la requête devant le tribunal administratif de Paris le 14 mars 2019, la décision avant-dire droit du 3 février 2021 et la décision du 14 octobre 2021, ce qui signifie que l'ampleur du préjudice a pu, entre-temps, considérablement fluctuer. Cette appréciation glissante du temps constitue une limite propre à l'office du juge du plein contentieux, dont les effets potentiellement problématiques sont décuplés du fait de la démarche mathématique du juge administratif.

En effet, cela implique que le juge prenne en compte les évolutions conjoncturelles qui permettent de ménager la responsabilité de l'État, comme la crise du COVID-19 qui a eu pour conséquence une baisse drastique des émissions de gaz à effet de serre durant l'année 2020. De façon plus insatisfaisante encore, cela implique de prendre en considération les évolutions de droit dans l'évaluation du préjudice écologique. Ainsi, par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, qui a été adopté à la suite de l'introduction du recours et qui modifie à la hausse les plafonds d'émissions de gaz à effet de serre, l'État a pu, de façon tout à fait opportune, atténuer sa responsabilité. Il est tout à fait possible d'imaginer que l'État, pour échapper à une condamnation, continue de rehausser les plafonds d'émissions de gaz à effet de serre, ou bien qu'il refuse de se fixer des objectifs chiffrés, ces derniers étant désormais contraignants. Cette possibilité d'aménagement de sa propre responsabilité par l'État, au-delà d'être

---

<sup>94</sup> S. Hoyneck, Conclusions sur CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe*, n°467982.

<sup>95</sup> R. Radiguet, « Réparation du préjudice écologique : quand la logique s'en mêle, la matérialité de la réparation s'évapore ! A propos de l'Affaire du siècle 2 », *AJDA*, 2022, p. 929.

contestable dans son principe même, pose de sérieuses questions quant au réel succès de l'introduction du préjudice écologique devant le juge de la responsabilité.

Ce constat peut être nuancé, comme l'a souligné avec justesse R. Radiguet, grâce au contentieux *Grande-Synthe*, car l'Affaire du Siècle et les différentes décisions *Grande-Synthe* sont des contentieux jumeaux qui, considérés comme un ensemble, permettent d'assurer un réel contrôle de l'action de l'État en matière climatique. En effet, si le juge de la responsabilité se place dans le temps présent, le juge de plein contentieux, dans le cadre de *Grande-Synthe*, se place dans une démarche prospective, puisqu'il lui incombe de déterminer si les mesures prises par l'État en matière climatique permettent d'atteindre l'objectif de l'objectif de réduction de 40 % des gaz à effet de serre d'ici 2030 vis-à-vis de leur niveau en 1990. Or, « *cette temporalité duale constitue une arme contentieuse efficace* »<sup>96</sup>, puisqu'elle permet de contrôler la trajectoire suivie par l'État mais aussi les étapes intermédiaires par le biais des budgets carbone. Ainsi, si l'État souhaite abaisser les plafonds d'émissions de gaz à effet de serre pour échapper à sa responsabilité devant le juge du plein contentieux, la nouvelle trajectoire sera alors soumise au juge de l'excès de pouvoir qui pourra annuler cette dernière si elle n'est pas réaliste vis-à-vis de l'objectif de réduction des émissions d'ici 2030. Selon les mots du rapporteur public A. Peny à l'égard de la décision du 14 octobre 2021, « *au Conseil d'État de contrôler l'atteinte de l'objectif final en valeur absolue, à vous [au tribunal administratif de Paris] de prendre en compte les surplus d'émissions intermédiaires qui provoqueront des effets bien au-delà de 2030 s'ils ne sont pas corrigés à brève échéance* »<sup>97</sup>. Si ce double contrôle juridictionnel témoigne de la complémentarité entre ces deux contentieux, il révèle également l'absence d'autonomie de l'Affaire du Siècle vis-à-vis de *Grande-Synthe*, et plus généralement encore, les limites du seul juge de la responsabilité, au moins en matière climatique.

Ces limites dues à l'office du juge de la responsabilité ne sont pas les seules notables. Dans le cadre de l'Affaire Justice pour le Vivant, l'évaluation du préjudice écologique par le juge pose également question, pour des raisons différentes. En effet, il est intéressant de noter que le juge semble faire attention, tout au long de son raisonnement, à souligner que les données et constats scientifiques qu'il mobilise pour évaluer le préjudice écologique ne sont pas contestés par l'État. Il indique ainsi que « *la présence de substances actives de produits phytopharmaceutiques dans les sols et les eaux n'est pas sérieusement contestée par les pouvoirs publics* »<sup>98</sup>. De même, « *en l'absence de toute contestation du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire*

---

<sup>96</sup> R. Radiguet, 2022, *op.cit.*, p. 929.

<sup>97</sup> A. Peny, Conclusions sur TA de Paris, 14 octobre 2021, précité, p. 9.

<sup>98</sup> TA de Paris, 29 juin 2023, précité, cons. 18.

sur ce point, le préjudice écologique invoqué par les associations requérantes (...) doit être regardé comme établi »<sup>99</sup>. En outre, « le déclin des insectes est un phénomène complexe (...), au demeurant non contesté par le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire » (cons. 20). Enfin, « il n'est pas contesté que l'objectif initial de diminution du recours aux produits phytopharmaceutiques de 50 % en dix ans (...) n'est pas en situation d'être atteint »<sup>100</sup>.

Cette précaution particulière du juge donne le sentiment que celui-ci est réticent à caractériser une carence étatique que l'État n'aurait pas déjà reconnu lui-même, comme si l'utilisation presque exclusive de données scientifiques produites par l'État constituait un aveu de culpabilité de ce dernier permettant au juge de le condamner sans scrupule. Ainsi, « la faute de l'État est bornée, [c'est] une faute qui est attestée par l'État lui-même, au moyen des données et rapports que ses propres institutions (...) ont déjà publiés »<sup>101</sup>. Le filtrage opéré par le juge est discutable, car en omettant la littérature scientifique qui n'a pas été « attestée » par les institutions étatiques, il refuse de prendre en compte dans son évaluation du préjudice une partie importante de ce dernier.

À titre d'exemple, les associations requérantes avaient montré que l'ANSES avait autorisé la mise sur le marché de produits contenant du glyphosate, des néonicotinoïdes et d'autres substances toxiques pour les insectes pollinisateurs. Elles avaient également relevé que certaines de ces autorisations avaient été annulées par le juge administratif. À ce titre, si le tribunal administratif de Paris confirme dans un premier temps que « comme le soutiennent les requérantes, (...) certains produits phytopharmaceutiques ont passé avec succès la procédure d'évaluation et d'autorisation en dépit de leurs effets inacceptables sur l'environnement », il retient en revanche dans un second temps, en suivant les conclusions du rapporteur public, que « ces circonstances, au regard du nombre de demandes formées auprès de l'ANSES et d'autorisations de mise sur le marché délivrées par cette dernière, sont insuffisantes pour établir la défaillance invoquée par les associations requérantes ». Ce raisonnement pose question car il semble que le constat de l'existence d'autorisations de mise sur le marché de produits ayant des « effets inacceptables » devrait suffire à caractériser une carence fautive de l'État. S'il y a objectivement une carence, elle est, aux yeux du juge, non fautive, comme si la faute de l'État n'était caractérisée qu'à partir d'un seuil important d'édiction d'autorisations illégales. Cette prudence excessive du juge est regrettable, et atteste

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, cons 19.

<sup>100</sup> *Ibid.*, cons. 37.

<sup>101</sup> A. Gossement, « Pesticides : vers la création d'un régime spécifique de réparation du préjudice moral et écologique ? », *Droit de l'environnement*, n° 324, 2023.

de toute l'ambivalence des quelques affaires « à succès » du préjudice écologique devant le juge administratif, car si elles constituent indéniablement un progrès, il est également incontestable qu'elles sont loin d'être une victoire absolue.

La consécration très attendue du préjudice écologique par le juge administratif témoigne sans conteste d'une certaine audace de sa part. S'il est certain que des difficultés demeurent, notamment à l'égard de l'évaluation du préjudice, la manière avec laquelle le juge s'est saisi du régime civiliste en réparation du préjudice écologique reste admirable, dans le sens où il a su faire preuve d'une souplesse de raisonnement tout à fait adaptée aux particularités de ce nouveau chef de préjudice. Après avoir étudié la manière avec laquelle le juge et les parties se sont emparés du préjudice écologique, il convient à présent d'examiner les répercussions de sa consécration dans le contentieux administratif. Or, les décisions étudiées laissent également un sentiment de chemin inachevé. En effet, si l'introduction du préjudice écologique devant la juridiction administrative est porteuse d'évolutions remarquables du contentieux de la responsabilité administrative, force est de constater qu'elle ne s'est pas faite sans grincements.

## Chapitre II. Le contentieux administratif saisi par le préjudice écologique

Il s'agit d'apprécier, dans ce second temps de l'analyse, en quoi la consécration du préjudice écologique dans le droit classique de la responsabilité administrative a entraîné un bouleversement notoire du contentieux administratif. Ces transformations, évidentes à l'égard des modalités de réparation du préjudice (A), posent inévitablement des difficultés nouvelles dans le contentieux de la responsabilité administrative (B).

### Section I. L'autonomisation des modalités de réparation du préjudice

L'introduction du préjudice écologique devant le juge administratif est porteuse d'évolutions remarquables à l'égard des modalités de réparation du préjudice en droit de la responsabilité administrative, d'une part, en raison de la consécration du principe de réparation en nature (I), et d'autre part, du fait de l'importance de l'outil qu'est l'injonction (II).

#### I. L'évidence du principe de la réparation en nature du préjudice

La consécration du principe de réparation en nature est sans aucun doute très pertinente en matière de préjudice écologique (A). Néanmoins, sa mise en œuvre concrète pose un certain nombre de difficultés pratiques (B).

##### *A. L'affirmation du principe de réparation en nature*

La réparation en nature, souvent pensée de façon réductrice comme une réparation non pécuniaire, peut être ordinairement définie comme « *un mode de réparation des dommages dont l'objet (...) est une chose, un acte ou une prestation en nature passant par l'industrie du débiteur et qui vise, lorsque le dommage n'est pas irréversible, à rétablir le statu quo ante en supprimant la matière du préjudice, ou, lorsque le dommage est irréversible, à octroyer à la victime un équivalent en nature* »<sup>102</sup>. Ce mode de réparation a toujours été admis par le juge judiciaire en raison de sa conception de la responsabilité civile. En effet, en vertu d'une formule habituelle de la Cour de cassation, « *le propre de la responsabilité civile est de rétablir, aussi exactement que possible, l'équilibre détruit par le*

---

<sup>102</sup> P. Parinet-Hodimont, « L'injonction dans la responsabilité administrative », RFDA, 2020, p. 107.

*dommage et de replacer la victime dans la situation où elle se serait trouvée si l'acte dommageable n'avait pas eu lieu* »<sup>103</sup>. De fait, cette compréhension du principe de réparation implique d'admettre, aux côtés de la réparation pécuniaire, l'existence de la réparation en nature, qui se rapproche de la modalité idéale de réparation du préjudice.

En revanche, en droit de la responsabilité administrative, la réparation en argent est le principe, la réparation en nature l'exception. Traditionnellement, seules quelques espèces isolées en offrent des illustrations devant le juge administratif. Si l'introduction du préjudice écologique devant la juridiction administrative est le signe d'une petite révolution, ce n'est donc pas uniquement parce qu'il s'agit du premier préjudice non-personnel, mais également parce qu'en vertu de l'article 1249 du code civil, la réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature. En choisissant d'appliquer de façon littérale les dispositions du code civil en matière de préjudice écologique, le juge de la responsabilité a donc consenti à se reconnaître le pouvoir d'enjoindre à l'administration de réparer en nature les préjudices dont elle est responsable, ce qui marque indéniablement une évolution remarquable et bienvenue du contentieux de la responsabilité administrative.

