



# La personnalité juridique de la Seine

**Etude rédigée par**

**Marion Chapouton**

Docteur en droit public à l'Université Paris 2 – Panthéon-Assas  
Secrétaire générale du GRIDAUH

**Norbert Foulquier**

Professeur de droit public à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne  
Directeur du GRIDAUH

**Frédéric Rolin**

Professeur de droit public à l'Université de Beyrouth  
Directeur scientifique du GRIDAUH

Paris, le 21 juin 2023

## Objet de l'étude

Cette étude réalisée à la demande de la Ville de Paris.

Les villes de Paris, de Rouen et du Havre ainsi que la Métropole du Grand Paris, dans le cadre de l'Entente Axe Seine, ont décidé de s'associer pour protéger et mettre en valeur leur patrimoine naturel commun : la Seine et sa vallée.

Ce projet vise à protéger la biodiversité de cet espace naturel, tout en coordonnant les politiques de développement des membres de l'Entente Axe Seine, dans le cadre et les limites du découpage administratif – territorial, des Collectivités territoriales et des programmes de l'État ; ce dernier ayant créé le 1<sup>er</sup> juin 2021 le « grand port fluvio-maritime de l'axe Seine » HAROPA Ports.

S'inspirant du travail prospectif engagé sur la Loire, l'Entente Axe Seine s'interroge sur la possibilité et l'utilité juridiques de l'octroi de la personnalité juridique aux éléments naturels de la Seine, comme moyen d'action de protection de ses écosystèmes.

### **Une étude juridique qui appelle des décisions politiques**

Cette étude se concentre sur les questions d'ordre juridique de la personnalité juridique de la Seine. Certes, celles-ci croisent des questions d'ordre politique. L'étude s'efforce au demeurant de les identifier, pour bien les distinguer des aspects juridiques de la personnification de la Seine, mais évidemment, il ne revient pas à ses auteurs de prendre parti à leur propos.

## Table des matières

<b>Objet de l'étude</b> .....	2
<b>Introduction</b> .....	5
<b>I - Les expériences étrangères comme guide de la personnification juridique de la Seine</b> .....	6
<b>A - L'attribution de la personnalité juridique</b> .....	6
A - 1 – La diversité des expériences .....	6
A – 2 – Le périmétrage des entités naturelles juridiquement reconnues .....	8
<b>B - La dévolution de droits</b> .....	9
B-1 – Description des droits généralement dévolus à la personne juridique naturelle.....	9
B-2 – Analyse des droits dévolus à la personne juridique naturelle .....	10
<b>C - La garantie de l'effectivité des droits dévolus à la personne juridique naturelle</b> .....	11
C-1 - L'institution d'un organe de représentation et de gouvernance de la personne juridique naturelle .....	11
C-2 - L'institution de dispositifs juridictionnels visant à assurer l'effectivité des droits dévolus à la personne juridique naturelle.....	13
<b>II - Les transpositions possibles des droits donnés à la nature dans le cas de la Seine</b> .....	15
<b>A - Donner la personnalité juridique à la Seine : pour la protection de quels droits et dans quelles limites ?</b> .....	18
A - 1 - Les droits attachés à la personnalité juridique de la Seine .....	18
A - 2 - Le périmétrage de la Seine comme personne.....	21
<b>B - Quelle garantie pour assurer l'effectivité des droits de la personne juridique naturelle « Seine » ?</b> .....	22
B-1 - Quelles améliorations pour le système des recours au profit de la personne juridique naturelle ? .....	22
B-2 - Quelle place pour la personne juridique naturelle « Seine » dans la gouvernance de ses écosystèmes ?.....	29
<b>C - Quelle personnalité juridique et quelle gouvernance pour la personne juridique naturelle « Seine » ?</b> .....	32
C-1 - Attribuer les droits de l'entité naturelle à une personne morale déjà existante.....	33
C-2- Faire assurer la représentation de la personne juridique naturelle par un nouvel établissement public administratif.....	34
C-3 - Créer une personne morale de droit public <i>sui generis</i> .....	34
<b>D – Le rejet des arguments opposés à la personnification juridique de la nature ?</b> .....	35
D-1 – Donner des droits à la nature, une évolution inutile ?.....	35
D-2 – Donner des droits à la nature une évolution sans effectivité ? .....	37
D-3 – Donner des droits à la nature « un risque démocratique » ? .....	38
<b>Observations terminales : conclusions exécutoires</b> .....	39
<b>Les exemples étrangers</b> .....	40

I – Le premier modèle de la tutelle : La Nouvelle-Zélande .....	41
II – Le second modèle hybride avec un renforcement de l'accès à la justice.....	43
L'Inde.....	44
La Colombie .....	46
L'Equateur.....	48
III - L'Espagne, modèle équilibré .....	50
<b>Bibliographie sélective .....</b>	<b>52</b>
Texte de la loi espagnole du 30 sept. 2022 relative à la lagune Mar Menor (traduction).....	54

## Introduction

La présentation synthétique et critique des expériences étrangères en matière d'octroi de la personnalité juridique à des éléments de la nature (I) est un préalable indispensable pour guider la réflexion sur ce qu'il serait possible et souhaitable d'oser pour ériger la Seine en une « personne juridique naturelle » afin d'améliorer sa préservation en tant qu'écosystème (II) : exposé préalable qui s'appuie sur une étude détaillée de ces expériences reproduite en annexe (III).

Comme développé ci-dessous, non seulement les contraintes tenant aux normes constitutionnelles françaises et au droit de l'Union européenne pesant sur la reconnaissance de la personnalité juridique d'un fleuve ne sont pas dirimantes, non seulement, à rebours de ce que incite à penser une appréhension teintée d'anthropologie juridique de la question, une telle consécration n'ébranlerait pas les fondements romano-canonique du droit français, mais les techniques permettant une telle réforme apparaissent finalement aussi orthodoxes malgré leur caractère innovant, en raison de la richesse des outils juridiques français déjà existants, que leur objectif est audacieux.

### **Le périmétreage de la personnification : la Seine, comme un ensemble unique ou un ensemble composite, constitué seulement du fleuve ou de son « bassin » ?**

Le périmétreage de la personnification de la Seine n'est pas étudié comme un préalable à la reconnaissance de la personnalité juridique de ce fleuve. En effet, la possibilité même de cette personnalité n'est pas dépendante de ce périmétreage.

Dit autrement, dans le processus de personnification juridique de la Seine, il n'est pas nécessaire de commencer par trancher la question de savoir si celle-ci doit être saisie comme un ensemble unique ou comme une somme d'éléments qu'il serait possible d'individualiser. La raison en est que cette question est essentiellement politico-scientifique et non pas juridique. Mais sur le terrain du droit, admettre une individualisation des parties de la Seine, c'est se donner la possibilité de leur traitement juridique différencié.

De la même manière, les réflexions qui ont été menées dans la présente étude l'ont été pour l'essentiel en considérant la Seine comme un fleuve, alors que l'on pourrait estimer que cette notion de fleuve n'a pas de sens si l'on n'y intègre pas la problématique du bassin versant (problématique intégrée par les agences de l'eau et les comités de bassin). Mais d'un autre côté, étendre la personnalité juridique susceptible d'être attribuée à la Seine à tout son bassin versant pose également des problèmes difficiles, notamment en raison du nombre d'acteurs impliqués. Là encore, le choix entre les approches est politique et non pas juridique.

## I - Les expériences étrangères comme guide de la personnification juridique de la Seine

Le mouvement visant à donner des droits à la nature (rights of nature – acronyme RON) s’est particulièrement investi dans la question des fleuves et rivières (rights of river – ROR), du fait de trois expériences menées en Nouvelle-Zélande, en Colombie et en Inde avec une temporalité très proche, en 2016-2017. Le mouvement semble prendre de l’ampleur, y compris en Europe, la lagune de Mar Menor ayant fait l’objet d’une loi en ce sens le 21 septembre 2022 et des projets étant en cours dans d’autres pays<sup>1</sup>.

Dans ces 4 cas, la construction juridique s’est articulée autour de quatre enjeux :

- L’attribution de la personnalité juridique à une entité naturelle
- La dévolution de droits à cette entité personnifiée
- La création de dispositifs de gouvernance visant à assurer la mise en œuvre et la garantie de ces droits.
- L’articulation de ces dispositifs avec le reste du droit applicable à l’entité protégée

### A - L’attribution de la personnalité juridique

L’étude menée par Pierre Brunet sur les trois cas néo-zélandais, colombien et indien montre que des stratégies diverses ont été menées en fonction des différents systèmes juridiques pour attribuer la personnalité morale à des entités naturelles (P. Brunet, « L’écologie des juges, la personnalité juridique des entités naturelles (Nouvelle-Zélande, Inde et Colombie) », in Marie-Anne Cohendet (dir.). *Droit constitutionnel de l’environnement ; regards croisés*, Mare et Martin, 2021, p. 303). La diversité de ces expériences interroge aussi le périmètre des entités naturelles auxquelles la personnalité juridique a été reconnue.

#### A - 1 – La diversité des expériences

L’auteur met en évidence qu’il a été possible dans chacun de ces systèmes de trouver des ressources juridiques pour rendre possible la dévolution de la personnalité juridique à des entités naturelles. Mais son étude manifeste également le fait que les contextes juridiques dans lesquels ces solutions ont émergé sont assez éloignés des enjeux européens. S’agissant

---

<sup>1</sup> V. aux Pays Bas la réflexion concernant l’estuaire Ems-Dollard, K. M. Van der Werf, A Multidisciplinary perspective on the natural quality and rights of river systems, Would granting legal rights to Ems-Dollard estuary in North West Europe benefit the natural system, [[https://studenttheses.uu.nl/bitstream/handle/20.500.12932/35667/Guided\\_research\\_report\\_Rights\\_of\\_Nature\\_Ems-Dollard\\_KvdWerf\\_forArchive.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://studenttheses.uu.nl/bitstream/handle/20.500.12932/35667/Guided_research_report_Rights_of_Nature_Ems-Dollard_KvdWerf_forArchive.pdf?sequence=1&isAllowed=y)]

de la Nouvelle-Zélande et de la Colombie, le fondement de ces solutions s'inscrit dans le mouvement de reconnaissance de droits au profit des populations premières de ces espaces et la personnalité juridique des espaces naturels est étroitement imbriquée avec les droits reconnus à ces populations. Dans le cas de l'Inde, la protection du Gange s'est inscrite dans une logique religieuse relative au caractère sacré du fleuve qui est à mettre en relation avec la montée en puissance des mouvements nationalistes hindous<sup>2</sup>.

Dans une perspective européenne, plus intéressant est le cas espagnol<sup>3</sup>, qui capitalise les expériences antérieures et les transcrit dans un système juridique de type romano-germanique. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 septembre 2022 déclare que la lagune de Mar Menor est reconnue comme « sujet de droit » et se voit attribuer la « personnalité juridique ». L'article 2 du texte précise que « Se reconoce al Mar Menor y su cuenca los derechos a la protección, conservación, mantenimiento y, en su caso, restauración, a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños. Se le reconoce también el derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente, que incluirá todas las características naturales del agua, las comunidades de organismos, el suelo y los subsistemas terrestres y acuáticos que forman parte de la laguna del Mar Menor y su cuenca »<sup>4</sup>. On mesure ainsi que la notion de personnalité juridique est finalement moins importante que le « portefeuille de droits » attaché à cette personnalité.

La solution espagnole permet ainsi de faire l'économie de débats théoriques sur le fondement de la personnalité juridique des entités naturelles au profit de considérations d'efficacité et d'effectivité<sup>5</sup>. En l'occurrence, la lagune avait fait l'objet de multiples classements dans des zones de protection, de multiples actions en justice pour faire assurer la protection de ses eaux sans que des résultats probants ne soient obtenus, c'est la raison pour laquelle cette étape supplémentaire est envisagée. Ce sont les mêmes raisons qui justifient la réflexion en cours à propos de l'estuaire de l'Ems, avec cette spécificité supplémentaire que son caractère partagé entre les Pays bas et l'Allemagne pourrait justifier

---

<sup>2</sup> M. Immovilli et alii, Exploring contestation in rights of river approaches : comparing Colombia, India and New Zealand, *Water Alternatives* 2022, vol.15(3), p. 574-591 [<https://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol15/v15issue3/673-a15-3-2/file>]

<sup>3</sup> Loi 19/2022 du 30 septembre 2022, BOE n° 237 du 3 octobre 2022, p. 135131, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-16019](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-16019)

<sup>4</sup> « La Mar Menor et son bassin sont reconnus comme ayant des droits de protection, de conservation, d'entretien et, le cas échéant, de restauration, par les autorités et les habitants du littoral. Sont également reconnus le droit d'exister en tant qu'écosystème et d'évoluer naturellement, ce qui comprend toutes les caractéristiques naturelles de l'eau, les communautés d'organismes, le sol et les sous-systèmes terrestres et aquatiques qui font partie de la lagune de la Mar Menor et de ses bassins ». Traduit de l'association Wild Legal. (La loi du 21 septembre 2022 étant entièrement reproduite en annexe).

<sup>5</sup> V. eg. Insistant davantage sur les intérêts concrets de cette reconnaissance que sur ses fondements théoriques, T. Vicente Gimenez et E. Salazar Ortuno, La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al mar menor y su cuenca; *Rev. Catalana de Dret Ambiental* 2022, n°1, p. 1 <http://doi.org/10.17345/rcda3312>

la création d'une entité qui se substituerait aux mécanismes actuels fondés sur des accords internationaux anciens.

Cette brève revue montre que le problème n'est pas de trouver un fondement juridique à l'allocation de la personnalité juridique à des entités naturelles. C'est davantage en revanche la question de savoir si dans un système juridique il peut exister des obstacles à la dévolution d'une telle personnalité juridique.

En droit français, on songe ainsi aux normes constitutionnelles et au droit domanial. Comme nous le verrons, les premières imposent de prendre des précautions qui ne sont finalement très contraignantes. Quant au second, on peut se demander s'il n'empêche pas qu'une personnalité morale soit reconnue à une entité qui est une dépendance du domaine public, et par conséquent une propriété inaliénable d'une personne publique. Sans doute en droit des biens immatériels, il est possible qu'une personne morale soit la propriété d'une autre personne morale mais, au cas précis, faire de l'Etat le propriétaire d'une entité naturelle personnalisée et non plus le propriétaire direct du bien immobilier ne paraît pas frappé du sceau de l'évidence. Là encore, ces difficultés peuvent être contournées. D'une part, une solution peut passer par un système plus complexe distinguant les droits « d'une personnalité naturelle » de ceux de la personnalité ayant dans son patrimoine le droit de propriété et opérant la coordination des deux. D'autre part, une autre solution consiste à ne pas reconnaître à la personne juridique « naturelle » un droit de propriété sur ses propres éléments.

#### A – 2 – Le périmétrage des entités naturelles juridiquement reconnues

La question du périmétrage des entités naturelles auxquelles la personnalité juridique a été reconnue ne s'est pas posée dans les mêmes termes selon les pays.

En Colombie et en Nouvelle-Zélande, c'est l'ensemble du fleuve, de sa source jusqu'à la mer, qui a fait l'objet de la consécration juridique, en y intégrant la vallée : le tout conçu comme un ensemble tant pour des raisons écologiques, sociales que religieuses.

En Inde, c'est le fleuve seulement qui avait fait l'objet de la reconnaissance juridique : sa vallée n'était pas concernée. La raison en était que l'attribution de la personnalité juridique au Gange tenait tant à des considérations religieuses qu'au fait qu'elle s'adossait techniquement à une police de l'eau.