Il est important de noter que cette prise de position du juge administratif se place dans la continuité d'évolutions jurisprudentielles récentes. En effet, le juge administratif a pendant longtemps refusé de consacrer ce mode de réparation parce qu'il était considéré comme une atteinte au principe de séparation des pouvoirs, supposant le prononcé d'une injonction à l'encontre de l'administration. La position du juge administratif ayant sensiblement progressé vis-à-vis du pouvoir d'injonction, il n'est pas entièrement surprenant qu'elle ait également évolué à l'égard de la réparation en nature. À ce titre, le principe de la réparation en nature a déjà été admis par le juge administratif, avant l'introduction du préjudice écologique devant les juridictions administratives, en matière de dommages de travaux publics, par la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill*<sup>104</sup>.

Il n'est pas non plus surprenant que cette évolution de l'office du juge de la responsabilité se soit matérialisée à l'égard des dommages environnementaux. En effet, la consécration législative du principe de réparation en nature dans le cadre du préjudice écologique fait parfaitement sens, justement parce qu'il s'agit d'un préjudice objectif. Si la réparation d'un préjudice doit en principe bénéficier à la victime qui le subit, alors elle doit

---

<sup>103</sup> Civ. 2e, 28 oct. 1954, Bull. civ. II, n° 328.

<sup>104</sup> CE, sect., 6 décembre 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill*, n° 417167.

naturellement profiter à l'environnement lorsque le préjudice est défini comme une atteinte directe à ce dernier. Il est tout à fait cohérent que la réparation du préjudice ne bénéficie pas en priorité aux requérants dans le cadre d'une action en demande de réparation d'un préjudice écologique, ces derniers n'étant pas victime du préjudice. L'absence d'identité entre la victime et les demandeurs justifie également que, en vertu de l'article 1249 du code civil, en cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge peut permettre l'octroi de dommages et intérêts au demandeur mais uniquement si ces derniers sont affectés à la réparation de l'environnement.

La réparation en nature peut prendre plusieurs formes en matière environnementale, qui peuvent notamment s'inspirer des différentes modalités de réparation énoncées à l'article L 162-9 du code de l'environnement, issues de la loi n°2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale. La première modalité de réparation évoquée correspond à la réparation primaire, qui implique de remettre en état les écosystèmes endommagés. Il s'agit de faire en sorte que les éléments des écosystèmes touchés retournent à leur état initial, ou qu'ils s'en rapprochent le plus possible, ce qui implique, entre autres, la régénération naturelle. Ensuite, lorsque la réparation primaire est insuffisante ou impossible, des mesures de réparation complémentaire peuvent être adoptées. Ces mesures sont en quelque sorte une réparation en nature par équivalent, dans le sens où il s'agit de compenser le fait que la réparation primaire ne soit pas envisageable en recréant le même niveau de ressources naturelles, sur le site du dommage ou ailleurs. L'arrêt du 23 février 2021 de la cour d'appel de Besançon<sup>105</sup> fournit une illustration pertinente de la combinaison de mesures de réparation primaire et de mesures de réparation complémentaire. En effet, dans cette affaire, un agriculteur avait été condamné à replanter des haies qu'il avait détruites alors qu'elles constituaient l'habitat naturel d'espèces animales protégées et à remettre en état des parcelles qu'il avait converties en cultures en leur rendant leur état naturel de prairies, ou bien à défaut de recréer ces prairies sur une surface équivalente à proximité. Enfin, un dernier type de réparation est prévue par le code de l'environnement : la réparation compensatoire, qui doit permettre de compenser les pertes intermédiaires et irréversibles de ressources naturelles survenant entre le dommage et la date à laquelle la réparation primaire ou complémentaire a produit son effet.

---

<sup>105</sup> CA de Besançon, 23 février 2021, n° 19/01375.

## ***B. Les difficultés de mise en œuvre du principe de réparation en nature***

Si le principe de réparation en nature est une évidence en matière de préjudice écologique, sa mise en œuvre pratique pose de nombreuses difficultés, que ce soit du fait de la complexité de définition des mesures de réparation appropriées mais également au vu du choix des acteurs de la réparation du préjudice.

Le principe général de réparation intégrale du préjudice repose nécessairement en partie sur une fiction, puisqu'il implique de considérer que le préjudice peut trouver un équivalent en argent ou en nature. Toutefois, ce caractère fictionnel prend encore plus de sens en matière environnementale, les dommages étant souvent irréversibles. Comment réparer, que ce soit en argent ou en nature, la fonte d'un glacier, les conséquences d'une sécheresse ou d'un incendie, la destruction d'habitats naturels ou la disparition d'une espèce ? En outre, la réparation du préjudice est conditionnée à son évaluation, la définition de mesures de réparation impliquant de délimiter avec précision les différents chefs de préjudices portés à l'environnement. Or, la distinction des chefs de préjudice et l'évaluation du préjudice écologique posent de nombreuses difficultés, qui ont été évoquées précédemment. La définition des mesures de réparation en nature constitue donc un exercice particulièrement complexe, si bien que dans une certaine mesure, il est possible d'affirmer que « *les préjudices liés au dommage environnemental semblent s'opposer eux-mêmes à leur réparation* »<sup>106</sup>, en raison des difficultés à évaluer l'étendue de l'atteinte portée aux ressources naturelles et à définir des mesures de réparation adéquates, qui prennent en compte le dynamisme propre des écosystèmes et la complexité des liens entre les éléments et ressources naturels. Enfin, un obstacle de taille réside dans la place particulière du temps en matière de dommage environnementaux. En effet, le temps nécessaire à la réparation de certains dommages est particulièrement incertain et certaines atteintes à l'environnement ne peuvent être réparées que dans un laps de temps important.

Enfin, une autre difficulté majeure réside dans la question de savoir à qui confier la mise en œuvre des mesures de réparation. En vertu de l'article 1249 du code civil, lorsque la réparation s'effectue en nature, elle doit alors être mise en œuvre par le défendeur. Cela peut poser problème si ce dernier ne dispose pas des moyens d'expertise ou des moyens financiers

---

<sup>106</sup> B. Parance, « La réparation des préjudices liés au dommage environnemental », L. Neyret, G. Martin, *Nomenclature des préjudices environnementaux*, LGDJ, Paris, 2012.

nécessaires à la réparation des atteintes à l'environnement dont il est responsable. La réparation devra alors se faire aux frais du demandeur mais par le biais d'un tiers qui dispose des compétences adéquates. En revanche, lorsque la réparation s'effectue par le versement de dommages et intérêts, ces derniers doivent être versés au demandeur qui doit les affecter à la réparation de l'environnement. Là encore, cela peut faire obstacle à la réparation du préjudice lorsque ce dernier ne dispose pas des compétences nécessaires pour mettre en œuvre des mesures de réparation, d'autant plus lorsqu'elles exigent un niveau d'expertise et de technicité important, ce qui est habituel en matière environnementale.

À ce propos, l'étude du contentieux judiciaire en matière de préjudice écologique confirme ces difficultés inhérentes au principe de réparation en nature. En effet, différents exemples mettent en lumière la réticence du juge à se saisir du principe de réparation en nature. Ainsi, peu de temps après l'introduction du préjudice écologique devant le juge judiciaire, il était possible d'observer chez ce dernier « *une tendance à écarter très rapidement la réparation en nature au profit du versement de dommages et intérêts* »<sup>107</sup>, en raison de la complexité à mettre en œuvre le principe de réparation en nature. Or, il est intéressant de noter que cette tendance persiste. À titre d'exemple, dans l'affaire du Parc national des Calanques devant le tribunal correctionnel de Marseille, le juge avait retenu que la réparation monétaire était préférable vis-à-vis de la réparation en nature, en raison du caractère technique et délicat des mesures de réparation en nature à mettre en œuvre pour réparer le préjudice. De manière plus insatisfaisante encore, plusieurs affaires récentes devant le juge judiciaire attestent du fait que ce dernier tend à préférer la réparation monétaire sans même justifier son choix, c'est-à-dire en ne démontrant pas que la réparation en nature est impossible, ce qui s'oppose à l'article 1249 du code civil. Ainsi, dans une affaire récente portée devant le tribunal judiciaire de Tulle qui concernait la pollution d'un cours d'eau par le rejet de substances nuisibles, le juge, après avoir évalué le préjudice écologique à 50 000 euros, a immédiatement retenu que cette somme devait être répartie entre l'ensemble des parties civiles<sup>108</sup>, sans justifier son choix de ne pas recourir à la réparation en nature. De même, plus récemment encore, dans une affaire relativement médiatisée concernant la pollution de l'Escaut, l'entreprise productrice de sucre Tereos a été condamnée par le tribunal judiciaire de Lille à payer 500 000 euros

---

<sup>107</sup> M.-P. Camproux-Duffrène, « La preuve du préjudice écologique et sa réparabilité », *Cahiers de la justice*, ENM-Éditions Dalloz, n° 25, 2021, p. 128.

<sup>108</sup> TJ de Tulle, 29 janvier 2021, n° 15201000017.

d'amende et à verser 9 millions d'euros aux parties civiles, notamment au titre du préjudice écologique, sans justifier son refus d'ordonner la réparation en nature de préjudice<sup>109</sup>.

Si le principe de réparation en nature est dans l'absolu délicat à mettre en œuvre, il l'est donc d'autant plus en matière environnementale. Or, les difficultés engendrées par l'affirmation de ce principe en matière de préjudice écologique se trouvent décuplées devant le juge administratif en raison de son articulation complexe avec l'outil de l'injonction.

## **II. L'importance de l'outil de l'injonction dans la réparation du préjudice**

Les affaires ayant mobilisé le régime civiliste en réparation du préjudice écologique devant le juge administratif témoignent d'évolutions importantes à l'égard du pouvoir d'injonction du juge (A). Cependant, cet outil demeure limité, notamment du fait du caractère très général des injonctions prononcées par le juge administratif dans ces espèces, ce qui interroge quant à son effectivité pratique (B).

### ***A. L'émergence opportune d'une injonction réparatoire et préventive***

Traditionnellement, le juge administratif a toujours refusé de prononcer une injonction de faire à l'administration condamnée<sup>110</sup>. Mais depuis sa consécration par la loi du 8 février 1995, le pouvoir d'injonction reconnu au juge administratif a considérablement évolué et, si son utilité est indéniable dans le contentieux de l'excès de pouvoir, la possibilité de prononcer des injonctions a également été reconnue au juge de la responsabilité. Cette reconnaissance s'est dans un premier temps faite de manière indirecte, par le biais de trois modalités différentes. Tout d'abord, l'indemnisation « si mieux n'aime » consistait à enjoindre à l'administration soit de payer des dommages et intérêts soit de procéder à une réparation en nature<sup>111</sup>. Ensuite, le juge avait la possibilité de condamner l'administration au versement des dommages et intérêts à la condition que celle-ci n'ait mis fin au dommage dans un certain délai<sup>112</sup>. Enfin, le juge pouvait également enjoindre à la personne publique de payer une

---

<sup>109</sup> TJ de Lille, 12 janvier 2023, n° 21270000146.

<sup>110</sup> CE, 2 novembre 1963, *Dame Barthélémy*, Lebon p. 548.

<sup>111</sup> CE, 30 avril 1997, n° 157677, *Syndicat intercommunal à vocation multiple du Conflent*.

<sup>112</sup> CE, 26 nov. 1897, *Compagnie française d'éclairage et de chauffage par le gaz*, Lebon p. 718.

indemnité tant que le dommage n'avait pas cessé du fait de la réalisation de travaux par l'administration<sup>113</sup>. Mais c'est uniquement en 2015 que le juge de la responsabilité s'est pleinement reconnu le pouvoir de prononcer des injonctions à l'administration, non pas dans le cadre de la loi de 1995 mais dans celui de ses pouvoirs de plein contentieux. En effet, par la décision *M. Baey c. Commune d'Hébuterne*, le Conseil d'État a retenu que lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire « *tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut (...) enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets* »<sup>114</sup>. Cette évolution jurisprudentielle s'est poursuivie dans la décision du Conseil d'État *Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill* en 2019<sup>115</sup>, et confirme l'importance croissante de l'outil de l'injonction dans le contentieux de la responsabilité administrative.

Or, les affaires ayant mobilisé le régime civiliste du préjudice écologique devant le juge administratif se situent dans la continuité de ces innovations. Ces espèces témoignent du fait que « *l'effet utile de la décision juridictionnelle (...) réside désormais dans la mobilisation du pouvoir d'injonction du juge administratif* »<sup>116</sup>, car le prononcé d'injonctions à l'encontre de la personne publique était au cœur de la requête, que ce soit dans l'Affaire du Siècle, dans l'Affaire Justice pour le Vivant ou dans l'affaire des algues vertes. Dans ces contentieux, la possibilité que le juge prononce une injonction à l'encontre de l'État constituait l'objet même de la saisine. Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner l'argumentaire des associations requérantes dans le cadre de l'Affaire du Siècle. Les associations demandaient en effet au tribunal administratif de Paris de condamner l'État à leur verser la somme d'un euro symbolique uniquement pour que leur demande d'injonction soit déclarée admissible ; elles demandaient le prononcé d'une longue série d'injonctions à l'encontre du Premier ministre et des ministre compétents et ce sont ces demandes qui constituaient l'objectif réel de la saisine. Leur « *demande indemnitaire (...) constitue donc un artifice procédural plutôt qu'une évaluation symbolique d'un préjudice incommensurable* »<sup>117</sup>. Cette contorsion est dépassée dans l'Affaire Justice pour le Vivant ou dans l'affaire des algues vertes où les associations requérantes ont formulé des demandes d'injonctions visant directement à la réparation en nature du préjudice.

---

<sup>113</sup> CE, 18 oct. 1946, n° 75735, *Commune de Saint-Georges-d'Oléron*.

<sup>114</sup> CE, 27 juillet 2015, n° 367484, *M. Baey c. Commune d'Hébuterne*.

<sup>115</sup> CE, sect., 6 décembre 2019, n° 417167, *Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill*.

<sup>116</sup> M. Deffairi, A. Perrin, A. Van Lang, « Le contentieux climatique devant le juge administratif », RFDA, 2021, p. 747.

<sup>117</sup> C. Cournil, A. Le Dyllo, P. Mougeolle, « "L'Affaire du Siècle" : entre continuité et innovations juridiques », AJDA, 2019, p. 1864.

Pour répondre à ces demandes, le juge administratif a tout d'abord fait application de la jurisprudence *M. Baey*, en citant son considérant de principe au point 38 de la décision avant-dire droit de l'Affaire du Siècle. Pourtant, dans la seconde décision de l'Affaire du Siècle en date du 14 octobre 2021, le juge administratif, suivant les conclusions du rapporteur public, a fondé son pouvoir d'injonction sur l'article 1252 du code civil, ce qui lui permet de limiter ce nouveau pouvoir aux hypothèses de réparation du préjudice écologique. L'autre nouveauté réside dans l'articulation que formule le juge entre l'injonction et la réparation du préjudice. En effet, il retient que « *les injonctions demandées par les associations requérantes ne sont recevables qu'en tant qu'elles tendent à la réparation du préjudice ainsi constaté ou à prévenir, pour l'avenir, son aggravation* »<sup>118</sup>. De cette formulation, qui est reprise mot à mot dans la décision du tribunal administratif de Paris du 29 juin 2023<sup>119</sup>, il résulte que l'injonction est perçue par le juge, non seulement comme le moyen de faire cesser le comportement fautif de la personne publique, mais également comme une modalité à part entière de réparation en nature du préjudice. Le tribunal administratif de Rennes, dans l'affaire des algues vertes, utilisera à ce titre l'expression d'« injonction réparatoire »<sup>120</sup>.

Il est remarquable que le juge ait accepté de se doter de pouvoirs d'injonction de cette ampleur en dépit de sa réticence traditionnelle à le faire, et ce d'autant plus au vu des conséquences indéniables que cela entraîne dans le contentieux de la responsabilité. En effet, par cette utilisation de l'injonction comme un outil correcteur et préventif, le juge administratif n'est plus seulement, comme il l'est traditionnellement en contentieux indemnitaire, « *un juge de "l'après" ou de "l'aval", qui ne peut agir que sur les conséquences du préjudice, mais il devient un juge du "pendant", voire de "l'avant" ou de "l'amont", qui intervient directement sur la situation dommageable, afin de faire cesser la faute et prévenir de nouvelles situations dommageables* »<sup>121</sup>. De ce fait, le contentieux de la responsabilité évolue : si sa visée indemnitaire demeure, elle est enrichie par une nouvelle dimension réparatrice, si ce n'est préventive. Cette évolution est notamment liée aux attentes des citoyens, qui saisissent de plus en plus le juge pour obtenir la réparation de leur préjudice, et non simplement son indemnisation, et s'inscrit dans un mouvement global de sollicitation du juge à l'égard des politiques publiques jugées insatisfaisantes. Dans ce cadre, certains auteurs militent pour la revalorisation de cette

---

<sup>118</sup> TA de Paris, 3 février 2021, précité, cons. 39.

<sup>119</sup> TA de Paris, 29 juin 2023, précité, cons. 47.

<sup>120</sup> TA de Rennes, 18 juillet 2023, précité, cons. 29.

<sup>121</sup> A. Jacquemet-Gauché, « Pour la consécration législative d'une action en reconnaissance de faute », RFDA, 2023, p. 519.

fonction préventive naissante de la responsabilité administrative. Ainsi, d'après S. Brimo<sup>122</sup>, dans les contentieux où la dimension indemnitaire est immanquablement insuffisante, soit en matière de santé et d'environnement, l'intervention du juge administratif doit avant tout être orientée vers la cessation des comportements fautifs de la personne publique. L'inconvénient principal à l'intervention du juge de la responsabilité en matière de santé environnementale est qu'il arrive trop tard, c'est-à-dire lorsque le fait dommageable s'est déjà produit. Dans ce contexte, l'injonction non seulement réparatoire mais aussi préventive constitue un outil de taille permettant de pallier cette faiblesse du contentieux de la responsabilité en l'orientant dans une dimension préventive tout à fait bienvenue.

### ***B. Les limites de l'outil de l'injonction***

Les trois affaires ayant donné lieu au prononcé d'injonction par le juge administratif en matière de préjudice écologique mettent en lumière les limites de l'outil de l'injonction en matière de responsabilité. Dans l'Affaire du Siècle et dans l'Affaire Justice pour le Vivant, le juge administratif a choisi la voie de l'injonction « toutes mesures utiles ». Par exemple, dans le jugement du 14 octobre 2021, le tribunal administratif de Paris a enjoint « *au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO<sub>2</sub>eq* ». Cette injonction se place dans la continuité de ce qu'avait suggéré le rapporteur public de l'Affaire, qui proposait au juge, « *non sans avoir beaucoup hésité sur ce point, de vous en tenir à une injonction de portée générale sur la compensation du surplus d'émissions d'ici le 31 décembre 2022, sans détailler le contenu même des mesures à prendre par l'autorité réglementaire* »<sup>123</sup>. Il avançait dans ses conclusions deux arguments pour justifier le caractère général et donc limité de cette injonction. Tout d'abord, parce que le préjudice en cause est diffus et généralisé, ce qui implique qu'une diversité de mesures de réparation est envisageable ; ensuite, et surtout, parce qu'il ne revient pas au juge de substituer son appréciation à celle des pouvoirs publics.

Cette justification fait sensiblement écho aux deux décisions concernant les forces de l'ordre qui ont été rendues par l'Assemblée du Conseil d'État le 11 octobre 2023, dans lesquelles il a formulé pour la première une limite importante selon laquelle le juge

---

<sup>122</sup> S. Brimo, « Pour la valorisation de la fonction préventive du juge de la responsabilité administrative. L'exemple des contentieux sanitaires et environnementaux » in A. Jacquemet-Gauché (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023.

<sup>123</sup> A. Peny, Conclusions sur TA de Paris, 14 octobre 2021, *op. cit.*, p. 11.

administratif ne saurait « *se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou [...] leur enjoindre de le faire* »<sup>124</sup>. Cette limite posée par le juge rappelle les propos de B. Lasserre, ancien vice-président du Conseil d'État qui, en 2021, avait averti, à propos du rôle du juge en matière climatique, que « *la légitimité du juge dépendra aussi de sa capacité à rendre des décisions réalistes, effectivement exécutoires et politiquement acceptables* »<sup>125</sup>. Dans des domaines particulièrement techniques comme la protection de l'environnement, le juge, en prononçant des mesures d'injonction précises et exhaustives, peut en effet aisément donner le sentiment qu'il se met à jouer le rôle du politique. Pour autant, à l'inverse, pour rester crédible aux yeux des citoyens, le juge ne peut pas non plus se placer en dessous de sa fonction. Dans le cadre de l'Affaire du Siècle et de l'Affaire Justice pour le Vivant, refuser de prononcer une injonction aurait été un choix particulièrement dommageable au vu de l'importance des enjeux qui se présentaient devant lui. Une fois le préjudice écologique constaté, un tel refus aurait été perçu comme allant à contre-courant du volontarisme du juge administratif ces dernières années en matière environnementale, dont témoignent *Grande-Synthe* et *Les Amis de la Terre*.

Au vu de tout cela, il est clair que cette injonction « toute mesures utiles » est le résultat d'un compromis complexe opéré par le juge administratif entre la nécessité de conserver la confiance des citoyens face à des enjeux aussi graves que la protection de l'environnement, tout en ne dépassant pas les limites de ce que sa fonction autorise. Cette prudence du juge s'explique également par la complexité des phénomènes en cause dans l'Affaire du Siècle et l'Affaire Justice pour le Vivant, ce qui se confirme par les injonctions prononcées par le juge dans l'Affaire des algues vertes dans la Baie de Saint-Brieuc. En effet, le tribunal administratif de Rennes, au lieu de s'en tenir à une injonction de prendre toutes les mesures utiles, a enjoint au préfet de « *prévoir, dans un délai de quatre mois (...) des prescriptions, applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement à l'origine des fuites d'azote dans le milieu naturel, propres à limiter l'apport azoté total dû aux engrais aux besoins des cultures afin de permettre une réduction effective du phénomène d'eutrophisation (...) et de programmer un contrôle périodique de l'ensemble des exploitations agricoles situées sur le territoire de la réserve naturelle* »<sup>126</sup>. Cette injonction, bien plus détaillée et précise, dénote donc fortement avec celles prononcées par le tribunal administratif de Paris. Cela peut s'expliquer par l'ampleur du préjudice, dont l'étendue est ici

---

<sup>124</sup> CE, ass., 11 octobre 2023, n° 454836, *Amnesty International France et autres*, cons. 8. ; CE, ass., 11 octobre 2023, n°467771, 467781, *Ligue des droits de l'Homme et autres*, cons. 9.