L'expérience espagnole est aussi intéressante car elle se caractérise par un non-dit ou une imprécision quant au périmétrage de la personnalité juridique de la lagune de Mar Menor. En effet, les limites entre la lagune et la mer ne sont pas explicitées par la loi du 21 septembre 2022. Mais comme la mer ne se voit pas conférer la personnalité juridique, l'exemple espagnol met en évidence qu'ériger une entité naturelle en personne juridique implique d'en délimiter les contours.

La diversité des solutions retenues dans tous ces pays souligne que ce périmétrage n'est ni une question juridique ni une question entièrement déterminée par les données naturelles, mais une question politique dont la résolution dépend des objectifs des porteurs du projet de personnification.

## **B - La dévolution de droits**

### B-1 – Description des droits généralement dévolus à la personne juridique naturelle

Dans l'ensemble des modèles qui viennent d'être envisagés, l'attribution de la personnalité morale est conçue comme le support de dévolution de droits attachés à cette personne juridique naturelle. Dans aucun des systèmes juridiques, ces droits ne sont équivalents à ceux qui peuvent être attribués à une personne physique, ni même à une personne morale de droit commun (société ou association). Ces droits, quoique exprimés de manière différente selon les systèmes juridiques, s'articulent toujours autour la même structure. On s'appuiera, pour opérer cette analyse, essentiellement sur la loi espagnole qui s'inscrit dans une tradition juridique proche du droit français et un environnement normatif supportant les mêmes contraintes, en particulier du fait des conventions internationales relatives à la protection de l'environnement et de la nature ainsi que du droit de l'Union européenne, applicables identiquement en Espagne et en France.

Il y a tout d'abord un « droit primaire » qui consiste à affirmer que la personne juridique naturelle constitue un « écosystème » (art 2 1. a) de la loi espagnole) et que cette personne juridique naturelle a le droit de « d'exister » en tant qu'écosystème. Il s'agit par conséquent de poser le « droit de la nature » en face des droits qui ont été conférés à des activités humaines sur l'objet naturel avant sa personnification. Il s'agit donc de considérer la protection du milieu naturel comme ayant une égale valeur aux activités issues de la pression anthropique.

Ce droit primaire est mis en œuvre par des droits que l'on peut qualifier de « dérivés ». Dans la loi espagnole, ils sont ainsi énoncés (art 2 1 b) à d)) : droit à la protection, droit à la conservation et droit à la restauration.

Le droit à la protection vise à garantir le respect de l'écosystème et en particulier « de limiter, d'arrêter et de ne pas autoriser les activités qui présentent un risque ou un préjudice pour l'écosystème ».

Le droit à la conservation concerne la protection des espaces naturels.

Le droit à la restauration vise à l'obligation de restauration des fonctions de l'écosystème dans le cas où un dommage lui est causé.

## B-2 – Analyse des droits dévolus à la personne juridique naturelle

Cette énumération appelle plusieurs séries de remarques.

### *B-2-1 - Des droits limités à la protection de la nature et ne s'étendant pas à la mise en œuvre d'autres régimes juridiques*

La première observation qu'il convient de faire tient à ce que les droits ainsi dévolus à la personne juridique naturelle sont strictement limités à la protection du fonctionnement en tant qu'écosystème et ne transfèrent pas à cette personne naturelle les droits ou compétences liés à d'autres régimes juridiques : la personne naturelle ne se voit ainsi conférer aucun droit de propriété, ni sur le foncier ni sur la ressource en eau, ni sur les installations et équipements, de toute nature.

De la même manière, la personne naturelle ne se voit pas conférer de compétences pour gérer les activités qui se déroulent dans son périmètre, qu'il s'agisse des activités nautiques et portuaires, agricoles ou piscicoles, de la gestion de la ressource aquatique ou des activités touristiques. Les articles 5 à 7 de la loi espagnole confirme que les compétences conférées aux autorités administratives dans ces différentes matières leurs sont entièrement maintenues mais que celles-ci doivent, dans l'exercices desdites compétences, respecter les droits attribués à la personne naturelle.

La seule nuance concerne la « gestion des espaces naturels protégés » qui est regardée par le texte comme une composante du « droit de conservation », et confie donc à la personne juridique naturelle des compétences s'apparentant à celles dont disposent les réserves ou parcs naturels.

### *B-2-2 - Une dévolution de droits pouvant s'analyser en une obligation renforcée de respecter la séquence « Eviter, réduire, compenser »*

Les droits dévolus à la personne naturelle ne constituent pas une rupture épistémologique avec les techniques classiques de protection de l'environnement mises en place par le droit positif. En particulier, ils reprennent le schéma classique de la démarche « éviter réduire compenser » imposé par le droit de l'Union européenne, tout en renforçant les contraintes résultant de cette séquence.

S'agissant tout d'abord de « l'évitement », le droit à la protection tel qu'il est défini par la loi espagnole est marqué par un principe de réalité : il n'exclut pas toute activité humaine et assume la part inévitable de pression anthropique, y compris sur un espace qui était il y a peu encore essentiellement naturel. Même si le texte n'est pas d'une parfaite netteté sur ce point, il semble même qu'il admette des activités susceptibles de porter une atteinte à l'écosystème : l'interdiction n'est pas la seule possibilité envisageable, la « limitation », semblant également envisageable.

Cette ambiguïté du texte est d'ailleurs symptomatique d'une question qui travaille toutes les expériences de dévolution de droits à des entités naturelles : celle de prendre en compte le fait qu'il n'est pas envisageable de revenir à un état purement naturel et que les activités humaines ne peuvent pas être radicalement interdites.

La loi espagnole montre toutefois que la notion d'évitement est renforcée en particulier parce que le principe est bien celui d'une interdiction ou d'une très forte limitation des atteintes à l'écosystème et surtout par le fait que la compensation ne semble pas autorisée *ex ante* mais uniquement pour la réparation d'un dommage survenu accidentellement. C'est peut-être un point qui, au regard du droit de l'Union européenne, est problématique. En effet, dès lors qu'un plan ou un projet est susceptible de nuire à l'environnement, si cela ne peut être ni évité ni réduit, il faut impérativement le compenser. Cette obligation nous paraît plus large que la réparation des dommages environnementaux survenus accidentellement.

En revanche, là où la loi du 21 septembre 2022 est plus contraignante que le droit de l'Union européenne, c'est lorsqu'elle interdit que la compensation soit opérée sur un autre site et qu'elle impose qu'elle concerne exclusivement l'espace naturel qui s'est vu attribuer le droit de protection. Mais cette exigence se comprend aisément : c'est le moyen d'assurer que la biodiversité de la lagune y soit préservée.

## **C - La garantie de l'effectivité des droits dévolus à la personne juridique naturelle**

Dans l'ensemble des expériences qui ont été menées jusqu'à présent, la garantie de l'effectivité des droits dévolus à la personne juridique naturelle passe par la mise en place d'un double dispositif, institutionnel d'une part et juridictionnel d'autre part.

### **C-1 - L'institution d'un organe de représentation et de gouvernance de la personne juridique naturelle**

Par définition, la personne juridique naturelle n'est pas en mesure d'assurer par elle-même l'exercice des droits et compétences qui lui ont été dévolus. Ainsi, toutes les expériences d'attribution de droit à la nature sont conduites à passer par la création d'une institution en charge d'assurer cette fonction. Selon les cas, l'organisation mise en place est plus ou moins complexe, cette complexité étant largement tributaire du modèle dans lequel s'inscrit le dispositif mis en place. Il y a toutefois une série de constantes qui peuvent être dégagées et qui construisent une sorte de schéma type qu'il convient ici d'analyser.

#### *C-1-1 - Une constante : la création d'un organe délibératif collégial*

Le premier élément de ce schéma institutionnel type réside dans la mise en place d'un organe qui se voit confier l'essentiel des compétences en matière de prise en charge des droits de la personne juridique naturelle.

Hormis dans le cas indien, cet organe est toujours un organe collégial de type délibératif dont la composition est marquée par l'implication des populations concernées et un certain retrait des acteurs des collectivités publiques. En effet, dans aucun des systèmes mis en place, les pouvoirs publics, locaux ou nationaux, ne disposent de la majorité au sein de cet organe. En Colombie et en Nouvelle-Zélande, la composition de l'organe délibératif est paritaire ; en Espagne, les « citoyens » disposent d'une légère majorité sur les représentants de l'Etat et de la Communauté autonome.

Ces choix dans la composition de l'organe délibérant traduisent bien une des préoccupations centrales du mouvement de dévolution de droit à la nature : il s'agit de faire assurer le droit à la protection de l'écosystème par les personnes qui en sont le plus proches, qu'il s'agisse des populations autochtones, dans les cas néozélandais et colombien ou des « citoyens », impliqués dans la protection de la lagune, dans le cas espagnol. Corrélativement, il existe donc une forme de défiance à l'égard des autorités publiques dont on considère qu'elles sont sans doute plus enclines à permettre la réalisation d'activités à finalités économiques susceptibles de porter atteinte à l'écosystème qu'à le protéger effectivement.

#### *C-1-2 - Une diversité de solutions : la création d'un organe exécutif*

Si la création d'un organe collégial délibératif est une quasi constante dans les exemples étudiés, il existe en revanche une plus grande diversité en ce qui concerne le point de savoir s'il est nécessaire de créer un organe exécutif et ainsi de reproduire le fonctionnement classique des institutions politiques et administratives.

Dans le modèle néozélandais, un organe exécutif bicéphale a été créé, constitué par un représentant des pouvoirs publics et un représentant des peuples autochtones, ce qui suppose, par définition, qu'ils doivent parvenir à un accord avant de prendre toute mesure ou décision. Dans les cas colombien et espagnol, aucun pouvoir exécutif n'a été institué et dans le cas indien, par définition, puisqu'il n'existe pas d'organe collégial, ce sont des agents de l'administration publique qui exercent les droits et compétences.

Cette forme de défiance à l'égard des structures organisationnelles politiques et administratives classiques rejoint celle qui a été soulignée dans le point précédent : il existe de toute évidence une crainte qu'une personnalisation du pouvoir ne génère des « politiques administratives » qui auraient pour conséquence de tempérer le poids de la protection des droits de la nature par rapport à celui des activités humaines.

### *C-1-3 - L'institution de dispositifs de « vigilance » citoyenne et/ou scientifique*

Aux organes d'administration qui viennent d'être décrits, la plupart des modèles décrits ajoutent des fonctions de vigilance citoyenne et/ou scientifique qui ont été popularisées sous l'appellation de « gardiens » de l'écosystème qui a été doté de la personnalité morale. Ces organes et leurs membres se voient en particulier dotés d'une mission de surveillance des activités qui se déroulent dans l'écosystème pour s'assurer que celles-ci ne lui portent pas d'atteintes contraires aux droits qui lui ont été reconnus.

Dans les différents textes analysés, ces gardiens ne jouissent pas de pouvoirs juridiques particuliers qui les apparenteraient à des agents publics chargés du contrôle et de la répression des atteintes à l'environnement : ils jouent donc essentiellement un rôle de surveillance et d'alerte.

Selon les cas, ces dispositifs sont soit directement intégrés dans les organes d'administration et de représentation de la personne juridique naturelle (cas de la Colombie) soit réunis dans un organe *ad hoc* (cas de l'Espagne). Ce dernier cas est d'ailleurs intéressant car il semble prendre en considération le fait que la surveillance citoyenne n'est sans doute pas suffisante en termes de pouvoirs de contrôle et intègre dans la commission de surveillance des agents publics. Même si le texte ne le dit pas expressément, il est vraisemblable que cela permette l'exercice de pouvoirs renforcés en termes de contrôle et de coercition.

De la même manière, différents modèles intègrent un outil d'expertise scientifique qui est soit un organe autonome (cas de l'Espagne) soit intégré à une des institutions d'administration de la personne naturelle (cas de la Nouvelle Zélande).

### *C-2 - L'institution de dispositifs juridictionnels visant à assurer l'effectivité des droits dévolus à la personne juridique naturelle*

#### *C-2-1 - Un système étendu d'actions en justice*

Nous abordons ici une des questions les plus cruciales du mouvement de dévolution des droits à la nature, et de celle qui suscite le plus de débats. Elle concerne les pouvoirs d'action en justice au nom de la personne juridique naturelle.

Dans les systèmes néozélandais et indien, il n'est pas prévu de mécanisme particulier d'action en justice pour assurer la protection des droits de fleuves personnifiés. On peut donc supposer que, dans le cadre de systèmes juridiques d'influence anglo-saxonne, joue une forme de « théorie des pouvoirs implicites » habilitant les organes d'administration à agir en justice pour préserver les droits attribués à l'élément naturel.

En revanche, dans le modèle colombien a été prévue une « *actio popularis* » permettant à toute personne, aussi bien physique morale d'agir au nom de la personne juridique naturelle pour assurer l'effectivité des droits qui lui ont été dévolus. Ce dispositif a été repris par la

loi espagnole. Ce dernier texte n'est pas parfaitement explicite sur la nature de ce recours, mais il semble néanmoins que l'on puisse considérer qu'il englobe aussi bien des actions administratives que civiles ou pénales.

On peut s'interroger sur les raisons qui conduisent, non seulement dans les dispositifs juridiques applicables mais également dans les réflexions des tenants du mouvement des droits à la nature, à donner autant d'importance au rôle du juge et à l'action en justice. En effet, en particulier dans les contextes occidentaux, il existe la plupart du temps des systèmes de contrôles juridictionnels des atteintes environnementales dont l'effectivité est certes perfectible mais réelle.

Dans la conférence qu'elle a donnée pour les entretiens du « Parlement de Loire », Marie Angèle Hermitte<sup>6</sup> fournit une série de justifications théoriques. Le point de départ de cette analyse consiste à considérer que le droit d'origine textuelle, s'il peut affirmer un certain nombre de droits au profit de personnes juridiques naturelles, n'est pas en mesure de leur conférer leur pleine consistance. Seule la jurisprudence, saisie de litiges reposant sur des situations actuelles serait en mesure de procéder à la concrétisation de ces droits. Ainsi, le rôle de l'action en justice serait avant tout conçu dans ce système comme devant permettre la mise en œuvre d'une dynamique de construction d'un système global et cohérent des droits de la nature. De surcroît, souligne Marie Angèle Hermitte, c'est dans le cadre de la confrontation judiciaire que pourrait être construit un équilibre dans la confrontation et dans l'articulation des droits de la nature et des droits des activités humaines.

#### *C-2-2 - Un système d'effectivité des droits fondé sur le principe de légalité*

A ce dispositif étendu d'actions en justice s'ajoute, en particulier dans l'exemple espagnol qui se révèle de ce point de vue représentatif des enjeux dans un système de droit administratif de modèle français, un dispositif fondé sur le respect du principe de légalité. La loi espagnole affirme en effet explicitement que « tout acte ou action d'une des administrations publiques qui viole les dispositions contenues dans la présente loi sera considéré comme invalide et examiné dans le cadre des procédures administratives et judiciaires » (art 5 de la loi). Ce faisant, le législateur espagnol intègre dans le bloc de légalité le respect des droits dévolus à la personne juridique naturelle et permet ainsi la censure des atteintes qui peuvent leur être portées dans le cadre de plans ou projets édictés ou autorisés par l'autorité administrative.