<sup>125</sup> B. Lasserre, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, « L'environnement : les citoyens, le droit, les juges », 21 mai 2021.

<sup>126</sup> TA de Rennes, 18 juillet 2023, précité.

bien plus réduite et les conséquences bien moins diffuses que le surplus d'émissions de gaz à effet de serre ou l'utilisation massive de produits phytopharmaceutiques à l'échelle nationale.

Ces difficultés liées à la prudence du juge vis-à-vis de son office, qui ne se posent naturellement pas devant le juge judiciaire, pourraient éventuellement être dépassées si le juge acceptait d'admettre les injonctions à titre principal. Si le juge administratif a récemment rappelé son refus d'examiner une demande d'injonction à titre principal<sup>127</sup>, il apparaît pourtant que les évolutions contemporaines du contentieux de la responsabilité vont en ce sens, et qu'une telle réforme permettrait de « revaloriser le droit de la responsabilité »<sup>128</sup>. En effet, le contentieux de la responsabilité, dans certains domaines comme celui de la santé environnementale, n'a plus sa visée indemnitaire traditionnelle mais, comme évoqué précédemment, est orienté vers l'intérêt général, dans une démarche préventive et correctrice. De plus, si la demande faite à titre principal dans l'Affaire du Siècle ou l'Affaire Justice pour le Vivant consiste en la réparation du préjudice, et que les demandes d'injonctions y conservent donc en théorie leur caractère accessoire, cette distinction devient poreuse dès lors que le juge admet que l'injonction constitue une modalité de réparation du préjudice. Dans ce contexte, une telle réforme du contentieux, qui pourrait être l'œuvre du législateur comme le propose A. Jacquemet-Gauché<sup>129</sup>, permettrait de garantir une certaine marge de manœuvre au juge dans le cadre de son pouvoir d'injonction.

Enfin, si la prudence du tribunal administratif de Paris dans l'Affaire du Siècle et l'Affaire Justice pour le Vivant se comprend aisément, il n'en demeure pas moins que confier aux responsables du préjudice le soin de définir les mesures nécessaires à sa réparation pose question vis-à-vis de l'efficacité de cette réparation. C'est là qu'entre en jeu la date fixée par le tribunal administratif de Paris dans sa décision du 14 octobre 2021. Cette échéance du 31 décembre 2022, qui n'est donc pas très éloignée dans le temps, devrait, en théorie du moins, permettre de faire cesser le dommage rapidement. Selon les mots du rapporteur public, « l'existence de cette échéance à court terme (...) pourra conférer une vertu réparatrice, au moins partiellement, à votre injonction »<sup>130</sup>. En cas de non-respect de l'injonction prononcée par le juge administratif, il pourra alors assortir le prononcé d'une nouvelle injonction d'une astreinte, comme le suggère le rapporteur public A. Peny, suivant la méthode posée par le contentieux des *Amis*

---

<sup>127</sup> CE, avis, 12 avril 2022, n°458176, *Société la Closerie*.

<sup>128</sup> A. JACQUEMET-GAUCHÉ, « Une distorsion des fonctions (et) du droit de la responsabilité administrative » in A. JACQUEMET-GAUCHÉ (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> A. Peny, Conclusions sur TA de Paris, 14 octobre 2021, *op. cit.*, p.8.

*de la Terre*. L'échéance étant à relativement court terme, cela permettrait de prononcer une astreinte dans un laps de temps presque raisonnable, quoique toujours trop important au vu de l'urgence écologique à faire cesser le dommage.

La consécration du principe de réparation en nature comme l'importance nouvelle de l'outil de l'injonction en matière de préjudice écologique témoignent d'évolutions importantes du contentieux traditionnel de la responsabilité administrative. Cependant, l'analyse des trois espèces ayant donné lieu au prononcé d'une injonction par le juge administratif donne, dans une certaine perspective, le sentiment que cette évolution demeure inachevée. En effet, l'affirmation de ces nouvelles modalités de réparation n'a pas trouvé, dans la pratique, un écho semblable à celui escompté.

## **Section II. Les limites à la réparation du préjudice**

Il est frappant de constater que l'introduction du principe de réparation en nature du préjudice dans le procès administratif ne s'est pas faite sans peine. Cela s'explique, d'une part, parce que cette exigence de réparation en nature fait peser une charge démesurée sur les parties (I) et d'autre part, par la réticence manifeste du juge à la mettre en œuvre (II).

### **I. Le rôle des parties dans la réparation du préjudice**

Les modalités particulières de réparation du préjudice écologique posent des difficultés considérables aux parties, qui jouent un rôle majeur non seulement dans la définition des mesures de réparation du préjudice (A), mais aussi vis-à-vis de la mise en œuvre concrète de ces mesures de réparation (B).

#### ***A. Le rôle des parties dans la définition des mesures de réparation***

En matière environnementale, les associations jouent un rôle tout particulièrement important, puisqu'elles permettent à la société civile, déçue de l'action de l'État dans la lutte contre la dégradation de la nature, d'influencer le comportement de la personne publique. Par conséquent, le « *succès pratique du préjudice écologique dépend pour une bonne part de la praticabilité de cette voie de droit pour les associations* »<sup>131</sup>, ces dernières étant « *les fers de lance de la mise en œuvre*

---

<sup>131</sup> J. Bétaille, 2021, *op. cit.*, p. 2228.

*du droit de l'environnement* »<sup>132</sup>. Or, le constat qui semble s'imposer est que les associations ont relativement peu recours à l'action en réparation du préjudice écologique introduite par le code civil, et ce tout autant devant le juge administratif que devant le juge judiciaire. Plusieurs éléments permettent d'expliquer cette réticence. D'une part, la grande difficulté à évaluer le préjudice, qui a été étudiée précédemment, est dissuasive pour les associations ne disposant pas de moyens d'expertise suffisants. D'autre part, la consécration du principe de réparation en nature du préjudice, si elle est certainement cohérente d'un point de vue théorique, constitue indéniablement une difficulté de taille pour les associations.

L'Affaire du Siècle permet d'illustrer ces difficultés. En effet, les associations requérantes ne demandaient pas à proprement parler une réparation en nature du préjudice écologique. Au contraire, elles demandaient le versement d'un euro symbolique en réparation du préjudice écologique, et réclamaient, à titre subsidiaire, le prononcé d'une injonction de faire à l'encontre de l'État. La demande indemnitaire a été rejetée par le tribunal administratif de Paris, en application de l'article 1249 du code civil, donc en raison du fait que les associations requérantes ne démontraient pas que l'État était dans l'impossibilité de réparer en nature le préjudice écologique dont il était reconnu responsable. Le juge administratif a également pris le soin d'indiquer que la « *demande de versement d'un euro symbolique en réparation du préjudice écologique est sans lien avec l'importance de celui-ci* »<sup>133</sup>, ce qui impliquait que même si la réparation en nature était impossible, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, les associations n'avaient pas correctement chiffré le préjudice écologique qu'elles invoquaient.

Ces éléments interrogent quant au sérieux avec lequel les associations ont invoqué le préjudice écologique. Cette notion n'ayant jamais été appliquée par le juge administratif auparavant, il est fort probable que les associations requérantes n'imaginaient pas qu'elle serait ici consacrée par le juge. Cela explique peut-être le caractère relativement sommaire de leur requête à l'égard des conséquences du réchauffement climatique sur les écosystèmes. Le problème est qu'en caractérisant uniquement le préjudice écologique par le surplus d'émissions de gaz à effet de serre, les associations ont par la suite manqué l'occasion de formuler une demande sérieuse de réparation du préjudice écologique. Si la démarche des associations porteuses de l'Affaire du Siècle est innovante et bienvenue, il est dommage que le caractère politique et principalement symbolique de leur action ait fait obstacle à une réelle demande de réparation en nature du préjudice. Le juge étant lié par les demandes des

---

<sup>132</sup> B. Parance, « Le rôle des associations dans le procès environnemental », *Cahiers de la justice*, ENM-Éditions Dalloz, n° 25, 2021, p. 117.

<sup>133</sup> TA de Paris, 3 février 2021, précité, cons. 37.

associations requérantes, faute de demande de réparation suffisamment étayée, c'est la cessation du dommage qui est mise en avant au détriment de la réparation en nature du préjudice écologique.

De prime abord, il pourrait sembler que ces difficultés doivent être nuancées du fait du caractère très particulier de l'Affaire du Siècle, à la fois en tant que procès climatique et comme la première affaire ayant mobilisé avec succès le préjudice écologique devant le juge administratif. Pourtant, cette charge très lourde qui pèse sur le demandeur en matière de préjudice écologique a par la suite fait échec à d'autres requêtes introduites devant le juge administratif. Par exemple, dans une décision rendue par le tribunal administratif de Mayotte le 10 mai 2023<sup>134</sup>, le juge, après avoir reconnu que les atteintes portées aux tortues à Mayotte du fait de la pêche accidentelle constituaient bien un préjudice écologique au sens de l'article 1246 du code civil, a rejeté la demande de réparation de ce préjudice en raison du fait que l'association Sea Shepherd, d'une part, n'avait pas demandé la réparation en nature du préjudice et d'autre part, ne justifiait pas du quantum de sa demande indemnitaire. De même, dans une affaire portée devant le tribunal administratif de Nancy le 3 novembre 2022<sup>135</sup>, le juge a également rejeté la demande de réparation du préjudice écologique constitué par le défrichement illégal d'un bosquet et ce notamment parce que les demandes formulées par l'association Oiseaux Nature 88 ne correspondaient pas à une demande de réparation en nature et que l'association n'avait pas justifié le quantum de ses demandes indemnitaires.

L'action en réparation du préjudice écologique fait donc peser une charge très lourde sur le demandeur vis-à-vis de la réparation du préjudice, puisque c'est au demandeur de proposer des mesures de réparation en nature et, à défaut, de chiffrer le préjudice. La plupart des associations de protection de l'environnement, qui ne disposent généralement pas de ressources considérables, sont « *démunies des moyens techniques et financiers qui leur permettraient de présenter au juge un plan structuré de mise en œuvre de la réparation et de son suivi* »<sup>136</sup>. Même les associations de taille raisonnable qui disposent de moyens non négligeables peuvent être tenues en échec par le niveau d'expertise et de technicité requis pour être capable de définir des mesures de réparation en nature de phénomènes qui sont eux-mêmes très complexes. Si le problème des moyens des associations en matière d'expertise se pose donc dans un premier

---

<sup>134</sup> TA de Mayotte, 10 mai 2023, n° 2103141.

<sup>135</sup> TA de Nancy, 3 novembre 2022, n° 2101336.

<sup>136</sup> B. Parance, « Le rôle des associations dans le procès environnemental », Cahiers de la justice, ENM-Éditions Dalloz, n° 25, 2021, p. 117.

temps à l'étape de l'évaluation du préjudice écologique, il se manifeste à nouveau avec force au stade de sa réparation. Pour faciliter la définition de mesures de réparation en nature à mettre en œuvre et alléger la charge qui pèse sur les parties il avait été proposé, dans un rapport publié en 2016 sous la direction de L. Neyret<sup>137</sup>, que soit mis en place un projet de restauration pour chaque préjudice écologique reconnu devant le juge. Ce plan de restauration pourrait être élaboré par les demandeurs à l'action en concertation avec des experts disposant de connaissances spécifiques vis-à-vis des différents chefs de préjudices constatés. Une telle démarche permettrait d'éviter que certaines demandes en réparation du préjudice écologique soient rejetées, alors même que l'existence du préjudice écologique a été reconnue par le juge, uniquement en raison du défaut de propositions de mesures concrètes de réparation produites par les requérants.