---

<sup>6</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=6515BpZOP-o>

## II - Les transpositions possibles des droits donnés à la nature dans le cas de la Seine

La question de savoir s'il est possible de conférer la personnalité juridique à la Seine est, du point de vue du droit, facile à résoudre : on peut y répondre par l'affirmative car aucun principe de rang constitutionnel ne s'oppose à la dévolution de la personnalité juridique à une activité ou à un ensemble de biens. Ce point n'est d'ailleurs pas contesté par les juristes critiques à l'égard de l'attribution de la personnalité juridique à des éléments naturels<sup>7</sup>.

### **Des contraintes constitutionnelles peu importantes *in fine***

Comme le Conseil constitutionnel n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur la personnalité juridique de la nature ni même des animaux (il n'a même pas été saisi de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit introduisant l'article 515-14 dans le code civil en vertu duquel « les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité », et même si l'octroi de cette personnalité concourt à la concrétisation de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains consacré par le Conseil constitutionnel en 2020 (Cons. const., n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes), on ne peut être totalement sûr qu'il ne censurerait pas une loi qui la reconnaîtrait à la Seine. Pour autant, pour deux raisons principales, cette probabilité serait faible, alors même que le droit français est présenté le plus souvent comme anthropocentré.

Premièrement, parce qu'il ressort de la jurisprudence constitutionnelle, ainsi que de la tradition juridique française, que la personnalité juridique est un artefact dont la création relève de la compétence du législateur. Ceci signifie deux choses.

D'une part, l'octroi de la personnalité juridique à des collectifs (société, association, etc.) ou à des territoires relève de la compétence du législateur. C'est ainsi que le législateur a pu refuser la personnalité juridique aux arrondissements des communes Paris, Lyon et Marseille (CC, 28 décembre 1982, n° 82-149 DC, Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon). Dans le même esprit, le Conseil constitutionnel avait jugé que l'attribution de la personnalité juridique à une catégorie d'établissement public (Décision 67-47 L - 12 décembre 1967 - Nature juridique de certaines dispositions de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne) relève de la compétence du législateur car cette personnalité juridique est un des éléments de ses « règles constitutives ».

D'autre part, l'octroi de la personnalité juridique relève du pouvoir discrétionnaire du législateur, sous réserve de celle des personnes physiques entre leur naissance et leur décès en vertu du principe constitutionnel de sauvegarde de la personne humaine, et de leurs droits fondamentaux, et des collectivités territoriales en raison de leur droit de propriété et du principe de leur libre administration qui

<sup>7</sup> V. Not. J. Betaille, La personnalité juridique de la nature démystifiée, éléments de contre-argumentation, blog actu environnement 13/11 /2020 (<https://www.actu-environnement.com/blogs/julien-betaille/180/personnalite-juridique-nature-demystifiee-elements-contre-indication-12-438.html>)

les soumet au principe de la responsabilité si elles commettent des dommages par leurs actions, ce qui implique leur personnalité juridique.

Deuxièmement, parce que les limites constitutionnelles à la reconnaissance de la personnalité juridique d'un élément de la nature ne pourraient que deux ordres. Cette reconnaissance serait impossible, à moins d'une révision de la Constitution, si elle portait atteinte aux droits et libertés constitutionnellement garantis, dont, entre autres, le droit de propriété, ou aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale sinon une s'imposerait préalablement (par ex., Cons. const. 31 juillet 2017, n°2017-749 DC, Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne).

Or accorder des droits à des collectifs ou à un élément de la nature, que ce soit à la Seine ou un autre espace, n'emporte pas mécaniquement des atteintes aux droits fondamentaux des personnes physiques. Ni leur dignité morale ni leur statut juridique n'en souffrirait, surtout si le législateur prend bien soin d'identifier les droits accordés à la Seine, comme cela a été proposé ci-dessus, dans la lignée de l'exemple espagnol. Ainsi, en ne reconnaissant au fleuve ni la liberté d'expression ni le droit à la réputation, il n'y a pas de risque que ces droits se retournent contre les particuliers, comme cela a pu se produire avec les entreprises qui les ont opposés aux chercheurs pour limiter la diffusion de leurs études quand celles-ci leur sont préjudiciables.

De même, pour protéger les droits de propriété que les personnes physiques, les personnes morales de droit privé et les personnes publiques sont susceptibles de détenir sur la Seine et ne pas violer l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, il suffira que la loi reconnaissant la personnalité juridique à la Seine précise que cette reconnaissance ne remet pas en cause ces droits de propriété. C'est la précaution qu'a prise le législateur espagnol : elle est pleinement transposable en droit français. Ainsi, notamment le fait que la Seine fasse partie du domaine public fluvial de l'Etat, c'est-à-dire que l'Etat en soit propriétaire, ne poserait plus de problème.

La seule limite pourrait provenir du droit du domaine public et en particulier de l'articulation entre le droit de propriété dont dispose l'Etat sur la Seine et la constitution de celle-ci en personne morale. Toutefois, comme le montrent les modèles étrangers l'attribution de la personnalité morale n'emporte que la dévolution des droits qui ont expressément énoncés dans le texte institutif et n'a pas conséquent aucune incidence sur le régime de la propriété. La loi néozélandaise prend le soin de l'affirmer expressément, les autres textes ou arrêts ne le mentionnent pas.

### **Le rapport à la personne Seine à ses propres composants**

Reconnaître à la Seine le statut de personne conduit, comme indiqué ci-dessus, de lui reconnaître un patrimoine, ce qui implique de déterminer les droits que la Seine, en tant que personne juridique, pourrait détenir sur la Seine, comme bien. Dit autrement, la Seine pourrait-elle être propriétaire d'elle-même ? L'admettre compliquerait la préservation des droits de propriété détenus par l'Etat et les particuliers sur la Seine et ses abords.

En réalité, cette question est aussi un faux problème car elle perd toute consistance si le législateur précise que la Seine comme personne juridique ne détient pas de droits patrimoniaux sur la Seine comme élément naturel. Précision étant faite, pour éviter toute ambiguïté, que les droits à la protection, à la conservation

et à la restauration qu'attacherait le législateur à la personnalité de la Seine sont, à l'instar des droits que reconnaît le Code civil aux personnes physiques, des droits personnels et non patrimoniaux.

Cette solution respecte les normes constitutionnelles. En effet, le Conseil constitutionnel a estimé (implicitement dans sa décision de 1994) que l'article 16-1 alinéa 3 du Code civil selon lequel « Le corps humain, ses éléments et ses produits ne peuvent faire l'objet d'un droit patrimonial » ne viole pas la Constitution. Plus encore, il a affirmé que la loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain qui a introduit cet article 16-1 dans le code civil met « en œuvre, en les conciliant et sans en méconnaître la portée, les normes à valeur constitutionnelle applicables » (Cons. constit., n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal). On peut donc transposer cette règle selon laquelle le corps d'une personne physique ne fait pas partie de son patrimoine à une entité comme un fleuve.

Si du point de vue de la technique juridique, l'attribution de cette personnalité ne pose pas de problèmes, il n'en reste pas moins qu'il existe une tendance assez forte chez les juristes à contester ce mouvement. Un exposé méthodique de ces critiques a été formulé à l'échelon européen par le Professeur Jan Darpö dans son étude réalisée en 2021 à la demande du Parlement européen « Des droits pour la nature ? Une étude au sujet des droits de la nature dans le contexte européen »<sup>8</sup>.

Ces critiques sont de deux ordres. Il existe tout d'abord une série de critiques d'ordre philosophique. Le professeur Darpö souligne ainsi « le courant de pensée RdN contient beaucoup de symbolisme et n'a pas réussi jusqu'à présent à démontrer que ce concept serait une révolution paradigmatique pour le droit de l'environnement en Europe ». Julien Bétaille y voit même une forme de remise en cause de la démocratie qui devrait être soumise à la « loi biologique »<sup>9</sup>.

Il existe ensuite des critiques liées à l'absence d'utilité de cet outil qui ne résoudrait pas les véritables problèmes de l'insuffisante effectivité du droit de l'environnement pour assurer la protection des éléments de la nature<sup>10</sup>.

En ce qui concerne les critiques d'ordre philosophique, il convient de remarquer que celles-ci s'adressent davantage aux discours justificatifs sur les droits de la nature qu'aux dispositifs concrètement mis en place. Elles constituent une forme de réaction face à des prises de position parfois radicales sur la nécessité de remise en cause du caractère « anthropocentré » du droit.

Dans la présente étude, il n'y a pas lieu de prendre parti dans ce débat car en définitive, le véritable enjeu est bien de savoir si dans la pratique juridique de l'environnement, attribuer

---

8

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL\\_STU\(2021\)689328\(SUM01\)\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU(2021)689328(SUM01)_FR.pdf)

<sup>9</sup> J. Bétaille, op. cit.

<sup>10</sup> J. Bétaille, op. cit.

des droits à un élément de la nature, et ici tout particulièrement à la Seine, est susceptible d'avoir une utilité, cette utilité étant caractérisée par une meilleure protection de cet élément naturel face à la pression anthropique et à ses conséquences.

Une étude réalisée par le Conseil économique et social européen en 2020<sup>11</sup> souligne de ce point de vue que ériger un élément de la nature en personne morale et lui attribuer des droits vise d'abord à remédier au caractère parcellaire et fragmentaire des protections assurées par le droit de l'environnement (multiplicité des acteurs de la protection et des objets de la protection) en lui substituant une protection placée sous la direction d'une personne unique permettant une approche globale de la sauvegarde de l'élément naturel considéré.

Par ailleurs, Jan Darpö dans son étude précitée, tout en ayant une lecture critique du mouvement général des droits de la nature, souligne que celui-ci apporte un certain nombre d'instruments juridiques intéressants, en particulier l'idée d'autorités indépendantes pour protéger les éléments naturels ainsi que le renforcement des possibilités de recours juridictionnels.

C'est au vu de ces analyses que la présente étude entend présenter un certain nombre d'options susceptibles d'être envisagées dans le contexte juridique français pour conférer la personnalité juridique à la Seine.

On examinera à cette fin dans un premier temps la question des droits susceptibles d'être dévolus à la personne juridique naturelle (A). Le périmétrage de ces droits conduira à examiner dans un deuxième temps les conditions dans lesquelles l'effectivité des droits dévolus à cette personne naturelle peut être garantie (B). Il sera enfin possible sur la base de ces deux analyses de déterminer la nature de la personne morale pouvant être créée ainsi que les modalités de sa gouvernance (C). On comprendra alors mieux pourquoi cette étude ne s'est pas arrêtée face aux arguments opposés à la reconnaissance de droits à la nature (D).

## **A - Donner la personnalité juridique à la Seine : pour la protection de quels droits et dans quelles limites ?**

### A - 1 - Les droits attachés à la personnalité juridique de la Seine

Comme cela a été montré dans la partie précédente de cette étude, l'attribution de la personnalité juridique à une entité naturelle vise à lui conférer un certain nombre de droits dont il faudra assurer la protection. Les expériences étrangères et françaises (on songe ici à

---

<sup>11</sup> <https://www.eesc.europa.eu/fr/our-work/publications-other-work/publications/vers-une-charte-europeenne-des-droits-fondamentaux-de-la-nature>

la démarche pionnière du « Parlement de Loire ») montrent qu'il existe fondamentalement trois modèles d'intensité très différente.

Il existe tout d'abord la possibilité de confier à la personne naturelle la totalité ou la quasi-totalité du contrôle des activités se déroulant au sein de son écosystème. C'est en particulier le cas en Nouvelle Zélande. Il existe ensuite la possibilité de limiter le périmètre de ces droits aux « droits environnementaux », c'est-à-dire à la protection de l'écosystème, comme c'est notamment le cas en Espagne. Enfin, l'attribution des droits peut avoir un objet essentiellement déclaratoire et s'inscrire dans une démarche de prise de conscience des enjeux environnementaux et d'animation sociale et culturelle autour de ces enjeux, de la manière dont le pratique en France le Parlement de Loire.

Pour ce qui concerne la Seine, l'application du premier modèle, visant à lui confier tous les droits liés à son fonctionnement paraît largement irréaliste. Cela signifierait en effet que la personne naturelle Seine serait seule compétente pour déterminer la nature et les conditions de toutes les activités qui se déroulent sur son périmètre et délivre, ou refuse de délivrer, les autorisations correspondantes. Cela couvrirait aussi bien les activités portuaires que les conditions de navigation ou d'occupation du fleuve ou encore le fonctionnement des services d'assainissement de son bassin versant et le contrôle du régime de protection contre les risques d'inondation. Elle deviendrait ainsi une institution ayant autorité et déterminant les conditions d'exercice de leurs activités et compétences aussi bien du grand port fluvio-maritime de l'axe Seine que de Voies Navigables de France, des préfectures en charge des PPRI, de l'agence de l'eau Seine Normandie et des comités de bassin ainsi que des services d'assainissement des collectivités territoriales.

On mesure à cette énumération le bouleversement dans l'ordre des compétences et des pouvoirs qu'induirait la mise en place de ce schéma. S'il est envisageable d'un point de vue théorique, il semble dépasser très largement les enjeux analysés dans la présente étude.

L'application du troisième modèle à la Seine, à l'inverse, ne pose juridiquement aucune difficulté puisqu'elle repose sur une logique d'attribution de droits purement déclaratoire n'ayant aucune incidence sur l'exercice des pouvoirs et compétences des acteurs. Là encore, elle est envisageable et la démarche du Parlement de Loire montre tout l'intérêt qu'elle peut avoir dans la sensibilisation des acteurs aux enjeux environnementaux. On notera toutefois, et là encore la démarche du Parlement de Loire est symptomatique, qu'il semble difficile de passer de cette démarche déclaratoire à une mise en actes en particulier par la prise en compte de ses acquis dans les projets d'aménagement ou les plans et programmes.

C'est la raison pour laquelle c'est sans doute le deuxième modèle – le modèle espagnol – de la dévolution des droits environnementaux à la personne juridique naturelle qui est le mieux en mesure d'atteindre l'objectif d'utilité, tout en s'inscrivant dans une démarche réaliste et réalisable.

Il reste que la transposition de ce modèle espagnol pose un certain nombre de difficultés. En effet, la lagune de Mar Menor qui a fait l'objet de l'attribution de droits environnementaux est un espace naturel dégradé par les occupations et activités qui s'y déroulent et l'objectif de la dévolution de ces droits vise à la restauration de cet espace en tant qu'espace naturel. C'est donc un but de « renaturation », pour parler schématiquement, qui est ici visé. De ce point de vue, la Seine se trouve dans une situation très différente. Son caractère très fortement anthropisé fait partie de son histoire et de son identité actuelle : l'objectif visé n'est donc pas celui d'une renaturation mais d'un équilibre nouveau entre la protection de l'environnement et les activités humaines en lien avec le fleuve. Par ailleurs, il est difficile, compte tenu de la taille de la Seine, de la réduire à un seul écosystème. Selon les lieux qu'elle traverse, elle est confrontée à des enjeux de nature très différente, comprenant à la fois des périmètres dans lesquels elle est pratiquement canalisée, comme à Paris, d'autres dans lesquels coexistent des réserves naturelles et de fortes activités portuaires (c'est le cas notamment de l'estuaire de la Seine).

Dans ces conditions, la dévolution de droits environnementaux à une personne juridique naturelle « Seine » ne peut pas avoir un caractère aussi absolu que dans le modèle espagnol : ces droits doivent nécessairement prendre en compte les enjeux humains économiques et sociaux existant par ailleurs. Deux options sont dès lors envisageables : ou bien affirmer ces droits environnementaux de manière absolue et nuancer ce caractère absolu dans leurs conditions d'application et d'opposabilité, ou bien au contraire poser une dévolution des droits qui intègre d'ores et déjà cet équilibre. Le choix entre ces deux options, dont les effets juridiques ne seraient sans doute pas très éloignés, relève davantage d'un choix politique que d'une question de droit.

De la même manière, la question du contenu de ces « droits équilibrés » entre la protection environnementale et l'exercice des activités humaines est une question qui dépasse largement les enjeux juridiques : elle est politique. Elle suppose en effet de définir quel est le niveau « normal » d'atteinte au milieu aquatique qui est acceptable et quelles sont au contraire les atteintes « anormales » qui portent une atteinte qui ne peut pas être acceptée à l'environnement fluvial. La seule chose que puisse dire le droit de ce point de vue, c'est que la distinction entre « normal » et « anormal » et la définition d'un seuil d'inacceptabilité des atteintes à l'environnement fluvial est sans doute la démarche la plus efficiente et la plus réaliste même s'il est indéniable qu'elle limite l'étendue de la protection qui en résultera pour la Seine.

Enfin, il convient d'appréhender ces droits dans une perspective dynamique et non statique. Il s'agit en effet de fixer un horizon qui vise à l'amélioration progressive de la qualité des écosystèmes de la Seine. De ce fait, il semble que deux droits, l'un figurant dans le modèle espagnol, l'autre étant proposé par le Professeur Darpö dans son étude précitée doivent être dévolus à la Seine.

Le premier est le « droit de restauration », qui oblige, en cas d'atteinte à l'environnement de réparer les atteintes subies par les écosystèmes, comme dans la séquence « Eviter réduire compenser », mais qui oblige à ce que cette restauration soit faite sur les lieux mêmes du dommage causé et ne permet pas que cette réparation puisse être faite sur un espace équivalent.

Le second est le « droit de non régression » qui conduit non seulement à ce que la qualité environnementale des écosystèmes ne puisse pas être dégradée mais aussi à ce que chaque nouvelle action conduite au contraire à maintenir voire à améliorer la qualité environnementale des écosystèmes.

Au vu de l'ensemble de ces observations, les droits susceptibles d'être attribués utilement à la personne juridique naturelle « Seine » semblent être les suivants :

1° Le droit à la protection de la Seine en tant qu'ensemble d'écosystèmes, ce droit à la protection étant adapté en considération des différents types d'écosystèmes ;

2° Le droit à la conservation des espaces faiblement anthropisés de la Seine ;

3° Le droit à la restauration en cas de dommage environnemental, imposant que la restauration doit avoir lieu dans les espaces où le dommage se produit ;

4° Le droit de non régression, consistant donc en ce que l'anthropisation et ses effets ne peuvent pas s'accroître.

#### A - 2 - Le périmétrage de la Seine comme personne

Les expériences étrangères ont montré que la question de la délimitation de l'entité à laquelle la personnalité juridique est attribuée n'est pas commandée par les données écologiques : juridiquement, rien n'oblige pas à reconnaître la personnalité juridique à toute la Seine, de sa source à son estuaire. Il serait même possible de limiter cette reconnaissance à une partie seulement de ce fleuve, par exemple, à son estuaire ou encore d'établir une personnalité juridique en pointillés. Le principe constitutionnel d'égalité ne s'y opposerait pas.

Dans ces conditions, aucune norme supra législative, constitutionnelle ou européenne, n'empêche que la personnification de la Seine dépende des limites territoriales des membres de l'Entente Paris, Rouen, Le Havre. C'est un choix politique, il est vrai, qui doit tenir compte des objectifs de protection du fleuve. Ainsi, par exemple, une personnalité juridique en pointillés ne serait pas très efficace pour protéger les fleuves contre les pollutions qui suivent son cours.

De la même façon, décider que la personnalité juridique de la Seine ne vaudrait que dans les limites de ses plus hautes eaux avant de déborder, c'est-à-dire dans les limites de sa domanialité publique telles que définies par le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP, art. L. 2111-9) est un choix politique. Il serait tout aussi possible

d'étendre cette personnalité juridique à tout son bassin versant ou, de façon plus modeste, à ses abords immédiats. Là encore, c'est une décision qui ne relève pas de la sphère juridique.

## **B - Quelle garantie pour assurer l'effectivité des droits de la personne juridique naturelle « Seine » ?**

Ainsi que souligné dans la première partie de cette étude, les principaux modèles étrangers, et plus spécialement encore les modèles colombiens et espagnols, se sont fortement appuyés sur la technique de l'action en justice pour assurer l'effectivité des droits dévolus à la personne morale naturelle, en créant notamment une « *actio popularis* » permettant à toute personne, physique ou morale d'agir devant toute juridiction au nom de la personne naturelle.

Dans le contexte français, la mise en place d'une telle « *actio popularis* » apparaît hautement improbable tant elle fait l'objet de réticences et de contestations. Au surplus, comme le relève Julien Bétaille dans son texte précité, il existe déjà en France un ensemble de recours qui permettent de mettre en cause les atteintes à l'environnement, qu'il s'agisse des recours en annulation devant le juge administratif ou de la possibilité pour les associations de protection de l'environnement de se porter partie civile devant le juge pénal. Dans ces conditions, il semble qu'il n'est pas utile de proposer un bouleversement global du système des recours tel qu'il existe en droit français. En revanche, il est possible de lui apporter une série d'améliorations qui seront examinées dans un premier temps (1).

Ceci dit, la présente étude entend également souligner qu'au-delà des actions en justice, il semble que l'effectivité des droits de la personne naturelle puisse être assurée en l'insérant dans les dispositifs de gouvernance de la protection de l'environnement et des milieux aquatiques. Ceci sera examiné dans un second temps (2).

### **B-1 - Quelles améliorations pour le système des recours au profit de la personne juridique naturelle ?**

Sachant qu'en vertu du droit positif, la Seine, en tant que personne juridique, serait redevable à saisir les juges administratif, pénal et civil, la principale innovation envisagée consiste en l'ouverture au profit de la personne juridique naturelle des « actions domaniales » (a). On envisagera également la possibilité de faire évoluer un certain nombre des référés environnementaux déjà existants (b) et la possibilité d'introduire un mécanisme d'inversion de la charge de la preuve en cas d'atteinte aux droits de la personne juridique naturelle (c).

*a) Confier à la personne juridique naturelle le pouvoir d'engager les actions domaniales*

La Seine – pour l'essentiel – faisant partie du domaine public fluvial de l'Etat, elle bénéficie du régime juridique des actions domaniales, et en particulier de celui des « contraventions de grande voirie » permettant d'obtenir du tribunal administratif la condamnation au paiement d'une amende mais surtout celle de la remise en état pour les infractions consistant en des pollutions, des prélèvements sans autorisation ou les obstacles mis à l'écoulement.

**La Seine, un fleuve partiellement dans le domaine public fluvial**

Toute la Seine ne fait pas partie du domaine public fluvial de l'Etat. En effet, sa source appartient depuis 1865 à la Ville de Paris.

De plus, la précision juridique commande de préciser que l'eau de la Seine ne relève pas du domaine public fluvial de la Seine : l'eau de la Seine – comme de tout fleuve – n'appartient à personne, pas même à l'Etat, tant qu'elle n'est pas captée et ce, alors même qu'un fleuve – qui ne peut pas se concevoir sans eau – appartient à l'Etat.

Cette dissociation de l'eau et du fleuve ne gêne pas la personnification de la Seine car la Seine comme personne ne serait pas propriétaire d'elle-même.

Cependant, c'est l'Etat qui est en la matière l'acteur essentiel. En effet, les infractions constitutives de contraventions de grande voirie relatives au domaine public fluvial – c'est-à-dire d'atteinte à l'intégrité et aux affectations de ce domaine public – qui, au demeurant, sont énoncées aux articles L. 2132-5 à L. 2132-11 et L. 2132-16 du code général de la propriété des personnes publiques<sup>12</sup>, font l'objet de poursuite devant le tribunal

---

<sup>12</sup> Article L. 2132-5 : « Tout travail exécuté ou toute prise d'eau pratiquée sur le domaine public fluvial sans l'autorisation du propriétaire du domaine mentionnée à [l'article L. 2124-8](#) est puni d'une amende de 150 à 12 000 euros.

Le tribunal fixe, s'il y a lieu, les mesures à prendre pour faire cesser l'infraction ou en éviter la récurrence et le délai dans lequel ces mesures devront être exécutées, ainsi qu'une astreinte dans les formes définies à [l'article L. 437-20](#) du code de l'environnement. »

Articles L. 2132-6 : « Nul ne peut construire ou laisser subsister sur les rivières et canaux domaniaux ou le long de ces voies, des ouvrages quelconques susceptibles de nuire à l'écoulement des eaux ou à la navigation sous peine de démolition des ouvrages établis ou, à défaut, de paiement des frais de la démolition d'office par l'autorité administrative compétente.

Le contrevenant est également passible d'une amende de 150 à 12 000 euros ».

Article L. 2132-7 : « Nul ne peut, sous peine de devoir remettre les lieux en état ou, à défaut, de payer les frais de la remise en état d'office par l'autorité administrative compétente :

1° Jeter dans le lit des rivières et canaux domaniaux ou sur leurs bords des matières insalubres ou des objets quelconques ni rien qui puisse embarrasser le lit des cours d'eau ou canaux ou y provoquer des atterrissements ;

2° Y planter des pieux ;

3° Y mettre rouir des chanvres ;

administratif qui ne peut être saisi en principe que par le préfet : ce principe connaît des exceptions mais dont ne bénéficient ni les collectivités territoriales ni les personnes privées.

De ce fait, le préfet a jusqu'au dernier quart du XXe siècle détenu un quasi-monopole pour engager les poursuites. Ceci tenait en grande partie à l'histoire : longtemps, le domaine public protégé par les contraventions de grande voirie appartenait exclusivement à l'État. Aujourd'hui, la compétence du préfet, qu'il peut déléguer à l'un de ses agents, s'impose toujours. Jusqu'en 2019, il l'était même pour le nouveau domaine public fluvial des collectivités locales car, d'une part, le domaine public est une affaire d'État et, d'autre part, la dimension pénale des contraventions de grande voirie justifiait le monopole de l'État. De plus, cette restriction à la libre administration des collectivités locales restait limitée, non seulement du fait de certaines dérogations et, de façon générale, par la possibilité du propriétaire du bien d'intervenir dans le procès ou d'engager des actions en réparation et/ou expulsion, mais surtout par l'obligation du préfet de poursuivre les contrevenants, dans le but de préserver l'intégrité et l'affectation du domaine, but qui *a priori* ne peut que satisfaire le propriétaire public.

Ces dernières décennies, en raison de la décentralisation fonctionnelle et territoriale, la compétence préfectorale subit des exceptions qui se multiplient au fur et à mesure de

---

4° Modifier le cours desdits rivières ou canaux par tranchées ou par quelque moyen que ce soit ;

5° Y extraire des matériaux ;

6° Extraire à moins de 11,70 mètres de la limite desdites rivières ou des bords desdits canaux, des terres, sables et autres matériaux.

Le contrevenant est également passible d'une amende de 150 à 12 000 euros.

Article L. 2132-8 : « Nul ne peut :

1° Dégrader, détruire ou enlever les ouvrages construits pour la sûreté et la facilité de la navigation et du halage sur les cours d'eau et canaux domaniaux ou le long de ces dépendances ;

2° Causer de dommages aux ouvrages provisoires établis en vue de la construction ou de l'entretien des ouvrages mentionnés au 1° ;

3° Naviguer sous les arches des ponts qui seraient fermés à la navigation du fait de tels travaux.

Le contrevenant est passible d'une amende de 150 à 12 000 euros. Il doit supporter les frais de réparations et, en outre, dédommager les entrepreneurs chargés des travaux à dire d'experts nommés par les parties ou d'office.

Article L. 2132-9 : « Les riverains, les mariniers et autres personnes sont tenus de faire enlever les pierres, terres, bois, pieux, débris de bateaux et autres empêchements qui, de leur fait ou du fait de personnes ou de choses à leur charge, se trouveraient sur le domaine public fluvial. Le contrevenant est passible d'une amende de 150 à 12 000 euros, de la confiscation de l'objet constituant l'obstacle et du remboursement des frais d'enlèvement d'office par l'autorité administrative compétente ».

Article L. 2132-10 : « Nul ne peut procéder à tout dépôt ni se livrer à des dégradations sur le domaine public fluvial, les chemins de halage et francs-bords, fossés et ouvrages d'art, sur les arbres qui les bordent, ainsi que sur les matériaux destinés à leur entretien.

Le contrevenant est passible d'une amende de 150 à 12 000 €. Il est également tenu de remettre les lieux en état ou de rembourser les frais d'enlèvement ou de remise en état d'office acquittés par l'autorité administrative compétente ».

Article L. 2132-11 : « Les atteintes à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine public fluvial des ports maritimes sont définies au titre III du livre III de la cinquième partie du code des transports ».

l'émiettement du domaine public étatique. Ces exceptions peuvent être hiérarchisées : soit la compétence du préfet est simplement concurrencée par celle d'une autre autorité : dans ce cas, cette concurrence est une garantie, espère-t-on, que l'un ou l'autre au moins engagera les poursuites. Soit la compétence du préfet s'efface totalement devant celle d'une autre autorité.

Aujourd'hui, pour ce qui concerne les fleuves, l'état du droit est le suivant.

Peuvent engager des poursuites concurremment au préfet :

- depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, les exécutifs des collectivités territoriales pour protéger leur domaine public fluvial (CJA, art. L. 774-2), mais comme la Seine ne fait pas partie du domaine public des collectivités territoriales qu'elle traverse, cette compétence reste à mettre en place ;

- depuis la loi n° 91-1385 du 31 décembre 1991, le directeur de l'HAROPA Port (ex-Port autonome de Paris) ;

Se substituent totalement au préfet et celui-ci ne peut même pas suppléer à leur carence :

- le directeur général de l'établissement public Voies navigables de France ou un de ses chefs de service déconcentré ayant reçu subdélégation (C. transports, art. L. 4313-2) ;

- le directeur du Conservatoire du littoral sachant que le Conservatoire gère l'estuaire de la Seine;

- les présidents des conseils régionaux en ce qui concerne le domaine public situé dans les réserves naturelles régionales (C. env., art. L. 332-22-1). C'est ainsi que le président de la région Ile-de-France est compétent pour poursuivre devant le tribunal administratif les auteurs de contraventions de grande voirie, ayant endommagé la Réserve naturelle régionale de la boucle de Moisson.

Si, sur le cours de la Seine, avait été créé un parc naturel, son directeur aurait été compétent pour poursuivre les atteintes au domaine public se trouvant en son sein (C. env., art. L. 331-19-1). Mais pour l'instant, il n'y en a pas.