À l'heure actuelle, la difficulté des associations à définir les mesures de réparation du préjudice constitue un obstacle important ayant fait échec à plusieurs recours au sein du corpus modeste de décisions mobilisant le préjudice écologique devant le juge administratif. Or, malheureusement, le manque d'expertise des parties n'est pas le seul obstacle au succès du préjudice écologique devant la juridiction administrative, les parties jouant également un rôle majeur dans la mise en œuvre concrète de la réparation du préjudice.

### ***B. Le rôle des parties dans la mise en œuvre des mesures de réparation***

Les mesures pratiques de réparation du préjudice écologique doivent être mises en œuvre soit par le défendeur à l'instance, soit par le demandeur au frais du défendeur. À nouveau, cela peut faire obstacle à la réparation en nature du préjudice si le défendeur ou le demandeur ne disposent pas des compétences nécessaires pour restaurer les éléments atteints des écosystèmes endommagés. Ainsi, à titre d'exemple, dans l'affaire du Parc national des Calanques, le tribunal correctionnel de Marseille avait retenu que la réparation en nature était impossible, d'une part parce que « *toute intervention humaine inconsidérée dans l'écosystème en cause, et notamment dans le cœur du Parc national, risquerait de perturber plus gravement encore les processus biologiques naturels* », mais également parce que « *la complexité et la subtilité scientifique des mesures à prendre n'est manifestement pas de la compétence des défendeurs* »<sup>138</sup>. Si cet obstacle à la réparation en nature du préjudice se présente avec plus d'évidence devant le juge judiciaire, il n'est pas

---

<sup>137</sup> Association des Professionnels du Contentieux Économique et Financier (APCEF), Commission « Préjudice écologique », <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-28042-rapport-apcef.pdf>, 2016.

<sup>138</sup> Trib. corr. de Marseille, 6 mars 2020, n° 18330000441.

inimaginable devant le juge administratif. Il est vrai que jusqu'à présent, les affaires ayant mobilisé le préjudice écologique devant le juge administratif concernaient davantage l'échelon national, et dans ce type de contentieux où sont mises en cause les carences de l'État, celui-ci dispose normalement des moyens nécessaires pour réparer le préjudice né de son inaction. Pourtant, dans le cadre de l'Affaire du Siècle par exemple, si le préjudice écologique avait été caractérisé non pas par le surplus d'émissions de gaz à effet de serre mais par les conséquences du réchauffement climatique sur les écosystèmes, la question des compétences techniques de l'État pour restaurer les éléments endommagés se serait posée, et n'aurait certainement pas trouvé de réponse évidente.

Ensuite, lorsque les mesures de réparation du préjudice n'incombent pas au défendeur, ce qui est loin de constituer une hypothèse inhabituelle, alors elles devront être mises en œuvre par le demandeur. En effet, en vertu de l'article 1249 du code civil, en cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge peut condamner le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur. Le constat demeure donc inchangé : le régime de réparation du préjudice écologique instauré par le code civil fait reposer une charge démesurée sur les requérants, qui doivent non seulement définir le contenu des mesures de réparation mais également éventuellement les mettre en œuvre eux-mêmes. Le régime de réparation de l'article 1249 du code civil constitue donc dans une certaine mesure un obstacle considérable à la réussite des recours en réparation du préjudice écologique, et ce également devant le juge judiciaire. Cependant, devant le juge administratif, la difficulté est en réalité décuplée. En effet, l'article 1249 prévoit également que si le demandeur n'a pas les compétences requises pour affecter les dommages et intérêts à la réparation de l'environnement, ce qui est très généralement le cas au vu des ressources souvent insuffisantes des associations requérantes, alors les dommages et intérêts sont versés à l'État. Cette règle pose évidemment problème face au juge administratif,

Par exemple, dans l'affaire portée devant le tribunal administratif de Mayotte le 10 mai 2023, le juge a rejeté la demande en réparation du préjudice écologique d'une part, parce que l'association Sea Shepherd France n'avait pas défini les mesures de réparation du préjudice, d'autre part, parce qu'elle « *[n'indiquait] pas comment elle [pouvait] contribuer à cette réparation* »<sup>139</sup>. Le juge administratif ne pouvant pas recourir à la troisième option posée par l'article 1249, soit le fait de verser les dommages et intérêts affectés à la réparation du

---

<sup>139</sup> TA de Mayotte, 10 mai 2023, n° 2103141, cons. 15.

préjudice à l'État, ce dernier étant le défendeur, seul le préjudice moral de l'association est réparé. C'est particulièrement questionnant, et ce d'autant plus que le tribunal administratif de Mayotte avait par ailleurs explicitement admis que « *les atteintes portées aux tortues marines à Mayotte par la pêche accidentelle constituent un préjudice écologique au sens des dispositions précitées de l'article 1246 du code civil* »<sup>140</sup>. De la même manière, dans une décision rendue par le tribunal administratif de Nancy le 3 novembre 2022, le juge, après avoir reconnu que le préjudice moral de l'association Oiseaux Nature 88 était établi, a rejeté sa demande de réparation du préjudice écologique, d'une part parce que l'association ne définissait pas les mesures de réparation du préjudice, d'autre part, parce qu'elle « *ne [démontrait] pas être en capacité d'effectuer le reboisement du bosquet* »<sup>141</sup>.

Ainsi, face au juge administratif, la difficulté en matière de réparation du préjudice se trouve décuplée : non seulement les demandeurs peuvent être ceux désignés pour mettre en œuvre les mesures de réparation, mais en plus, s'il ne disposent pas des moyens de le faire, alors le préjudice écologique ne sera tout simplement pas réparé, faute de pouvoir allouer les dommages et intérêts à l'État. Cet obstacle se révèle devant le juge administratif parce que ce dernier a choisi d'appliquer de manière littérale les dispositions du code civil. Si cette méthode d'application directe, avec visa explicite des dispositions du code civil, comporte des vertus indéniables, notamment l'harmonisation des régimes civiliste et administratif de réparation du préjudice écologique, elle empêche également que le préjudice soit réparé. Dans ce contexte, pour dépasser ces écueils, il semble intéressant de créer un organisme spécialisé qui pourrait à la fois aider à la définition des mesures de réparation du préjudice et recevoir éventuellement les dommages et intérêts pour les allouer à la réparation de l'environnement. Une telle structure pourrait être utile autant devant le juge judiciaire que devant le juge administratif. Par exemple, certains proposent la création d'un Défenseur de l'environnement, qui à l'instar du Défenseur des droits serait compétent à l'échelle nationale pour mettre en œuvre les plans de restauration des écosystèmes endommagés. Les associations de protection de l'environnement auraient alors un rôle limité au fait de porter un litige devant le juge, et la réparation des préjudices écologiques reconnus par le juge serait ainsi assurée. En ce sens, une proposition de loi constitutionnelle visant à créer un Défenseur de l'environnement portée par le député G. Leseul a été déposée le 13 décembre 2022 ; elle a été rejetée par la commission des lois et doit être discutée par les députés. Si la proposition

---

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> TA de Nancy, 3 novembre 2022, n°2101336, cons. 10.

de loi venait à être définitivement rejetée, il est également envisageable de confier ces missions à un organisme déjà existant, par exemple à l'Office français de la Biodiversité, qui possède déjà de nombreuses antennes à l'échelle nationale.

À l'heure actuelle, à défaut d'aménagements permettant d'alléger la charge pesant sur les parties, le régime en réparation du préjudice écologique consacré par le code civil présente des lacunes certaines. À l'exception du procès pénal, les requérants doivent fournir des moyens très importants en vue de réparer le préjudice écologique. Or, à cette difficulté considérable, s'ajoutent celles non négligeables liées au rôle du juge administratif dans la réparation du préjudice.

## **II. Le rôle du juge dans la réparation du préjudice**

Les trois espèces ayant donné lieu au prononcé d'une injonction par le juge témoignent d'une grande réticence de ce dernier à enjoindre à la personne publique de réparer en nature du préjudice écologique dont elle est tenue responsable (A). Cette autolimitation du juge de la responsabilité, regrettable dès lors qu'elle fait obstacle à la réparation du préjudice, interroge quant aux évolutions de son office qui ouvriraient la voie à la réparation réelle du préjudice (B).

### ***A. La priorité donnée par le juge à la cessation du dommage***

Il est frappant de constater que les quelques affaires portées avec un certain succès devant le juge administratif en réparation du préjudice écologique ont principalement – si ce n'est exclusivement – donné lieu à la mise en place de mesures de cessation du dommage et non à des mesures de réparation du préjudice.

Dans le cadre de l'Affaire du Siècle, cette confusion entre la cessation du dommage et la réparation du préjudice a d'abord été alimentée par l'assimilation du préjudice écologique au surplus d'émissions de gaz à effet de serre. Plusieurs éléments précédemment étudiés illustrent cette assimilation du préjudice au dommage : l'évaluation par les parties et par le juge du préjudice écologique uniquement à l'égard du surplus d'émissions de gaz à effet de serre et, par conséquent, l'absence de différenciation des divers chefs de préjudices. Cette

caractérisation du préjudice écologique a nécessairement des conséquences dommageables vis-à-vis de sa réparation, celle-ci étant invisibilisée au profit de la cessation du dommage, soit la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par voie de conséquence, l'injonction prononcée dans l'Affaire du Siècle par le juge administratif de prendre toutes les mesures utiles « *de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages* »<sup>142</sup> ne concerne que la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du premier budget carbone de 15 Mt CO<sub>2</sub>eq, et ne consiste donc qu'en une injonction de faire cesser le dommage, et non de réparer les préjudices subis par les écosystèmes endommagés. Les conclusions du rapporteur public A. Fort-Besnard à propos de la première décision rendue dans le cadre de l'Affaire du Siècle le confirment, car elle y conseille au juge de surseoir à statuer sur les conclusions qui tendent à enjoindre à l'État de « *faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et atteindre ses objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre* »<sup>143</sup>. Il s'agit donc bien de faire cesser le dommage à la source du préjudice en corrigeant le comportement fautif de l'État et non de réparer les conséquences nées de ce surplus d'émissions de gaz à effet de serre. L'injonction prononcée par le juge dans l'Affaire du Siècle évacue donc pleinement la question de la réparation réelle en nature du préjudice écologique, car « *la réduction des émissions ne va pas faire renaître de ses cendres un écosystème ou une espèce disparue* »<sup>144</sup>.

Cette confusion entre la cessation du dommage et la réparation du préjudice n'est pas uniquement l'œuvre du juge administratif, puisque, tel que cela a été précédemment évoqué, les associations requérantes n'avaient pas non plus mentionné dans leurs demandes initiales les conséquences du surplus d'émissions de gaz à effet de serre sur les écosystèmes. Pourtant, le juge administratif avait, dans la première décision rendue le 3 février 2021, pris soin de détailler les différents chefs de préjudices résultant de ce surplus. À la suite de cette décision, les associations requérantes avaient transmis quatre nouveaux mémoires au juge, par lesquels elles lui demandaient de « *prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique résultant du surplus d'émissions de gaz à effet de serre* »<sup>145</sup>. Il semble que la formulation de cette demande permettait sans difficulté au juge de prendre en compte les conséquences de ce surplus sur les écosystèmes dans l'évaluation du préjudice et, par conséquent, d'enjoindre à l'État de le réparer en nature en mettant en place des plans de restauration pour les

---

<sup>142</sup> TA de Paris, 14 octobre 2021, précité.

<sup>143</sup> A. Fort-Besnard, Conclusions sur TA de Paris, 3 février 2021, *op. cit.*, p. 26.

<sup>144</sup> J. Bétaille, « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'Affaire du siècle : succès théorique mais difficultés pratiques », AJDA, 2021, p. 2228.