Les communes, les EPCI, les départements étant exclus de ces exceptions à la compétence du préfet, si celui-ci ou les autorités qui lui sont substituées n'agissent pas contre les auteurs de contraventions de grande voirie portant atteinte à la Seine, ils en sont réduits, comme les particuliers et les associations de protection de l'environnement, à saisir le tribunal administratif d'un recours pour excès de pouvoir contre leur refus d'agir<sup>13</sup>. Certes, en cas d'annulation de ce refus, même d'office, en vertu de l'article L. 911-1 du Code de justice

---

<sup>13</sup> CE, sect., 23 févr. 1979, n° 04467, *Min. Équipement c/ Assoc. des Amis des chemins de Ronde* : *Rec. CE* 1979, p. 75, concl. Bacquet ; *AJDA* 1979, p. 83, chron. Dutheillet de Lamothe et Robineau ; *D.* 1979, p. 405, note M. Lombard ; *RDP* 1979, p. 1157, note M. Waline. – Rejetant le caractère d'ordre public du moyen faisant valoir que des motifs d'intérêt général s'opposent à la poursuite d'un auteur de CGV : CE, 22 sept. 2017, *SCI APS*, préc.

administrative, le juge administratif peut, au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision, enjoindre à l'administration de faire le nécessaire, dans les limites de ses pouvoirs, pour mettre fin à l'atteinte au domaine public<sup>14</sup>. Mais ces annulations sont rares car si le préfet et les autres autorités ne peuvent pas refuser d'engager des poursuites pour de « simples convenances administratives », leur refus devient légal dès lors qu'il est justifié par un motif d'intérêt général. Ainsi, « l'autorité de poursuite » dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire pour évaluer si l'intérêt général s'oppose à la poursuite du contrevenant puisque le juge ne sanctionne son appréciation de la situation que si une erreur manifeste l'entache. Cet intérêt peut tenir au maintien de l'ordre public ou également à des inconvénients d'ordre économique et aux répercussions sociales qu'auraient les poursuites. Ceci explique qu'un préfet ait pu refuser de poursuivre une entreprise qui avait de longue date installé une conserverie sur le domaine public<sup>15</sup>. Dans ce cas, elle n'est ni illégale ni fautive. Le Conseil d'État a aussi admis que l'État ne traduise pas devant le juge des contraventions de grande voirie les responsables de la pollution par hydrocarbures des plages françaises après que le pétrolier Erika s'est brisé au large des côtes bretonnes. L'absence de poursuite société Total propriétaire du pétrole fut admise parce que cette société s'était engagée à participer au nettoyage des plages et à le financer, et que l'État avait tout intérêt, techniquement et financièrement, à obtenir cette aide<sup>16</sup>.

Ainsi, dès lors que les autorités de poursuite peuvent invoquer une raison valable et suffisante de ne pas poursuivre, les requérants – c'est-à-dire les personnes privées et les collectivités territoriales sus-indiquées – ne peuvent pas les forcer à agir contre les auteurs de contraventions de grande voirie devant le tribunal administratif. Il ne leur reste que les actions pénales et civiles qui, pour des raisons de procédures, se soldent plus difficilement par des condamnations. En effet, tout l'intérêt de l'action pour contravention de grande voirie est qu'elle sanctionne une infraction objective : peu importe l'absence d'intention de nuire, il suffit que l'infraction ait été commise pour que la sanction puisse être prononcée contre son auteur. Et celui-ci est entendu largement puisque la personne qui encourt la condamnation pénale et l'obligation de réparer le dommage causé au domaine n'est ni nécessairement celle qui a matériellement commis l'infraction, ni le propriétaire de la chose à l'origine de la contravention de grande voirie. En pratique, il s'agit le plus souvent soit de l'un soit de l'autre. Toutefois, pour des raisons d'équité et d'efficacité de la protection du domaine public, la jurisprudence utilise d'autres critères d'identification. En effet, « la personne qui peut être poursuivie pour contravention de grande voirie est, soit celle qui a commis ou pour le compte de laquelle a été commise l'action qui est à l'origine de l'infraction, soit celle sous la garde de laquelle se trouvait la chose qui a été la cause du

---

<sup>14</sup> Concernant le domaine fluvial : CE, 19 nov. 1990, n° 72008, *Féd. InteRD Ptale assoc. agréées de pêche et de pisciculture de Paris* : Rec. CE 1990, p. 331.

<sup>15</sup> CE, 6 févr. 1981, n° 18513, *Comité de défense des sites de la forêt de Fouesnant* : Rec. CE 1981, tables, p. 746.

<sup>16</sup> CE, 30 sept. 2005, n° 263442, *M. Cacheux* : Rec. CE 2005, p. 406 ; AJDA 2005, p. 2469, concl. P. Collin.

dommage »<sup>17</sup>. Ainsi, dans la logique de la responsabilité du commettant pour les actes de son préposé, posée par l'article 1242 (ex-1384) du Code civil, une entreprise est responsable des contraventions de grande voirie commises par ses salariés dans le cadre de leur travail et l'exploitant d'un hôtel des débris jetés par les fenêtres par ses clients<sup>18</sup>. En dehors de cette hypothèse, c'est la personne qui a, au moment de l'infraction, la garde de la chose à l'origine du dommage qui assume la contravention de grande voirie<sup>19</sup> : garde qui se déduit de son comportement à l'égard de l'ouvrage<sup>20</sup>. Dès lors qu'elle en a l'usage exclusif ou qu'elle se comporte comme si elle en était le propriétaire, la garde lui en sera reconnue<sup>21</sup>. Cette conception extensive des personnes susceptibles d'être poursuivies fait que l'action peut même porter contre une personne publique : seul l'Etat y échappe encore puisque c'est lui qui a longtemps détenu du monopole des poursuites.

Sur la base de ces analyses, on mesure que l'un des intérêts essentiels de la personnification de la Seine et de la dévolution de droits à cette dernière serait de lui confier le pouvoir d'action domaniale pour pouvoir obtenir, dans les mêmes conditions que l'Etat actuellement, du tribunal administratif la condamnation des personnes qui causent des dommages à son environnement.

*b) Confier à la personne juridique le pouvoir d'agir en référé en cas d'atteinte à ses droits*

La question du pouvoir d'agir en urgence en matière environnementale fait l'objet depuis quelques années d'importantes réflexions qui ont débouché sur des évolutions également importantes. Devant le juge administratif, le droit à vivre dans un environnement sain fait

---

<sup>17</sup> CE, sect., 5 juill. 2000, n° 207526, *Min. Équipement et Transports c/ Chevallier* : *Rec. CE* 2000, p. 294, concl. J.-Cl. Arrighi de Casanova ; *AJDA* 2000, p. 800, chron. M. Guyomar et P. Collin ; *CJEG* 2000, p. 453, note F. Melleray. – En cas de cession du bateau à l'origine de l'infraction : CE, 13 sept. 2021, n° 450097, *VNF* : *Rec. CE* 2021, tables. – CE, 13 sept. 2021, n° 443019, *M<sup>me</sup> F. c/ VNF* : *Rec. CE* 2021, tables.

<sup>18</sup> CE, 15 févr. 1989, n° 87758, *Min. délégué auprès du Min. équipement* : *Rec. CE* 1989, p. 54. – À propos de la responsabilité de l'affréteur d'un navire : CE, 19 sept. 2018, n° 415044, *Sté ENTMV* : *Rec. CE* 2018, tables. – Sur celle du mandataire liquidateur ès qualités d'une entreprise en liquidation judiciaire : CAA Marseille, 22 avr. 2014, n° 12MA03399.

<sup>19</sup> La garde d'un bien se déduisant de sa proximité et de son intérêt direct pour le contrevenant, peu importe qu'il l'ait effectivement entretenu. – À propos d'un enrochement sur le domaine public maritime construit par l'entreprise qui avait vendu aux requérants le bâtiment d'habitation attenant : CE, 9 nov. 2011, n° 341399, *M. et M<sup>me</sup> Victor Duval* : *Rec. CE* 2011, tables, p. 925 ; *RD imm.* 2012, p. 99, obs. N. Foulquier. – CAA Marseille, 29 sept. 2017, n° 16MA01188, *Sté Kbox*. – Absence de toute garde sur des enrochements sur le domaine maritime du propriétaire d'un terrain au droit duquel se trouve cet aménagement s'il a été construit par les anciens propriétaires du terrain et que des tiers l'utilisent également : CAA Marseille, 28 janv. 2014, n° 11MA03403, *M. et M<sup>me</sup> A* : *AJDA* 2014, p. 1208, concl. S. Deliancourt. – Sur la responsabilité d'un liquidateur judiciaire : CAA Marseille, 22 avr. 2014, n° 12MA03097, *Min. Écologie c/ M<sup>e</sup> Laure* : *BJCL* 2014, p. 408, concl. S. Deliancourt.

<sup>20</sup> Sur la responsabilité du propriétaire du terrain sur lequel un entrepreneur a déposé, à sa demande, des matériaux de remblais, si ceux-ci ont endommagé le domaine public, après ces travaux : CE, 27 févr. 1998, n° 169259, *Min. Équipement* : *Rec. CE* 1998.

<sup>21</sup> CE, 31 mai 2022, n° 457886, *SCI Mayer* : *Rec. CE* 2022, tables.

désormais partie des « libertés fondamentales » dont la méconnaissance « grave et « illégale », peut permettre la mise en œuvre du référé liberté<sup>22</sup> tandis que de son côté la chambre criminelle de la Cour de cassation a adopté une interprétation étendue du « référé environnemental » de l'article L. 216-13 du Code de l'environnement permettant au juge des libertés et de la détention (JLD) de prononcer des mesures conservatoires en cas d'atteinte à la qualité des eaux quand bien même une infraction pénale ne serait pas caractérisée<sup>23</sup>.

Il est exact, comme l'avait souligné une « mission flash » diligentée par l'Assemblée Nationale à l'occasion des débats relatifs à la loi « Climat » de 2021, que le paysage des actions en référé en matière environnementale demeure relativement éclaté et mériterait une réforme d'ensemble<sup>24</sup>. Il n'en reste pas moins que dans le contexte actuel, une des difficultés majeures de la mise en œuvre de ces procédures d'urgence en matière environnementale tient davantage à leur complexité, leur lourdeur et leur coût qui conduit à des décisions en petit nombre et souvent en décalage avec la gravité des dommages<sup>25</sup>.

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de proposer une réforme d'ensemble du régime des référés environnementaux. Il semble en revanche évident que l'attribution à la personne juridique naturelle du pouvoir d'agir en référé constitue un des moyens privilégiés d'assurer la garantie de l'effectivité de ses droits en même temps que cela la placera de manière visible comme un acteur essentiel de la protection de l'environnement.

#### *c) L'évolution des règles relatives à la charge de la preuve et à la détermination des conditions de réparation du dommage*

Une des difficultés importantes des contentieux environnementaux tient à ce que le demandeur à l'action, c'est-à-dire celui qui demande à ce qu'il soit mis fin à un dommage environnemental ou que soit annulée une décision administrative permettant la mise en œuvre d'un projet portant une atteinte illégale à l'environnement, apporte la preuve de cette atteinte à l'environnement mais également qu'il parvienne à exposer les conditions dans lesquelles la réparation du dommage peut être opérée<sup>26</sup>, ce qui est une opération particulièrement difficile en particulier dans les cas de pollutions diffuses.

---

<sup>22</sup> CE 20 septembre 2022, n° 451129, *M et Mme C c/ département du Var* : Rec. CE 2022.

<sup>23</sup> Cass. Crim. 28 janvier 2020, n° 19-80.091, *Fédération départementale du Rhône et Métropole de Lyon pour la pêche et la protection du milieu aquatique* : Bull. crim.

<sup>24</sup> <https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/336615/3295512/version/1/file/MI+flash+r%C3%A9f%C3%A9r%C3%A9+sp%C3%A9cial+environnemental.pdf>

<sup>25</sup> V. sur ce point F. Rolin, *Le référé liberté, ne sera pas la baguette magique du contentieux environnemental*, Dalloz actu étudiant 26 avril 2021, <https://actu.dalloz-etudiant.fr/le-billet/article/le-refere-liberte-ne-sera-pas-la-baguette-magique-du-contentieux-environnemental/h/37bd1a1676b301a05639d00aa1777bbb.html>

<sup>26</sup> V. sur ce point S. Barone, « L'environnement en correctionnelle. Une sociologie du travail judiciaire », *Déviance et Société*, 2019/4 (Vol. 43), p. 481-516.

L'intervention d'une personne juridique naturelle, chargée spécifiquement de la protection des écosystèmes d'un élément naturel, ici de la Seine, peut jouer un rôle décisif dans l'évolution du traitement de ces contentieux en raison de la compétence et de l'expertise qu'elle acquerra sur ces questions.

Il semble toutefois que pour garantir ce rôle, il est nécessaire de procéder à quelques évolutions du droit du procès en la matière.

La première de ces évolutions concerne le régime de la preuve. Il s'agirait d'instituer en matière environnementale un mécanisme de présomption semblable à celui qu'a mis en place le Conseil d'Etat en 2009 dans l'arrêt *Madame Perreux* en matière de discrimination : il incombe au demandeur d'apporter des éléments permettant de rendre crédible l'existence d'une discrimination<sup>27</sup>. Si de tels éléments sont apportés, il incombe à l'administration d'apporter la preuve contraire, celle de l'absence de discrimination et si le juge n'est pas complètement éclairé à la suite de cet échange il peut mettre en œuvre son propre pouvoir d'instruction. Ce mode d'établissement de la preuve pourrait être mis en place en matière environnementale en cas de présomption d'atteinte aux droits dévolus à la personne juridique naturelle.

La deuxième évolution consiste à prévoir, dans les procès administratifs civils et pénaux portant sur des questions environnementales liées à la Seine, l'intervention systématique de la personne juridique naturelle, en particulier pour l'évaluation des dommages et la détermination des modalités de leur réparation.

## **B-2 - Quelle place pour la personne juridique naturelle « Seine » dans la gouvernance de ses écosystèmes ?**

Ainsi que cela a été souligné dans la première partie de cette étude, le mouvement des droits pour la nature a beaucoup axé ses analyses et propositions sur le développement des possibilités de recours formés au nom de la personne juridique naturelle, et visant à mettre fin aux atteintes aux écosystèmes. La raison de cette tendance provient du fait qu'est assignée à la jurisprudence la tâche de concrétiser les droits dévolus à la personne juridique naturelle.

La contrepartie de cette primauté du droit jurisprudentiel tient à ce que le mouvement des droits donnés à la nature s'est finalement peu intéressé au rôle que les personnes juridiques naturelles elles-mêmes pourraient jouer dans la gouvernance des écosystèmes et à la manière dont elles pourraient s'insérer dans les processus administratifs ayant cette finalité. Symptomatiquement, la loi espagnole confie expressément aux pouvoirs publics le soin de mettre en œuvre les politiques publiques de protection de l'environnement et ne confie

---

<sup>27</sup> CE, ass., 30 octobre 2009, n° 298348, Dame Perreux : Rec. CE 2009.

pratiquement aucune mission de ce type à la personne juridique naturelle créée, si ce n'est en matière d'information et d'animation.

Il semble pourtant que cet accent mis sur le droit d'origine jurisprudentiel n'est pas pleinement en adéquation avec les urgences environnementales et la cohérence de la protection des droits environnementaux. On constate en effet fréquemment en droit de l'environnement que les prises de positions jurisprudentielles sont relativement rares, en tous les cas ne couvrent pas tous le champ des enjeux environnementaux et interviennent avec un décalage temporel important par rapport au contexte juridique et factuel.

C'est la raison pour laquelle il est préconisé dans la présente étude d'envisager également un volet administratif de la garantie de l'effectivité des droits dévolus à la personne juridique naturelle.

Plusieurs modalités sont envisageables de ce point de vue et les arbitrages à opérer en cette matière relèvent davantage d'enjeux politiques et administratifs que d'enjeux juridiques. C'est la raison pour laquelle on se bornera ici à envisager les diverses hypothèses sans entrer dans le détail de l'analyse juridique

#### *a) Attribution de pouvoirs de police ?*

Il serait en premier lieu envisageable de confier à la personne juridique naturelle des pouvoirs de police environnementale. Une telle dévolution de pouvoirs pourrait avoir du sens, notamment pour assurer sur l'ensemble du bassin fluvial une cohérence dans les interventions alors que celles-ci sont actuellement morcelées entre les différentes circonscriptions territoriales de l'Etat.

Plusieurs arguments plaident cependant en défaveur de l'attribution de telles compétences. Le principal d'entre eux tient à ce que le transfert au profit de la personne juridique naturelle de pouvoirs de police supposerait des moyens humains et financiers considérables pour être assurés sur l'ensemble du cours du fleuve et conduirait sans doute à la réduction corrélative des moyens alloués par l'Etat aux DREAL pour assurer ces missions.

En revanche, il paraît possible d'associer la personne juridique naturelle aux processus d'édiction des mesures de police prises par les autorités actuellement compétentes. Ainsi, à titre d'exemple, on peut envisager que la personne juridique naturelle soit consultée sur les projets de documents réglementaires tels que les SDAGE et les SAGE, voire les PPRI ou les règlements établis par VNF pour le stationnement des navires. De la même manière, et s'agissant cette fois de mesures individuelles, elle peut se voir confier une fonction d'alerte des services compétents voire un pouvoir contraignant visant à demander la mise en œuvre de mesures de police face à une situation déterminée.

*b) Attribution d'un pouvoir de planification environnementale ?*

En deuxième lieu, il serait concevable d'attribuer à la personne juridique naturelle la compétence pour édicter un document de planification visant à assurer la concrétisation des droits qui lui ont été dévolus, de les adapter aux différents espaces et à leurs enjeux spécifiques et définir des objectifs de politique publique.

La principale problématique en la matière tient à ce qu'il existe d'ores et déjà un certain nombre de documents de planification qui ont pour objet la Seine, à commencer par le Schéma Directeur d'Aménagement et de gestion des Eaux (SDAGE) qui couvre l'ensemble de la Seine et son bassin versant, ainsi que les PPRI définis pour certaines parties du cours du fleuve, de sorte que l'on peut s'interroger sur l'utilité d'y superposer une nouvelle planification environnementale.

Toutefois, ces documents qui concernent essentiellement la ressource aquatique et les risques d'inondation ne couvrent pas l'ensemble des enjeux liés aux droits susceptibles d'être dévolus à la personne juridique naturelle, qu'il s'agisse des questions liées à la navigation, aux installations portuaires, aux politiques d'aménagement des rives lorsque celles-ci n'affectent pas directement la ressource en eau ou les risques d'inondation.

Il semble dès lors qu'il existe un espace de planification qui n'est pour l'instant pas pris en charge, hormis pour certains lieux spécifiques : un espace de planification qui s'apparente à celui que définissent les chartes des parcs naturels régionaux voire les réserves naturelles. Il y aurait en effet un réel intérêt à ce que soit définie sur l'ensemble du périmètre couvert par la personne juridique naturelle une politique environnementale avec un degré de contrainte s'apparentant à celui des chartes de PNR, c'est-à-dire une obligation pour les autorités publiques de prendre des décisions qui soient « en cohérence », avec les objectifs de ces chartes<sup>28</sup>.

En outre comme on le sait, ces chartes définissent les modalités des politiques de connaissance scientifique, d'animation des espaces et de gestion des activités culturelles et touristiques dont on peut considérer qu'elles constitueront également un volet important de la mission de la personne juridique naturelle.

Aussi bien, il apparaît que la dévolution d'un tel pouvoir de planification environnementale, sans empiéter sur les documents d'ores et déjà existant constituerait un vecteur important de la concrétisation des droits de la personne juridique naturelle et de la garantie de leur effectivité.

---

<sup>28</sup> Conformément à la jurisprudence récente du Conseil d'Etat (CE 21 avril 2022, n° 442953)

## C - Quelle personnalité juridique et quelle gouvernance pour la personne juridique naturelle « Seine » ?

La principale critique adressée à la théorie des droits de la nature, en particulier dans le contexte du droit français, tient à ce qu'il existerait déjà dans notre organisation juridique des institutions chargées de défendre les droits susceptibles d'être dévolus à une personne juridique naturelle. Ainsi Julien Bétaille souligne<sup>29</sup> « du point de vue de la gouvernance de l'eau (...) depuis la loi de 1964 cette gouvernance est organisée autour des comités de bassins parfois appelés « Parlement de l'eau » et des agences de l'eau, établissements publics dotés de la personnalité juridique ».

Les développements précédents ont montré que cette critique n'était qu'en partie exacte dans la mesure où l'attribution de la personnalité juridique à une entité naturelle fluviale et la dévolution de droits à cette personne naturelle s'étendent à des enjeux qui dépassent les compétences des comités de bassin et des agences de l'eau. Néanmoins, cette analyse oblige effectivement à réfléchir à la définition de la personne morale de la personne susceptible d'être créée, à la délimitation de ses compétences ainsi qu'à sa gouvernance.

La question de la nature de la personnalité juridique susceptible d'être constituée, qui a déjà en partie été analysée plus haut<sup>30</sup>, ne pose pas de problèmes particuliers. Compte tenu des pouvoirs susceptibles de lui être dévolus, il est nécessaire qu'il s'agisse d'une personne morale de droit public pouvant exercer des pouvoirs qui n'appartiennent qu'à la puissance publique. On peut envisager de la ranger dans l'ensemble des personnes publiques spécialisées que constituent les établissements publics ou bien de l'instituer comme une personne publique « sui generis », comme la Banque de France ou l'Institut de France. Il ne s'agit là que d'une ingénierie textuelle n'ayant des enjeux qu'essentiellement liés à l'application de régimes juridiques particuliers (comptabilité publique, droit de l'achat public, etc.)<sup>31</sup>.

Mais il existe des enjeux plus essentiels qui tiennent à deux questions.

La première consiste à s'interroger sur le point de savoir s'il est nécessaire de créer une nouvelle personne juridique ou s'il serait possible d'intégrer la défense des droits évoqués au point B/ à une personne morale d'ores et déjà existante ? La seconde consiste à déterminer quelles modalités de gouvernance de la personne juridique naturelle peuvent être envisagées s'il doit en être créée une ?

Ces questions débouchent sur la présentation de trois modèles :

- 1) Les droits de l'entité naturelle assurés par une personne morale de droit public déjà existante

---

<sup>29</sup> Op cit. loc cit.

<sup>30</sup> V. supra 2<sup>e</sup> partie, les contraintes constitutionnelles

<sup>31</sup> V. Benoit Plessix, *Droit administratif général*, 3<sup>e</sup> éd., Lexis 2020, n° 258.

- 2) La personnalité juridique naturelle dévolue dans le cadre classique des établissements publics
- 3) La personnalité juridique naturelle dévolue dans un cadre nouveau s'approchant des positions du mouvement des « droits donnés à la nature ».

On les examinera successivement.

### **C-1 - Attribuer les droits de l'entité naturelle à une personne morale déjà existante**

Cette proposition, évoquée par Julien Bétaille, vise en réalité une entité bien déterminée : l'ensemble formé par les agences de l'eau et les comités de bassin définis par la première loi sur l'eau de 1964. Les agences de l'eau sont des établissements publics de l'Etat, dirigées par un préfet de bassin mais dont le conseil d'administration laisse une place significative à des personnes extérieures à l'administration (représentants des activités économiques, associations de protection de l'environnement, etc.) et dont une partie des décisions (et notamment le SDAGE) doivent être adoptés par les comités de bassin qui sont constitués de manière plus large encore de représentants des usagers (40% des voix, 40% étant réservés aux collectivités et 20% à l'Etat).

Si effectivement l'élargissement de la compétence des agences de l'eau et des comités de bassin à la protection des droits qui ont été évoqués plus haut est envisageable, elle pose néanmoins un certain nombre de difficultés.

Tout d'abord, malgré la représentation des usagers et des collectivités territoriales au sein de ces entités, celles-ci n'en constituent pas moins un établissement public de l'Etat, ce qui conduirait en définitive à confier à l'Etat la représentation de la personnalité juridique naturelle : cela irait assez largement à l'encontre des modèles développés autour de l'attribution de la personnalité morale à des entités naturelles.

Ensuite, si l'on prend l'exemple du comité de bassin « seine Normandie », compétent pour la Seine, les associations de protection de l'environnement ne disposent que de 9 sièges sur 174, soit à peine un tiers des représentants de l'industrie.

Enfin, si les agences de l'eau jouent un rôle important en matière de financement et d'accompagnement technique des travaux liés à la ressource en eau, elles n'ont pas de compétences ni de ressources matérielles et humaines en matière de lutte contre les dommages à l'environnement.

Au total, si la reconfiguration d'une agence de l'eau est possible pour qu'elle assure la représentation d'une personne juridique naturelle, elle l'éloignerait de ses missions actuelles, ce qui poserait des questions délicates sur la manière dont elle pourra assurer une mission globale de protection de l'environnement fluvial.

Il pourrait être envisagé, en particulier si la périmètre de l'entité juridique naturelle ne s'étendait pas à l'ensemble du champ de compétence territoriale d'une agence de l'eau, de

choisir une « Commission locale de l'eau » (CLE) définie par l'article L. 212-4 du Code de l'environnement et qui est compétente pour assurer l'élaboration, la révision et le suivi d'un Schéma d'aménagement et de gestion des eaux ou un « établissement public territorial de bassin » défini à l'article L. 213-2 du même code qui groupe des collectivités « à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous bassins hydrographiques ».

Toutefois, les difficultés seraient ici analogues à celles qui ont été soulevées à propos des agences de l'eau, en particulier en matière de compétences limitées relatives aux atteintes à l'environnement et de gouvernance. En outre, compte tenu du périmètre restreint de ces acteurs, il serait sans doute nécessaire de fusionner ou de regrouper ces institutions. Enfin, s'agissant des CLE, celles-ci ne disposent pas de la personnalité morale et il faudrait donc par une réforme législative la leur conférer.

### **C-2- Faire assurer la représentation de la personne juridique naturelle par un nouvel établissement public administratif**

La deuxième possibilité consiste à créer un établissement public de type classique pour lui confier la mission de représentation de la personne juridique naturelle.

Compte tenu de la diversité des acteurs, c'est sans doute le modèle du « syndicat mixte » qui devrait être ici envisagé. Il pourrait s'agir soit d'un syndicat mixte nouveau, soit de la fusion des syndicats mixtes auxquels est confiée la compétence GEMAPI sur le cours de la Seine.

On retrouve ici les problématiques de gouvernance qui ont été évoquées dans le point précédent, à la différence près que cette fois, ces établissements publics sont dirigés par les collectivités territoriales qui en sont membres et que, jusqu'à présent les représentants des associations de protection de l'environnement n'y ont pas de place déterminante.

Là encore, par conséquent, s'il est envisageable d'instituer une telle structure, par création d'une entité nouvelle ou fusion d'entités existantes, il semble que l'on demeure assez éloigné du projet de dévolution de la personnalité morale à une entité naturelle, cela d'autant plus que les dispositions des articles L. 5721-1 et s. CGCT empêchent les représentants d'autres institutions que les collectivités territoriales d'y jouer un rôle significatif.

### **C-3 - Créer une personne morale de droit public *sui generis***

Pour les raisons qui viennent d'être exposées, la solution la plus satisfaisante est sans doute de créer une personne morale *sui generis*, ce qui suppose l'intervention du législateur.

N'étant contrainte par aucun texte, l'organisation de cette personne morale peut être définie assez librement, qu'il s'agisse des entités publiques et privées qui en sont membres, ou qu'il s'agisse de ses modalités de gouvernance, de la détermination de ses organes délibératifs et exécutifs et de leurs compétences respectives.

Il est tout aussi envisageable de prévoir sa direction par un représentant d'une collectivité publique que par un représentant d'une association de protection de l'environnement ou une personnalité qualifiée, voire, comme dans un certain nombre de modèles étrangers, d'une codirection qui suppose que les décisions stratégiques soient prises sur la base d'accords entre les représentants publics et les représentants d'association.

De la même manière, il est possible de prévoir la création de « collèges » visant à assurer la fonction de « gardien » de la personne juridique naturelle, conformément à ce qui est pratiqué dans un certain nombre de modèles étrangers.

Il est enfin possible d'instituer, comme le font déjà un certain nombre de parcs naturels régionaux, un « comité scientifique » chargé d'apporter l'expertise requise à l'exercice des compétences et la protection des droits de la personne juridique naturelle.

Cette liberté statutaire qui est faiblement contraignante juridiquement permet donc des arbitrages administratifs et politiques en fonction des volontés exprimées par les différents acteurs.

Pour ces raisons, c'est sans doute cette dernière option qui est la plus propice à l'émergence de la personnalité juridique qui pourrait être dévolue à la Seine.

## **D – Le rejet des arguments opposés à la personnification juridique de la nature ?**

Les développements qui précèdent ont essayé de montrer qu'il y avait des justifications sérieuses conduisant à inscrire le Seine dans le mouvement des « droits à la nature ». Cependant, dans la doctrine, française en particulier, mais pas uniquement, il existe de fortes réticences vis-à-vis de ce mouvement. Tel est en particulier le cas de Julien Bétaille qui, depuis quelques années, a produit plusieurs papiers contestant l'intérêt de donner des droits et la personnalité juridique à la nature (v. not. *Rights of Nature: Why it Might Not Save the Entire World*, *Journal for European Environmental & planning law* ; 2019, n° 16, p. 35-64 ainsi que, en Français, *La personnalité juridique de la nature démystifiée, éléments de contre argumentation*, *Actu environnement* 13/11/2020 (2 articles)).

Les arguments employés par ces auteurs s'articulent autour de trois idées : donner des droits à la nature serait inutile, n'apporterait rien en termes d'effectivité de la protection de l'environnement et en outre en valorisant la « loi biologique » serait dangereux d'un point anthropologique ou tout au moins démocratique.

### **D-1 – Donner des droits à la nature, une évolution inutile ?**

Pour Julien Bétaille, donner des droits à la nature serait inutile car le droit, et en particulier le droit français offre déjà « les cadres juridiques nécessaires ».

En premier lieu, il considère que l'accès à la justice en cas d'atteinte à l'environnement est suffisamment garanti, avec la possibilité pour des associations de se porter partie civile et la reconnaissance du préjudice écologique.

En deuxième lieu, il estime qu'il existe déjà des institutions qui représentent indirectement des éléments de la nature, et en particulier les fleuves, du fait de l'existence des comités de bassin et des agences de l'eau.

En troisième lieu, les normes de droit applicables en France, de la Charte de l'environnement au droit européen transposé en passant par des normes législatives, prennent déjà en compte « la valeur intrinsèque de la nature », par exemple par la création de zones de types ZNIEFF ou Natura 2000 ou encore par le régime juridique des espèces protégées.

Ce que la présente étude a cherché à montrer, c'est que s'il est indéniable qu'il y a en droit français un certain nombre de composantes du régime juridique et administratif qui tendent à la protection de l'environnement et des objets naturels, donner des droits et la personnalité juridique à un élément naturel vise en réalité à atteindre deux objectifs qui ne le sont pas par le droit actuellement applicable.

Le premier de ces objectifs est de constituer l'élément naturel comme central, ce qui n'est aucunement le cas aujourd'hui. Si l'on observe de ce point de vue la Seine, on a montré qu'elle était le siège d'un nombre considérable de régimes juridiques : des régimes domaniaux, des régimes de police, de l'eau, de la navigation, des régimes liés aux activités économiques et portuaires, des régimes liés aux enjeux de la protection de l'environnement, etc. Ces régimes sont pilotés par des instances diverses : Etat, collectivités locales, établissements publics, etc. et ceux-ci mettent place, dans chacune de ces missions des politiques et des stratégies propres qui, dans le meilleur des cas, se coordonnent, mais qui, bien souvent, s'ignorent voire dans les cas les plus extrêmes se contredisent.