<sup>145</sup> TA de Paris, 14 octobre 2021, précité.

écosystèmes les plus touchés, ce qu'il a pourtant refusé de faire dans la deuxième décision de l'Affaire du Siècle rendue le 14 octobre 2021.

De même, dans l'affaire des algues vertes devant le tribunal administratif de Rennes, les associations lui avaient demandé d'enjoindre au préfet, d'une part, « *d'imposer des prescriptions aux installations agricoles à l'origine des flux d'azote à la mer* », soit de faire cesser le dommage, mais également de « *faire procéder à la mise en œuvre de mesures de remédiation de la biodiversité de la Baie de Saint-Brieuc, telles que la réintroduction d'espèces originelles* »<sup>146</sup>, soit de réparer le préjudice. Le juge a rejeté la demande d'injonction qui portait sur la réparation en nature du préjudice en considérant que le moyen le plus efficace permettant de réparer les écosystèmes endommagés par l'eutrophisation était de contrôler les rejets azotés dans les eaux côtières. De fait, de la même manière que dans l'Affaire du Siècle, l'injonction prononcée par le juge porte sur la cessation du comportement fautif de la personne publique, c'est-à-dire la carence du préfet à mettre en œuvre ses pouvoirs de police pour assurer la protection de la biodiversité de la Baie de Saint-Brieuc, et non sur la réparation réelle du préjudice passé. Enfin, dans l'Affaire Justice pour le Vivant, les associations requérantes avaient demandé au juge, d'une part, de mettre fin au dommage constitué par l'utilisation massive des produits phytopharmaceutiques, mais également de « *prendre toutes autres mesures utiles pour réparer le préjudice écologique (...) et notamment, adopter et mettre en œuvre des programmes et mesures de protection et de réhabilitation des espèces impactées par les pesticides, de décontamination et de protection des eaux et des sols et de recherches pour la biodiversité, ainsi que l'allocation des fonds et moyens nécessaires pour mener ces programmes et mesures à bien* »<sup>147</sup>. Le juge, suivant les conclusions du rapporteur public, a refusé de prononcer une telle injonction, réduisant dans le cadre de son injonction les mesures de réparation en nature du préjudice, pourtant très diffus, à toutes les mesures utiles en vue de restaurer et protéger les eaux souterraines. Force est de constater que « *dans cette injonction d'agir, on ne retrouve pas nécessairement ce qui fait l'essence du préjudice écologique (...), le tribunal administratif de Paris [ayant] retenu une réparation en nature mais très particulière puisque cette réparation n'appelle pas de chantier de restauration d'écosystème endommagés* »<sup>148</sup>.

La décision rendue par le tribunal administratif de Mayotte le 10 mai 2023 met en lumière les limites de ce raisonnement employé par le juge vis-à-vis de la « réparation » du préjudice. En effet, dans l'Affaire du Siècle, le juge administratif avait considéré dans la

---

<sup>146</sup> TA de Rennes, 18 juillet 2023, précité.

<sup>147</sup> TA de Paris, 29 juin 2023, précité.

<sup>148</sup> A. Langlais, « Justice pour le vivant, y sommes-nous vraiment ? », RJE, 2024, vol. n°49, p. 217.

première décision en date du 3 février 2021 que les demandes d'injonctions formulées par les associations requérantes correspondaient à la réparation en nature du préjudice, alors même que ces dernières avaient formulé une demande indemnitaire à titre principal. Au contraire, le tribunal administratif de Mayotte a refusé d'enjoindre à l'État de « *mettre un terme au préjudice [en mettant] en œuvre des mesures visant à maintenir la population de tortues dans un état de conservation favorable* »<sup>149</sup> conformément à la demande de l'association requérante, qui avait également formulé à titre principal une demande indemnitaire. Il est possible de se demander si le juge a refusé de faire droit à cette demande d'injonction en raison du fait qu'elle portait uniquement sur la réparation en nature du préjudice, et ne lui permettait donc pas d'appliquer la même méthode que dans les affaires précitées, c'est-à-dire de simplement prononcer une injonction de mettre fin au dommage. Quoi qu'il en soit, cette position du juge est regrettable puisque le préjudice ne sera pas réparé, alors même que le juge avait explicitement reconnu que « *les atteintes portées aux tortues marines par la pêche accidentelle [constituaient] un préjudice écologique au vu de l'article 1246 du code civil* »<sup>150</sup>. Cette posture du juge administratif contraste nettement avec celle du juge judiciaire, la Cour de cassation ayant, dans une décision du 22 mai 2016<sup>151</sup>, consacré le principe selon lequel le juge qui reconnaît l'existence d'un préjudice écologique doit en ordonner la réparation, en demandant si nécessaire une expertise pour l'évaluer en cas d'insuffisance des parties. Au vu de cela, la priorité donnée par le juge administratif à la cessation du dommage au détriment de la réparation du préjudice interroge quant aux raisons et à la pertinence de ce choix.

### ***B. L'absence regrettable de réparation du préjudice***

Le constat de ce choix du juge de donner la priorité à la cessation du dommage pose la question de l'articulation entre le pouvoir d'injonction du juge administratif et la réparation du nature du préjudice prescrite par le code civil. Plus précisément, est-il satisfaisant de considérer que l'injonction du juge administratif répond à l'exigence de réparation en nature du préjudice écologique consacrée par le code civil ?

Tout d'abord, il est intéressant de noter que pour enjoindre à l'État de « réparer le préjudice » de 15 Mt CO<sub>2</sub>eq dans l'Affaire du Siècle et pour lui enjoindre de « réparer le préjudice » en rétablissant la cohérence du rythme de diminution d'utilisation de gaz à effet de serre dans l'Affaire Justice pour le Vivant, le juge administratif a fondé son pouvoir

---

<sup>149</sup> TA de Mayotte, 10 mai 2023, n°2103141, cons. 20.

<sup>150</sup> *Ibid*, cons. 15.

<sup>151</sup> Cass. crim., 22 mars 2016, n° 13-87.650.

d'injonction, suivant les conclusions des rapporteurs publics, sur l'article 1252 du code civil. Cette disposition consacre la possibilité pour le juge, « *indépendamment de la réparation du préjudice écologique* », de prendre des mesures visant à prévenir ou faire cesser le dommage, ce qui atteste du fait que la réparation en nature du préjudice se différencie bien des injonctions prononcées par le juge pour ordonner la cessation du dommage dans le cadre du régime civiliste en réparation du préjudice écologique. Le fait que le juge administratif ait choisi ici de fonder ses pouvoirs d'injonction sur cet article qui, dans sa rédaction, semble uniquement se rapporter à la prescription de mesures pour faire cesser le dommage, est donc particulièrement révélateur de comment le juge perçoit son injonction en matière de préjudice écologique, c'est-à-dire avant tout comme une injonction correctrice et non réparatrice.

Dans une certaine mesure, il est compréhensible que le juge ait jusqu'à présent choisi de retenir une telle conception de la « réparation du préjudice ». D'une part, d'un point de vue pratique, elle permet de mettre de côté une des difficultés propres au préjudice écologique, soit l'exigence de sa réparation en nature. En effet, la très grande complexité d'évaluation et de réparation du préjudice écologique peut expliquer le silence de ces décisions vis-à-vis de la réparation réelle, en nature, du préjudice. De même, ce silence peut s'expliquer par le fait que le juge administratif se montre toujours soucieux de ne pas faire peser une charge trop lourde sur les dépenses publiques. En outre, il est incontestable que, même appliqué avec sérieux par le juge administratif, le principe de réparation en nature ne permettra jamais de restaurer l'intégralité des atteintes causées à l'environnement, en raison du caractère irréversible d'un grand nombre d'entre elles. D'autre part, d'un point de vue conceptuel, l'injonction est un outil à la disposition du juge essentiellement orientée vers la faute, soit vers le comportement fautif de la personne publique, tandis que la réparation est une notion fondamentalement liée au préjudice, qui se s'intéresse pas au caractère illicite ou non du fait matériel à la source du préjudice. Cette compréhension de ces notions explique peut-être pourquoi les injonctions prononcées par le juge administratif dans ces affaires sont avant tout des « injonctions-correctives », qui s'attachent à faire cesser le dommage à l'origine du préjudice, donc à mettre fin au comportement fautif de la personne publique, et non des « injonctions-réparation en nature », qui visent à réparer le préjudice subi en application du principe de réparation intégrale, pour reprendre la distinction opérée par A. Perrin, A. Van Lang et M. Deffairi<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> M. Deffairi, A. Perrin, A. Van Lang, 2021, *op. cit.*

Le problème est que cette injonction correctrice, qui dans ces espèces est explicitement assimilée à une mesure de réparation par le juge administratif, ne correspond pas à la réparation en nature prescrite par le code civil. Considérer, comme le fait le juge administratif, que « *la réparation en nature puisse porter sur les causes du préjudice (...) constitue une interprétation lato sensu de cette notion et des situations qu'elle recouvre, intégrant la question de la cessation comme une modalité de la réparation* »<sup>153</sup>, sauf qu'une telle interprétation conduit à faire abstraction du fait que la cessation du dommage est fondamentalement différente du principe de réparation en nature du préjudice écologique. La cessation du dommage ne correspond pas à la réparation en nature du préjudice et les injonctions prononcées par le juge administratif, qui ont pour effet d'intégrer à la réparation du préjudice les mesures de cessation du dommage, ne sont, à l'heure actuelle, pas adaptées pour permettre la réparation du préjudice.

Dans les trois affaires ayant donné lieu au prononcé d'une injonction par le juge, le contenu de ces injonctions concernait finalement simplement la cessation d'une illégalité, soit le surplus d'émissions de gaz à effet de serre vis-à-vis du premier budget carbone portant sur la période 2015-2018 dans l'Affaire du Siècle, le non-respect de la trajectoire de diminution de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans l'Affaire Justice pour le Vivant et la carence du préfet à mettre œuvre ses pouvoirs de police en matière d'installations classées dans l'affaire des algues vertes. D'une certaine manière, l'introduction du préjudice écologique devant le juge administratif a pris les habits d'une simple action en cessation de l'illicite, qui « *consiste à mettre fin à une situation non conforme aux exigences du droit, autrement dit à la corriger* »<sup>154</sup>. Dès lors, la dimension préventive et correctrice nouvelle dont s'est parée la responsabilité administrative en matière environnementale, qui s'attache à la cessation du dommage et sa prévention pour l'avenir, semble, en matière de préjudice écologique, avoir pris le dessus sur sa dimension réparatrice. Bien évidemment, il est nécessaire que le juge prenne en compte la source du préjudice, dans une démarche préventive, car la cessation ou la non-aggravation du dommage est primordiale pour éviter les préjudices futurs. Cependant, le volet préventif ne doit pas conduire à négliger le volet réparateur de la responsabilité administrative en matière environnementale. L'indifférence du juge administratif vis-à-vis de la réparation réelle du préjudice écologique demeure problématique, et si la dimension préventive nouvelle de la responsabilité administrative, notamment telle que consacrée par

---

<sup>153</sup> R. Radiguet, « Réparation du préjudice écologique : quand la logique s'en mêle, la matérialité de la réparation s'évapore ! A propos de l'Affaire du siècle 2 », AJDA, 2022, p. 929.

<sup>154</sup> M. Hautereau-Boutonnet, « Jugement de « l'Affaire du Siècle », une logique comptable et correctrice », JCP, n° 46, 15 novembre 2021, p. 1195.

l'article 1251 du code civil, est tout à fait bienvenue, elle doit pouvoir s'articuler avec le principe de réparation en nature consacré par l'article 1249 du même code.