Et on ne peut pas suivre Julien Bétaille lorsqu'il affirme que les comités de bassin ou les agences de l'eau joueraient un rôle de coordination de l'ensemble de ces politiques publiques et de ces régimes juridiques. L'expérience montre en effet que leur capacité d'influence et de pilotage ne porte pas sur tous ces objets et ne parvient pas à les mettre en cohérence.

Ainsi, donner des droits à un élément naturel et le doter de la personnalité morale, et des compétences attachées, vise à constituer cette personnalité juridique comme le lieu central de prise des décisions le concernant pour assurer cette mise en cohérence et cette stratégie globale. Que cette création puisse être opérée par transformation d'un établissement est parfaitement concevable, mais l'essentiel est bien ici de créer ce lieu central et qui soit en mesure d'impulser une dynamique s'imposant à l'ensemble des autres régimes juridiques et administratifs.

Le deuxième objectif, qui est peu évoqué par Julien Bétaille, consiste à faire évoluer notablement la gouvernance des institutions actuelles en permettant une représentation

beaucoup plus forte et beaucoup plus active du public et tout particulièrement des associations ayant pour objet la protection de l'environnement.

Là encore, il ne s'agit pas de nier qu'elles ont d'ores et déjà un rôle, que ce soit dans les procès administratifs ou dans les enjeux civils des procès pénaux, voire qu'elles participent à certaines instances, comme les comités de bassin. Force est toutefois de constater que globalement, la participation du public de manière permanente à des instances de gouvernance demeure très limitée et que l'attribution de la personnalité morale à un élément naturel est sans doute un des lieux les plus logiques pour renforcer cette participation.

## **D-2 – Donner des droits à la nature une évolution sans effectivité ?**

De manière plus rapide, Julien Bétaille conteste également que les expériences étrangères aient apporté des évolutions significatives dans la protection de la nature. Il est exact que les retours d'expérience sont pour l'instant mitigés. Mais il convient de souligner que le caractère récent du mouvement interdit des conclusions définitives. En outre, au-delà de la question des moyens, qui se pose en particulier pour les expériences sud-américaines, il faut souligner que le caractère récent de ce mouvement interdit des conclusions définitives.

Mais surtout, il convient d'envisager la notion d'effectivité dans une perspective plus globale. Comme le souligne Sacha Bourgeois Gironde (Quelle effectivité pour les droits de la nature, Chemins publics.org, 23 avril 2023), les droits conférés à un élément naturel ouvrent de nouveaux espaces à la fois cognitifs et légaux. Cognitifs en ce qu'ils obligent à une prise de conscience de ce que l'élément naturel constitue le sujet et l'enjeu central de la protection environnementale ; légaux en ce qu'ils « ouvrent de nouveaux espaces stratégiques », permettant à la personne juridique naturelle de se défendre elle-même, par l'intermédiaire des personnes ou des institutions ayant la charge de la représenter et ainsi créer une nouvelle forme de confrontation face aux autres acteurs.

Un exemple simple permet de comprendre ce dernier point : si la Seine porte plainte contre l'auteur d'une pollution qui l'a affectée, la lecture du contentieux, du préjudice et de ses modes de réparation par les autorités de poursuite et le juge sera bien différente des situations actuelles où cette plainte est formée par une commune riveraine du fleuve.

Ainsi, le couple gouvernance /défense des droits en justice est de nature conforter l'effectivité de la protection des espaces naturels, sans naturellement qu'il faille en faire une solution miracle : la question des moyens, celle de l'organisation institutionnelle et celle de la représentation du public nécessitent la construction de paradigmes nouveaux qui ne trouveront sans doute pas leur équilibre immédiatement.

### **D-3 – Donner des droits à la nature « un risque démocratique » ?**

La troisième critique formulée contre le mouvement des droits de la nature concerne une idée beaucoup plus large que Julien Bétaille formule de la manière suivante : « ériger la nature en norme menace la souveraineté du peuple dans une société démocratique », parce que « la loi de la nature, la loi biologique, primerait sur la volonté humaine ». Cette critique est prolongée par Alexandre Viala qui souligne que « muette et aveugle, dépourvue d'intentionnalité (...), la nature a bon dos pour justifier tout et son contraire. De sorte qu'en revendiquant son autorité, le juriste se comporte comme un ventriloque. Il impute à la nature les valeurs et les normes qu'il souhaiterait voir s'imposer dans la société » (A. Viala, Philosophie du droit, Ellipses 2010, p. 162).

En somme, il s'agirait de l'idée qu'au nom de la nature parlerait une minorité de personnes qui imposerait ses valeurs au plus grand nombre.

Il nous a semblé au cours de cette étude que cette critique est, dans le contexte du droit français, difficilement recevable. Outre que la personne juridique naturelle demeure soumise à l'ensemble des règles de droit qui s'imposent aux personnes morales, il apparaît que cette critique présente une vision par trop absolue de l'idée d'une loi naturelle qui s'imposerait à la loi humaine, par le truchement d'une minorité qui parlerait en son nom. La gouvernance démocratique et contrôlée de la personne juridique naturelle, sa constitution sous la forme éprouvée d'une personne morale de droit public, la délimitation de ses compétences à sa protection propre, tout cela conduit à considérer que l'encadrement normatif du droit français est largement suffisant pour se prémunir contre de telles supposées dérives.

Au total, il nous semble que sans être une solution miracle, la dévolution de droits et de la personnalité morale à un élément naturel présente un réel intérêt et que les critiques adressées à ce mouvement, même si elles doivent être entendues, ne remettent pas en cause ces intérêts et notamment celui, essentiel, consistant à constituer l'élément naturel en élément centrale des politiques publiques qui l'affectent et non plus comme l'objet de politiques sectorielles dont la coordination est souvent insuffisante voire défailante.

## Observations terminales : conclusions exécutives

A l'issue de cette analyse, il convient de dresser un tableau des résultats qui ont été obtenus en tentant d'identifier la nature des enjeux liés à ces résultats, en particulier ce qui relève du juridique, du scientifique et du politique, ce dernier terme étant entendu comme visant aussi bien des choix fondamentaux que des décisions plus administratives.

### 1 : Attribuer la personnalité juridique à une entité naturelle

- Acquis juridique sur le principe
- Décision politique (de niveau législatif) sur le principe

### 2 : Détermination du périmètre de l'entité juridique

- Choix reposant sur le critère scientifique de « l'éco système »
- Possibilité d'adaptation politique compte tenu de la possibilité d'appréciation à plusieurs échelons différents de la notion scientifique d'éco système

### 3° Attribution de droits à l'entité naturelle personnalisée et détermination du contenu de ces droits

- Acquis juridique sur le principe de l'attribution
- Acquis juridique sur la possibilité d'attribuer des droits différenciés selon le type d'entité naturelle
- Décision politique (de niveau législatif) sur l'intensité de ces droits et leur mise en relation avec ceux des autres acteurs

### 4° Garantie de l'effectivité des droits par l'action en justice représentants

- Acquis juridique sur le principe
- Acquis juridique sur les instruments mobilisables (actions domaniales, référé environnemental, règles de charge de la preuve)
- Décision politique (de niveau législatif) sur la mise en place de ces instruments
- Réserve juridique sur la possibilité d'instituer une *actio popularis*

### 5°) Rôle de l'entité juridique naturelle dans la gouvernance de son éco système

- Réserve juridique sur la possibilité d'attribuer des pouvoirs de police à l'entité juridique naturelle
- Acquis juridique sur la possibilité d'attribuer un pouvoir de planification environnementale de l'éco système
- Décision politique (de niveau législatif) sur l'articulation de ce pouvoir de planification avec ceux déjà existant

### 6°) Statut juridique de la personne juridique naturelle

- Acquis juridique sur la nécessité d'une personne morale de droit public
- Acquis juridique sur les diverses formes de personnes morales de droit public envisageables (établissement public, personne publique *sui generis*, gestion par un établissement public existant)
- Décision politique (de niveau législatif) sur le choix du type de personne publique spécialement en considération des enjeux de gouvernance et des enjeux de représentation des intérêts environnementaux.

## Les exemples étrangers

L'idée originelle de conférer des droits à la Nature a été présentée par Christopher Stone dans son essai de 1972 « Les arbres doivent-ils pouvoir plaider ? » dans lequel il proposait « *de faire de la Nature un sujet de droit, en donnant à des entités naturelles la possibilité de plaider en justice par l'intermédiaire de représentants* ». La Nature n'est alors plus envisagée comme un objet mais comme un sujet de droit.

Cette conception a été reprise et bénéficie d'un renouveau sur la scène mondiale depuis les années 2010. De nombreux Etats ont reconnu et développé des droits de la nature dans leurs ordres juridiques (Nouvelle-Zélande, Inde, Colombie, Equateur, etc.) et le débat autour de ces solutions écocentrées a influencé le contenu des ODD 2030 de l'ONU.

Ces droits de la nature se développent *grosso modo* selon deux modèles, qui reposent tous deux sur la reconnaissance de la personnalité juridique à des éléments de nature – des rivières essentiellement. Il y a un modèle qui privilégie la mise en place d'une « tutelle » de l'élément naturel, avec la nomination de représentants, tandis que l'autre modèle favorise l'accès à la justice, aux moyens de « *procédures qui permettent à toute personne physique ou morale d'ester en justice en cas d'atteinte portée à un élément naturel et au nom de celui-ci* »<sup>32</sup>, ces personnes étant alors les « gardiennes » de la nature. Le dispositif de reconnaissance de la personnalité juridique de la lagune Mar Menor et de son bassin constitue, quant à lui, une hybridation de ces deux modèles.

Seront ainsi exposés :

I – Le Premier modèle de la tutelle : La Nouvelle-Zélande

II – Le second modèle hybride avec un renforcement de l'accès à la justice

L'Inde

La Colombie

L'Equateur

III - L'Espagne, modèle équilibré

---

<sup>32</sup> Caroline Juneja, Gabriel Bordron, Camille Bouko-Levy, *Droits de la nature et accès à la justice : les exemples novateurs de l'Inde, la Colombie et l'Equateur*, <https://notreaffaireatous.org/wp-content/uploads/2022/10/Droits-de-la-nature-et-acce%CC%80s-a%CC%80-la-justice.pdf>

## I – Le premier modèle de la tutelle : La Nouvelle-Zélande

Origine : législative.

A la suite de la reconnaissance législative de la personnalité juridique du parc Te Urewera en 2014, la loi du 20 mars 2017 reconnaît la personnalité juridique au Fleuve Whanganui, qui est le troisième plus long fleuve de Nouvelle Zélande (290 km). C'est la première rivière au monde à se voir reconnaître le statut de personne morale.

But : traduction de la cosmologie des tribus Maoris en droit positif.

Cette traduction doit protéger et représenter cet élément de nature mais aussi les tribus autochtones. La personnalité juridique a donc surtout permis de répondre aux revendications Maoris et de mettre fin à un conflit entre les chefs de tribus et la Couronne sur la propriété des terres, qui datait de 1840.

Dispositif : Mise en place d'une structure de gouvernance du fleuve qui intègre les Maoris.

Le dispositif juridique peut être envisagé comme une forme de gestion d'un bien commun, fondée sur une approche écocentrique.

La loi crée trois entités juridiques pour garantir l'existence juridique du fleuve et assurer sa gestion :

1) « Te Awa Tupua », définie « *comme un tout vivant indivisible comprenant le fleuve Whanganui des montagnes jusqu'à la mer, y compris ses affluents et l'ensemble de ses éléments physiques et métaphysiques* »<sup>33</sup>. Mais il n'y a pas d'abolition de la propriété privée et les usages habituels du fleuve sont maintenus.

La loi confère au fleuve « **le pouvoir d'agir en justice et de disposer d'une voix propre** » : elle dispose que « *Te Awa Tupua est une personne juridique* » qui a « *les droits, pouvoirs, devoirs et responsabilités d'une personne morale* »<sup>34</sup>. Elle reconnaît un ensemble de valeurs intrinsèques à cette entité juridique, qui porte le nom de « Tupua te Kawa ».

2) « Te Pou Tupua », qui est la « Face humaine » de l'entité « fleuve ». Elle en est la **gardienne** et, à ce titre, **elle exerce les droits, pouvoirs et responsabilité du Fleuve**<sup>35</sup>.

Cette entité est composée de deux personnes : l'une nommée par les tribus autochtones et l'autre par le Minister for Treaty of Waitangi Negotiations. Cette **structure de représentation administre le fleuve**. Elle administre ses intérêts. **Les deux représentants des Maoris et du gouvernement prennent position à chaque fois qu'une question des ressources a un impact sur la rivière**. Toutefois, **ces recommandations sont non contraignantes**.

3) « Te Kopuka », qui est chargée de « **la promotion de la santé et du bien-être du fleuve** ». Elle est présentée comme une **entité stratégique** et composée de « *représentants de personnes*,

<sup>33</sup> Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017, Part 2, Sect. 12

<sup>34</sup> Te Awa Tupua Act, Part 2, Sect. 14

<sup>35</sup> *Idem*

*d'organisations, les autorités locales et les ONG ayant un intérêt pour le fleuve »*<sup>36</sup>. Cela comprend les tribus locales mais aussi les entreprises hydroélectriques. **L'utilisation commerciale ou économique du fleuve n'est pas exclue**<sup>37</sup>.

Financement : Outre l'indemnisation des tribus Maoris (80 millions de dollars), un fonds étatique de 30 millions de dollars a été créé pour soutenir les droits de l'entité juridique et une enveloppe de 200 000 dollars par an pendant 20 ans doit contribuer aux coûts de fonctionnement de « Te Pou Tupua ». Enfin, 400 000 dollars sont alloués au développement de la Stratégie du fleuve, donc à « Te Kopuka ».

---

<sup>36</sup> Te Awa Tupua Act, Part 2, Sect. 29

<sup>37</sup> Pierre Brunet, « Vouloir pour la nature », *Journal of Interdisciplinary History of Ideas* [En ligne], 15 | 2019, mis en ligne le 15 décembre 2019, consulté le 24 janvier 2023. URL : <http://journals.openedition.org/jihi/419>

## II – Le second modèle hybride avec un renforcement de l'accès à la justice

Ce modèle ne se développe pas à partir de la reconnaissance constitutionnelle ou légale des droits de la nature (sauf Équateur) mais grâce à l'existence d'un large accès aux juges qui leur a donné l'opportunité de conférer la personnalité juridique à des éléments de nature et de reconnaître leurs droits intrinsèques.

## L'Inde

Origine : activisme judiciaire reposant sur une approche innovante des droits fondamentaux.

On note un passage d'une vision anthropocentrée des droits humains à un environnement sain à une vision écocentrée des droits de la nature, qui sont intégrés à l'intérêt général, mais également la reconnaissance de la personnalité juridique à des éléments de l'écosystème, pour assurer une protection effective de la nature :

1) En 2017, la Haute cour de l'Uttarakhand, « agissant en juridiction *parens patriae* », a accordé la personnalité juridique au fleuve Gange (2 525 km) et à la rivière Yamuna (1 376 km) ainsi qu'aux glaciers et à tout l'écosystème himalayen<sup>38</sup>, puis, en 2020, la reconnaissance de la personnalité juridique au lac Sukhna. Tout en rappelant l'interdépendance des humains et de la nature, la haute juridiction reconnaît « les droits intrinsèques »<sup>39</sup> des éléments de l'écosystème à exister, à persister, à se maintenir, se soutenir, se régénérer, à ne pas être pollués.