C'est le défi que devra relever à l'avenir le juge de la responsabilité en matière de préjudice écologique. Or, les obstacles à franchir pour permettre l'effectivité de la réparation en nature du préjudice ne semblent pas insurmontables. Une première solution permettant d'articuler au mieux ces dimensions préventive et réparatrice serait de consacrer une action spécifique dédiée uniquement à la prévention. À ce titre, A. Jacquemet-Gauché, face au constat selon lequel les fonctions de la responsabilité administrative tendent à se diversifier, plaide pour la consécration législative d'une action en reconnaissance de faute, soit la « *possibilité de saisir le juge afin qu'il constate que les pouvoirs publics ont mal agi et mette fin à cette maladministration* »<sup>155</sup>. Cette voie d'action permettrait au juge de prononcer des injonctions correctives mettant fin au comportement fautif de la personne publique en dehors des hypothèses de réparation. Ainsi, sans avoir à prouver l'existence d'un préjudice, les requérants auraient simplement à prouver la faute de la personne publique pour obtenir du juge qu'il reconnaisse l'existence d'une faute et enjoigne à la personne publique d'y mettre fin. Ensuite, les requérants pourraient saisir le juge de la responsabilité en réparation du préjudice écologique en prouvant que la faute de l'État est à l'origine d'un préjudice écologique qu'il convient de réparer en nature.

Si la création d'un tel régime engendrerait peut-être des difficultés, notamment vis-à-vis de son articulation avec les actions menées en réparation du préjudice écologique, elle aurait pour avantage certain de distinguer nettement la dimension préventive de la responsabilité administrative de sa dimension réparatrice et par conséquent de permettre la réparation concrète, en nature, du préjudice écologique. Cette solution constituerait un palliatif intéressant dans l'hypothèse où le juge de responsabilité continuerait de négliger le principe de réparation en nature du préjudice. Toutefois, il est également imaginable, et même tout à fait souhaitable, que le Conseil d'État rende effectif le principe de la réparation en nature du préjudice écologique lorsqu'il sera amené à se saisir de ce nouveau chef de préjudice. À titre comparatif, et bien qu'il s'agisse de contentieux différents, devant le juge judiciaire, le principe de réparation en nature semble être, de manière générale, mis en œuvre sans trop de difficultés, même si certains obstacles subsistent. À nouveau, la proposition de

---

<sup>155</sup> A. Jacquemet-Gauché, « Pour la consécration législative d'une action en reconnaissance de faute », RFDA, 2023, p. 519.

créer un organisme spécialisé qui pourrait à la fois aider les parties à la définition des mesures de réparation du préjudice et recevoir les dommages et intérêts pour les allouer à la réparation de l'environnement semble pertinente. Cela aurait pour effet de garantir l'effectivité des injonctions prononcées par le juge en matière de réparation du préjudice et non seulement de cessation de dommage.

À bien des égards, le prononcé par le juge administratif, au sein d'un même litige en réparation du préjudice écologique, d'injonctions réparatrices et d'injonctions préventives ne semble pas nécessiter un immense effort. Certes, cela implique de s'éloigner de l'office traditionnel du juge de la responsabilité et d'admettre la diversification nouvelle des fonctions de la responsabilité administrative. Mais si le juge acceptait d'enjoindre la personne publique à réparer en nature le préjudice écologique, cela reviendrait également à garantir l'application adéquate du préjudice écologique, qui, pour l'instant, se trouve en partie dénaturé dans le contentieux administratif. En tant que préjudice original, il nécessite l'application d'un régime spécial, ce qui justifie son autonomisation vis-à-vis de la responsabilité administrative traditionnelle.

## Conclusion

Par conséquent, il ne semble pas que le contentieux de la responsabilité administrative soit fondamentalement inadapté pour se saisir du préjudice écologique. Au contraire, la consécration juridique du préjudice écologique est porteuse de transformations remarquables et bienvenues du droit de la responsabilité administrative.

Certains éléments du régime propre au préjudice écologique étaient porteurs, dans leur essence même, de transformations du contentieux de la responsabilité. Plus particulièrement, plusieurs symptômes témoignaient des prémises d'une autonomisation du régime en réparation du préjudice écologique vis-à-vis de la responsabilité traditionnelle : l'existence d'un préjudice objectif, dont la réparation s'effectue en priorité par nature et pour laquelle le juge mobilise des pouvoirs d'injonctions innovants, impliquant une évolution des fonctions traditionnelles de la responsabilité.

Cependant, à bien des égards, l'autonomisation du régime en réparation du préjudice écologique vis-à-vis des conditions traditionnelles de la responsabilité administrative est restée au stade embryonnaire. Tel que la Cour administrative d'appel de Nancy l'a justement souligné, en créant le régime en réparation du préjudice écologique, « *le législateur a (...) entendu créer une action spécifique, distincte du droit commun de la responsabilité* »<sup>156</sup>. Or, les mutations portées par l'introduction du préjudice écologique demeurent inachevées, ce qui traduit toute l'ambiguïté du contentieux de la réparation du préjudice écologique devant le juge administratif. Si ce dernier a eu l'audace de se saisir du préjudice écologique, il a également été réticent à entériner tous les changements que le préjudice écologique impliquait d'introduire devant la juridiction administrative.

À l'heure actuelle, la réelle difficulté réside donc dans la conception que le juge de la responsabilité se fait de son office. Le constat de l'absence de réparation en nature du préjudice écologique devant le juge administratif constitue une déception considérable, qui contrarie l'esprit même du préjudice écologique. Dans ces conditions, il serait tout à fait regrettable que le préjudice écologique continue de subir la pusillanimité du juge administratif, alors que les efforts à fournir pour en appréhender les particularités sont loin d'être insurmontables.

---

<sup>156</sup> CAA de Nancy, 4ème chambre, 13 février 2024, n° 21NC01158, cons. 11.

## Bibliographie

### 1. OUVRAGES GÉNÉRAUX ET SPÉCIALISÉS

HABERMAS (J.), *La technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, 1973.

BELRHALI (H.), *Responsabilité administrative*, Paris, LGDJ, 2<sup>e</sup> édition, 2020.

BELRHALI (H.), *Les grandes affaires de responsabilité de la puissance publique*, LGDJ, Paris, 2021.

BOSKOVIC (O.), *L'efficacité du droit de l'environnement*, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2010.

GARAPON (A.), *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, Odile Jacob, 1996.

HAUTEREAU-BOUQUONNET (M.), TRUILHÉ (E.), *Le procès environnemental*, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2021.

JACQUEMET-GAUCHÉ (A.), (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023.

NEYRET (L.), MARTIN (G. J.), *Nomenclature des préjudices environnementaux*, LGDJ, Paris, 2012.

PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, LexisNexis, 4<sup>e</sup> édition, 2022.

PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 8<sup>e</sup> édition, 2019.

VAN LANG (A.), *Droit de l'environnement*, PUF, 5<sup>e</sup> édition, 2021.

### 2. THÈSES

MEYNAUD-ZEROUAL (A.), *L'office des parties dans le procès administratif*, Thèse, « Bibliothèque de droit public », LGDJ, 2017.

MEURANT (C.), *L'interprétation des écritures des parties par le juge administratif français*, Thèse, « Bibliothèque de droit public », LGDJ, 2017.

### 3. ARTICLES

AGUILA (Y.), « Petite typologie des actions climatiques contre l'État ? », AJDA, 2019, p. 1853.

BABÈS (M.), « Préjudice écologique et pesticides : l'État français face à ses responsabilités », *Énergie, Environnement, Infrastructures*, n° 10, Octobre 2023, commentaire n° 78.

BARY (M.), « Responsabilité civile et préjudice écologique », *Responsabilité civile et assurances*, n° 6, 2016, étude n°8.

BELRHALI (H.), « Le préjudice collectif », *Droit Administratif* n° 8-9, 2018, étude n°3.

BELRHALI (H.), « Le juge colibri », AJDA, 2021, p. 705.

BELRHALI (H.), DE BÉCHILLON (D.), « Les inconnues de la responsabilité administrative », AJDA, 2023, p. 353.

BÉTAILLE (J.), « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'Affaire du siècle : succès théorique mais difficultés pratiques », AJDA, 2021, p. 2228.

BOUSQUET (J.), « Adapter la responsabilité administrative aux enjeux climatiques », *JCP A*, n° 26, 2021, étude n°2208.

BOZO (P.), TORRE-SCHAUB (M.), « L'affaire du siècle, un jugement en clair-obscur », *JCP A*, n° 12, 2021, étude n°2088.

BRIMO (S.), « Les potentialités du contentieux de la carence administrative en matière de santé et d'environnement », AJDA, 2021, pp. 1256-1262.

BRIMO (S.), « Le préjudice environnemental », *Droit Administratif* n° 8-9, 2018, étude n°4.

BRIMO (S.), « Pour la valorisation de la fonction préventive du juge de la responsabilité administrative. L'exemple des contentieux sanitaires et environnementaux », JACQUEMET-GAUCHÉ (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023.

CADIN (L.), GOIN (A.), « Le juge ne peut pas tout », AJDA, 2023, p. 2105.

CAMPROUX-DUFFRÈNE (M.-P.), « Le préjudice écologique et sa réparabilité en droit civil français de la responsabilité ou les premiers pas dans un sentier menant à un changement des rapports Homme – nature », RJE, n°46, 2021, p. 457.

CAMPROUX-DUFFRÈNE (M.-P.), « La preuve du préjudice écologique et sa réparabilité », *Cahiers de la justice*, ENM-Éditions Dalloz, n° 25, 2021, p. 128.

CANGUILHEM (B.), « Les fonctions de la responsabilité : une question pour le juge administratif ? », JACQUEMET-GAUCHÉ (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023.

COURNIL (C.), VARISON (L.), Introduction, in COURNIL (C.), VARISON (L.), (dir.), *Les procès climatiques : du national à l'international*, Pédone, 2018, p. 19.

COURNIL (C.), « Les prémisses de révolutions juridiques ? Récents contentieux climatiques européens », RFDA, 2021, p. 957.

COURNIL (C.), FLEURY (M.), « De l’Affaire du siècle au casse du siècle ? Quand le climat pénètre avec fracas le droit de la responsabilité administrative », RDH, n°35, 2021, consulté en ligne.

COURNIL (C.), LE DYLIO (A.), MOUGEOLLE (P.), « "L’Affaire du Siècle" : entre continuité et innovations juridiques », AJDA, 2019, p. 1864.

DEFFAIRI (M.), « L’affaire du siècle : le préjudice écologique saisi par les juridictions administratives », Droit Administratif, n° 6, Juin 2021, étude n°28.

DEFFAIRI (M.), PERRIN (A.), VAN LANG (A.), « Le contentieux climatique devant le juge administratif », RFDA, 2021, p. 747.

DEGUERGUE (M.), « Les imperfections de la responsabilité administrative environnementale », AJDA, 2018, p. 2077.

DELZANGLES (H.), « Le “contrôle de la trajectoire” et la carence de l’Etat français à lutter contre les changements climatiques. Retour sur les décisions *Grande-Synthe* en passant par *l’Affaire du siècle* », AJDA, 2021, p. 2115.

DETRAZ (S.), « Le juge pénal et la réparation du préjudice écologique “pur” », RSC, 2022, p. 779.

ENCINAS DE MUNAGORRI (R.), « Le rôle de l'expert dans la formation de la décision de justice », AJDA, 2014, p. 1377.

FORT (F.-X.), « L'office du juge administratif sous influence climatique », RJE, n°47, pp. 689.

GALI (H.), « Le préjudice et l'environnement », Recueil Dalloz, 2021, p. 709.

GAUDEMET (Y.), « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif », *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, pp. 805.

GONOD (P.), FRYDMAN (P.), « Le juge administratif et l'expertise », AJDA, 2014, p. 1361.

GOSSEMENT (A.), « Pesticides : vers la création d'un régime spécifique de réparation du préjudice moral et écologique ? », *Droit de l'environnement*, n° 324, 2023.

GRANDJEAN (M.) « “Nos maisons brûlent et le Gouvernement regarde toujours ailleurs” : éléments pour un bilan à propos de l'efficacité de la justice administrative en matière climatique », RJE, 2023, p. 87.

GRANJOU (C.), « L'expertise scientifique à destination politique », CIS, n°114, 2003, pp. 175.

GRIMONPEZ (B.), « Pollutions par les pesticides : l'État doit politiquement répondre du préjudice écologique », *Droit rural*, n° 11, 2023.

GRIMONPEZ (B.), « Préjudice écologique : commettre l'irréparable est constitutionnel », *Droit rural*, n° 492, 2021.

HASQUENOPH (I.), « L'évolution des fonctions de la responsabilité administrative en matière environnementale ? », RDP, 2020, p. 943.

HAUTEREAU-BOUONNET (M.), « La reconquête de la biodiversité par la conquête du droit civil... À propos de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages », JCP G, 2016, n°37, p. 948.

HAUTEREAU-BOUTTONNET (M.), « L'évolution des formes de préjudice : le cas du préjudice écologique », *Les Cahiers Portalis*, 2022, n°9, p. 19.

HAUTEREAU-BOUTTONNET (M.), « Quel avenir pour le régime de réparation du préjudice écologique », *Cahiers de la justice*, ENM-Éditions Dalloz, n° 25, 2021, p. 139.

HAUTEREAU-BOUTTONNET (M.), « Jugement de « l'Affaire du Siècle », une logique comptable et correctrice », *JCP*, n° 46, 15 novembre 2021, p. 1195.

HOYNCK (S.), « Le contentieux climatique devant le juge administratif », *RFDA*, 2021, p. 777.

HUGLO (C.), « La notion de réparation du préjudice écologique à l'épreuve du droit administratif », *Énergie, Environnement, Infrastructures*, n° 11, 2016, étude n°21.

HUGLO (C.), « La difficile application de la réparation du préjudice écologique devant le juge », *Énergie, Environnement, Infrastructures*, n° 6, 2017, étude n°15

JACQUEMET-GAUCHÉ (A.), « Le juge administratif face aux connaissances scientifiques », *AJDA*, 2022, p. 443.

JACQUEMET-GAUCHÉ (A.), « Pour la consécration législative d'une action en reconnaissance de faute », *RFDA*, 2023, p. 519.

JACQUEMET-GAUCHÉ (A.), « Responsabilité et préjudice », *Droit Administratif*, n° 8-9, 2018, étude n°2.

JACQUEMET-GAUCHÉ (A.), « Une distorsion des fonctions (et) du droit de la responsabilité administrative », JACQUEMET-GAUCHÉ (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023.

LALANDE (P.-A.), « Le pouvoir d'injonction au service de la réparation du préjudice écologique : une mise en œuvre de l'office du juge administratif en matière climatique », *LPA*, 2021, p. 63.

LANGLAIS (A.), « Justice pour le vivant, y sommes-nous vraiment ? », *RJE*, 2024, vol. n°49, p. 217.

LUCAS (M.), « Responsabilité environnementale. Préjudice écologique et responsabilité : pour l'introduction légale du préjudice écologique dans le droit de la responsabilité administrative », *Environnement*, n° 4, avril 2014, étude n°6.

MARCHAL (S.), « Action en réparation d'un préjudice écologique », *ADJA*, 2024, p. 119.

MARFAING (G.), « L'affaire du Siècle : victoire en demi-teinte pour le droit de l'environnement », *RJE*, volume 47, 2022, p. 257.

MARTIN (G.-J.), « La définition du préjudice écologique à la lumière de l'article 4 de la Charte de l'environnement – À propos de Cons. const., 5 févr. 2021, n° 2020-881 QPC », *Semaine Juridique Edition Générale*, n° 8-9, 2021, étude n°217.

MARTIN (G.-J.), « Préjudices "environnementaux" et préjudices "écologiques" – Historique et essai de clarification », *Cahiers de la justice*, ENM-Éditions Dalloz, n° 25, 2021, p. 121.

MARTIN (G.-J.), « Le préjudice écologique dans le code civil. Réflexions autour du nouveau régime de réparation du préjudice écologique introduit par la loi "Biodiversité" », *Mélanges offerts à F. Collart-Dutilleul*, Dalloz, 2017, p. 415.

MEYNAUD-ZEROUAL (A.), « Responsabilité et prohibition des injonctions à titre principal. Retour sur un supplice de Tantale », JACQUEMET-GAUCHÉ (dir.), *Dépasser la fonction indemnitaire du droit de la responsabilité administrative*, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023.

MOLINER-DUBOST (M.), « Quand les collectivités se rebellent contre l'État : l'exemple de la politique environnementale », *AJCT*, 2022, p. 84.

MOLINER-DUBOST (M.), « Affaire du siècle », premier round : inaction climatique de l'Etat et préjudice écologique », *AJCT*, 2021, p. 255.

PARANCE (B.), « Le rôle des associations dans le procès environnemental », *Cahiers de la justice*, ENM-Éditions Dalloz, n° 25, 2021, p. 117.

PARINET-HODIMONT (P.), « L'injonction dans la responsabilité administrative - Injonction et réparation », *RFDA*, 2020, p. 107.

PERRIN (A.), « Au-delà du cadre législatif initial : le pouvoir d'injonction en dehors de la loi du 8 février 1995 », RFDA, 2015, p. 643.

PETIT (J.), « La réparation en nature du préjudice dans le droit de la responsabilité non contractuelle », RFDA, 2020, p. 333.

PEYEN (L.), « Pollution par les produits phytopharmaceutiques : l'État doit prendre le sol au sérieux », JCP A, n° 49, 2023, étude n°2374.

RADÉ (C.), « Causalité juridique et causalité scientifique : de la distinction à la dialectique », Recueil Dalloz, 2012, p. 112.

RADIGUET (R.), « Affaire(s) du siècle ? Ne vendons pas la peau du Caribou... », RJE, n°46, 2021, p. 407.

RADIGUET (R.), « Réparation du préjudice écologique : quand la logique s'en mêle, la matérialité de la réparation s'évapore ! A propos de l'*Affaire du siècle 2* », AJDA, 2022, p. 929.

RADIGUET (R.), « Grande-Synthe 3 et Affaire du siècle 3 : exécution climatique en vue », AJDA, 2024, p. 731.

ROTOUILLÉ (J.-C.), « Quelques réflexions autour du second jugement dans l'Affaire du siècle », Droit Administratif n° 2, février 2022, étude n°9.

TORRE-SCHAUB (M.), « Le contentieux climatique : du passé vers l'avenir », RFDA, 2022, p. 75.

TORRE-SCHAUB (M.), « L'affaire du siècle acte III : contre mauvaise fortune bon cœur ? », Énergie, Environnement, Infrastructures n° 3, 2024, étude n°11.

TRÉBULLE (F.-G.), « La consécration de l'accueil du préjudice écologique dans le code civil », Énergie, Environnement, Infrastructures, 2016, n°11, étude n°20.

VAN LANG (A.), « L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État », RFDA, 2019, p. 652.

#### 4. Conclusions

BARATIN (A.), Conclusions sur TA Paris, 14 octobre 2021, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire à Tous, Fondation pour la nature et l'homme, Association Greenpeace*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

DECOUT-PAOLINI (R.), Conclusions sur CE, 9 novembre 2015, *SAS Constructions de Normandie*, n°342468.

FORT-BESNARD (A.), Conclusions sur TA de Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire à Tous, Fondation pour la nature et l'homme, Association Greenpeace*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

PENY (A.), Conclusions sur TA de Paris, 14 octobre 2021, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire à Tous, Fondation pour la nature et l'homme, Association Greenpeace*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

PERROT (V.), Conclusions sur TA de Paris, 29 juin 2023, *Association Notre Affaire À Tous, Association Pollinis, Association Biodiversité Sous Nos Pieds et autres*, n°2200534/4-1.

**SOMMAIRE ..... - 4 -**

**INTRODUCTION..... - 5 -**

**CHAPITRE I. LE PREJUDICE ECOLOGIQUE SAISI PAR LE CONTENTIEUX**

**ADMINISTRATIF ..... - 19 -**

**SECTION I. LES DIFFICULTES DE CARACTERISATION D'UN PREJUDICE OBJECTIF ..... - 19 -**

I. LES DIFFICULTES DE DELIMITATION DU PREJUDICE..... - 19 -

A. La consécration inédite d'un préjudice non personnel..... - 19 -

B. Les difficultés de différenciation des chefs de préjudice..... - 22 -

II. LES DIFFICULTES D'APPRECIATION DU PREJUDICE PAR LES DONNEES SCIENTIFIQUES .... - 25 -

A. La complexité apparente d'appréciation du caractère direct du préjudice..... - 25 -

B. La complexité apparente d'appréciation du caractère certain du préjudice..... - 28 -

**SECTION II. LES DIFFICULTES D'EVALUATION DU PREJUDICE ECOLOGIQUE ..... - 31 -**

I. LE ROLE DES PARTIES DANS L'EVALUATION DU PREJUDICE ECOLOGIQUE ..... - 31 -

A. Les différentes modalités d'évaluation du préjudice écologique ..... - 31 -

B. Les obstacles à l'évaluation du préjudice écologique par les parties ..... - 34 -

II. LE ROLE DU JUGE DANS L'EVALUATION DU PREJUDICE ECOLOGIQUE ..... - 36 -

A. L'approche comptable du juge dans l'évaluation du préjudice écologique..... - 37 -

B. Les limites à l'évaluation du préjudice écologique par le juge..... - 40 -

**CHAPITRE II. LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF SAISI PAR LE PREJUDICE**

**ECOLOGIQUE ..... - 44 -**

**SECTION I. L'AUTONOMISATION DES MODALITES DE REPARATION DU PREJUDICE ..... - 44 -**

I. L'EVIDENCE DU PRINCIPE DE LA REPARATION EN NATURE DU PREJUDICE ..... - 44 -

A. L'affirmation du principe de réparation en nature ..... - 44 -

B. Les difficultés de mise en œuvre du principe de réparation en nature ..... - 47 -

II. L'IMPORTANCE DE L'OUTIL DE L'INJONCTION DANS LA REPARATION DU PREJUDICE.....	- 49 -
A. L'émergence opportune d'une injonction réparatoire et préventive .....	- 49 -
B. Les limites de l'outil de l'injonction .....	- 52 -
<b>SECTION II. LES LIMITES A LA REPARATION DU PREJUDICE.....</b>	<b>- 55 -</b>
I. LE ROLE DES PARTIES DANS LA REPARATION DU PREJUDICE .....	- 55 -
A. Le rôle des parties dans la définition des mesures de réparation .....	- 55 -
B. Le rôle des parties dans la mise en œuvre des mesures de réparation.....	- 58 -
II. LE ROLE DU JUGE DANS LA REPARATION DU PREJUDICE .....	- 61 -
A. La priorité donnée par le juge à la cessation du dommage .....	- 61 -
B. L'absence regrettable de réparation du préjudice .....	- 64 -
<b><u>CONCLUSION .....</u></b>	<b><u>- 69 -</u></b>
<b><u>BIBLIOGRAPHIE .....</u></b>	<b><u>- 70 -</u></b>
<b><u>TABLE DES MATIERES.....</u></b>	<b><u>- 77 -</u></b>