2) En 2018, le juge reconnaît la personnalité juridique à tout le règne animal en Uttarakhand et en 2010 en Haryana.

3) La Haute Cour de Madras a accordé en avril 2022 à « Mère Nature » « tous les droits fondamentaux et constitutionnels nécessaires à sa survie, sa sécurité, sa subsistance et sa régénération »<sup>40</sup>.

Gouvernance : autre signe de l'activisme judiciaire à l'origine de cette expérience, la Haute cour de justice de l'Uttarakhand a nommé des représentants légaux au Gange. Les entités naturelles sont considérées comme des mineurs à qui sont attribués des « parents » (*in loco parentis*) susceptibles d'agir pour eux. En l'occurrence pour les fleuves : au Directeur du programme Namani, au secrétaire en chef de l'État de l'Uttarakhand et à l'avocat général de l'État de l'Uttarakhand, avec pour mission de « *conserver et préserver les fleuves Gange et Yamuna et leurs affluents* »<sup>41</sup>. Toutefois, tous les représentants sont des fonctionnaires du gouvernement de l'Uttarakhand, dont certains étaient déjà chargés de protéger le Gange.

Il n'y a pas de prise en considération des communautés locales, elles ne sont pas incluses dans le modèle de tutelle. Toutefois, la Cour ajoute que le représentant de l'État de l'Uttarakhand peut nommer jusqu'à sept personnes, représentants des municipalités de l'Uttarakhand, « *afin de donner une représentation aux communautés vivant sur les rives des fleuves et à la proximité des lacs et glaciers* ». De plus, la Haute Cour de l'Uttarakhand a fait référence à l'hindouisme et « *au rôle central du Gange dans l'existence de la moitié de la population indienne* ». Le

---

<sup>38</sup> High Court of Uttarakhand, Mohammad Salim vs. State of Uttarakhand & others, Writ Petition (PIL) n° 126 of 2014, 20 march 2017.

<sup>39</sup> High Court of Uttarakhand, Lalit Miglani vs. State Of Uttarakhand & others, Writ Petition (PIL) n° 140 of 2015, 30 march 2017

<sup>40</sup> § 23 du jugement A.Periyakaruppan vs. The Principal Secretary to Government, Revenue Department, The Additional Chief Secretary and Commissioner of Revenue Administration, Chennai. 19/04/2022. W.P(MD)No.18636 of 2013.

<sup>41</sup> Lalit Miglani v. State of Uttarakhand, 30/03/2017

devoir moral de protéger le fleuve est « plus ou moins directement fondé sur des motifs religieux ».

Limites :

1) la décision a été suspendue par la Cour suprême à l'été 2017, saisie par le gouvernement de l'Uttarakhand. Cette dernière a souligné que le Gange traversait de nombreux États indiens et se jetait dans le Bangladesh, il serait donc impossible pour l'Uttarakhand d'assumer la responsabilité de l'ensemble du fleuve. Le gouvernement de l'État a également argué le manque de clarté concernant le rôle des « représentants » du fleuve. Les critiques ont également contesté la sélection des représentants pour son exclusion des organisations de la société civile.

2) la faible réalisation du Programme Namani Gange, qui s'est surtout traduit par le nettoyage de la rivière par la réduction de la pollution et traitement des eaux usées (amélioration de la pureté de l'eau) mais n'a rien amélioré en ce qui concerne le libre écoulement du fleuve. A cet égard, ce programme a surtout contribué à l'embellissement de la rivière.

## La Colombie

Origine : accès élargi à la justice et interprétation audacieuse de certains juges.

Contexte juridique : existence de voies de recours spécifiques pour les droits constitutionnels, très largement ouvertes : Actio popularis de l'article 88 de la Constitution et Action de tutelle de l'article 86 de la Constitution.

Décisions de justice : C'est à l'occasion de deux recours en tutelle, centrés au départ sur les droits fondamentaux humains, que les deux décisions colombiennes qui confèrent des droits à la nature ont été rendues :

1) En 2016, la Cour constitutionnelle a décidé que le fleuve Altrato (750 km), son bassin et ses affluents doivent être reconnus comme une « *entité sujet de droits à la protection, la conservation, le maintien et la restauration à la charge de l'État et des communautés ethniques* »<sup>42</sup>.

Contexte socio-politico-géographique de la région du Choco : l'une des régions les plus riches en biodiversité du monde mais région pauvre et sous-développée, peu protégée, aux prises des groupes armés, cible de l'exploitation aurifère illégale, de la déforestation massive, du rejet de tonnes de mercure dans l'Altrato, et reflet de l'injustice sociale car les communautés locales n'ont jamais obtenu le plein contrôle de leurs territoires et de leurs ressources naturelles malgré de nombreuses années de mobilisation.

2) En 2018, la Cour suprême de justice a déclaré l'Amazonie colombienne sujet de droits. Dans cette affaire sur les conséquences de la déforestation en matière de changement climatique, le juge a entendu donner une meilleure protection à « *un écosystème vital pour l'avenir global* ».

Raisonnement : Dans ces deux décisions, la Cour constitutionnelle se réfère à la notion de Constitution écologique – comprise dans la Constitution de 1991 -, au sein de laquelle l'environnement serait envisagé autour de trois angles : obligation de protection, droits collectifs, contrepoids aux activités économiques. Elle défend, en s'appuyant également sur les textes législatifs et la législation internationale, un véritable « ordre public écologique ».

De plus, le juge invoque le concept extraconstitutionnel de « droits bioculturels »<sup>43</sup> qui met en exergue l'interdépendance entre les habitants de Choco et leur territoire, fondée sur une tradition et les coutumes, et place les requérants en position de garants. Ces droits reconnaissent le lien culturel entre les communautés locales et la nature et reconnaissent politiquement ces communautés comme des acteurs fondamentaux de la protection de l'Altrato.

Exécution des décisions / Gouvernance – tutelle : En 2016, la Cour constitutionnelle a créé une Commission des Gardiens<sup>44</sup>, composée de représentants des communautés indigènes locales (50%) et de l'État (50%), chargée d'assurer la représentation des droits du fleuve. Cette entité

---

<sup>42</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T. 622-16, 10 de novembre 2016

<sup>43</sup> Défendus par Sanjay Kabir Bavikatte, 2015

<sup>44</sup> S. Revet, « Le fleuve et ses gardiens », Terrain [En ligne], Terrains, mis en ligne le 03 mars 2022, consulté le 09.08.2023. Accessible à l'adresse : <http://journals.openedition.org/terrain/22695> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/terrain.22695>.

représente légalement le fleuve. Elle a une mission de supervision. Ils se réunissent régulièrement pour mettre en place des protocoles de surveillance relatifs à l'exécution des décisions<sup>45</sup>. Les communautés locales se voient conférer les moyens et les droits politiques de gérer et donc de protéger légalement leurs territoires en collaboration avec les autorités gouvernementales, en contrôlant cette ressource naturelle. Les populations indigènes participent au processus décisionnel puisque cette Commission doit créer des « plans d'action », c'est-à-dire un ensemble de projets destinés à protéger l'écosystème de la rivière et les besoins biologiques et culturels des communautés locales. La Commission est assistée d'une équipe de conseillers.

Limite : Néanmoins, pour le moment, les plans d'action n'ont pas été mis en œuvre.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

## L'Equateur

La nature est un sujet de droit reconnu par l'article 10 de la Constitution de 2008. Celle-ci reconnaît les droits de la nature, qui sont consacrés à son chapitre 7 du titre II « Droits » : art. 71 à 74. L'accès à la justice pour protéger la Nature a également été renforcé dans la Constitution, qui marque la recherche d'une nouvelle effectivité des normes constitutionnelles dans l'ensemble de l'ordre juridique. Cette dynamique est amplifiée par l'activisme des juges.

- Article 71 : « La nature ou Pacha Mama ... a le droit au plein respect de son **existence** et au **maintien** et à la régénération de ses cycles vitaux, de sa structure, de ses fonctions et de ses processus évolutifs. Toute personne, communauté, peuple de toute nationalité peut exiger de l'autorité publique le respect des droits de la nature. »

- Art. 72 : droit à la restauration.

La Constitution inclut la cosmovision des peuples autochtones et impose une conception non anthropocentrique de la nature qui comprend la faune, la flore, les objets naturels ou les zones protégées et les écosystèmes. Les droits de la nature sont des droits fondamentaux constitutionnels directement invocables par les citoyens et directement applicables par le juge<sup>46</sup>.

### Plusieurs mécanismes :

- L'action par protection de l'article 88 qui peut être mise en œuvre « par toute personne, peuple, communauté ou nationalité ». Elle offre une « Protection directe et effective des droits reconnus par la Constitution (...) en cas d'atteinte actuelles ou imminentes à des droits constitutionnels, notamment environnementaux, du fait d'actes ou d'omission de toute autorité publique non judiciaire, contre les politiques publiques ou une violation par une personne privée ». Elle inclut les droits de la nature. Le respect de ces droits est une obligation de l'Etat ainsi que des citoyens.

- L'action extraordinaire de protection de l'article 94 qui est « recevable contre les jugements ou ordonnances définitifs dans lesquels ont été violés, par action ou omission, des droits reconnus dans la Constitution. Elle doit être présentée devant la Cour constitutionnelle... ».

Outils dans le procès : Le juge se réfère aux normes constitutionnelles relatives aux droits de la nature (art. 71 et 72), au principe de précaution (art. 73) et au principe in dubio pro natura (art. 395-4). Il applique le principe de renversement de la charge de la preuve (art. 397).

- Principe environnemental « In dubio pro natura » : le doute profite à la Nature (Art. 395-4) « En cas de doute sur le champ d'application des dispositions légales en matière d'environnement, celles-ci sont appliquées dans le sens le plus favorables à la protection de la nature ».

- Imprescriptibilité des actions en justice « visant à poursuivre et à sanctionner les dommages causés à l'environnement ». (Art. 396 al. 4)

---

<sup>46</sup> Caroline Juneja, Gabriel Bordron, Camille Bouko-Levy, art. préc.

- Renversement de la charge de la preuve.

L'art. 397-1 « Permet à toute personne physique et morale, collectivité ou groupe humain d'exercer des actions en justice et de saisir les instances judiciaires et administratives, sans qu'il ait à prouver un intérêt ou préjudice direct, afin d'obtenir d'elles une protection effective en matière d'environnement ... La charge de la preuve de l'inexistence d'un dommage potentiel ou réel incombe au responsable de l'activité ou au défendeur ».

### III - L'Espagne, modèle équilibré

Origine : grâce à une procédure de démocratie participative qui permet à 500 000 citoyens de saisir, par pétition, le Congrès afin qu'il statue sur une proposition de loi (art. 87.3 de la Constitution + loi 3/1984 du 26 mars 1984 reguladora de la iniciativa legislativa popular), celui-ci a voté la loi du 21 septembre 2022 qui accorde la personnalité juridique à la Mar Menor (lagune d'eau salée de 135 km<sup>2</sup> au Sud Est de l'Espagne, dans la région autonome de Murcie, qui comprend cinq îles d'origine volcanique).

Contexte : Cette lagune constitue un écosystème complexe, contenant de nombreuses espèces protégées. Cette lagune a subi des dommages écologiques à cause de la pollution provoquée par l'agriculture et l'élevage intensifs, l'activité minière ainsi que problèmes d'évacuation des égouts, le tourisme. Détérioration de cet écosystème. Inefficacité des législations. De plus, c'est un élément identitaire en raison de sa valeur paysagère, historique, culturelle, touristique, et des activités de pêche, sportives, récréatives et patrimoniales qui y sont exercées.

Constat : si la loi a été adoptée, c'est à cause du constat de l'insuffisance des réglementations environnementales pourtant nombreuses aussi bien au niveau international (classement en zone humide selon la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau de 1973), national (bien du domaine public qui fait l'objet de nombreuses planifications et politiques) que régional (espace naturel protégée depuis la loi 4/1992 du 30 juillet 1992 sur l'aménagement et la protection du territoire de la Région de Murcie).

Problèmes : L'inefficacité de la réglementation était due à des erreurs politico-juridiques et à l'absence d'inspection administrative. S'y ajoutait un problème de coordination des différentes administrations.

Nombreux contentieux :

- poursuites pénales de certaines infractions de pollution de la lagune : affaire dite des Taupes en 2017 ;
- procédures en responsabilité environnementale à l'encontre d'entreprises agricoles et obligation de remise en état des terres situées sur les rives de la lagune qui ont été illégalement irriguées.

Volonté d'une protection efficace. Le but est de parvenir à une protection efficace de la nature et des cultures et modes de vie humains qui sont étroitement liés à la nature. Le Préambule présente la loi comme une mise en conformité avec la nouvelle période géologique de la planète : l'ère Anthropocène. Et il fait également référence aux droits bioculturels : droits de l'entité naturelle et droits des personnes qui vivent dans la zone de lagune, menacés par la dégradation écologique.

Il est intéressant de noter que la protection de l'écosystème s'adosse explicitement à une démarche scientifique.

Le cas espagnol est une combinaison des deux modèles précédemment évoqués : la loi met en place une gouvernance démocratique et institue une véritable *actio popularis*.

Ainsi, la loi reconnaît la personnalité juridique à l'écosystème Mar Menor (art. 1<sup>er</sup>). Elle le dote de droits propres, garantissant ainsi sa protection aux générations futures (art. 2) : le droit à la protection, la conservation, de restauration, mais aussi le droit d'exister en tant qu'écosystème et d'évoluer naturellement.

La loi met en place la représentation et de la gouvernance de Mar Menor, qui va lui permettre d'exercer ses droits (art. 3).

#### Gouvernance démocratique, avec la création de trois institutions :

- un comité des représentants, composé de trois membres de l'Administration Générale de l'État, trois membres de la Communauté autonome et sept représentants des citoyens. Il a pour fonction de proposer des actions pour la protection, la conservation, l'entretien et la restauration de l'écosystème.

- une commission de surveillance, composée de gardiens : des représentants des municipalités riveraines, de représentants des secteurs économiques, sociaux et de défense de l'environnement qui sont dotés d'une solide expérience.

- un comité scientifique, qui est composé de scientifiques et d'experts, proposés par les universitaires et les centres de recherche. Il a un rôle de conseil et d'expertise.

#### Actio popularis :

Ce type de recours s'est développé au Brésil, en Colombie, en Équateur et maintenant en Espagne avec l'article 6 de la loi qui octroie à tout citoyen le droit de demander la défense de Mar Menor et de son bassin.

Signification : chaque citoyen a intérêt à protéger le bien-être de cet écosystème.

But : rendre la protection de cet écosystème plus efficace et placer le juge en qualité de gardien de son bien-être.

## Bibliographie sélective

### Rapports

Comité économique et social européen, *Les droits de la nature. Vers une Charte européenne des droits fondamentaux de la nature*, Etude, 13 décembre 2019, 183 p.

Jan DARPÖ, Parlement européen, *Can nature get it right ? A study on rights of Nature in the European Context*, mars 2021, 71 p.

J. Rochfeld, M. Cornu, G. J. Martin, Rapport final de recherche, *L'échelle de communalité. Propositions de réforme pour intégrer les biens communs en droit*, avril 2021, 520 p.

### Ouvrages

Pierre Brunet, L'écologie des juges. La personnalité juridique des entités naturelles (Nouvelle-Zélande, Inde et Colombie), in Marie-Anne Cohendet (dir.). *Droit constitutionnel de l'environnement ; regards croisés*, Mare et Martin, 2021, pp.303-325.

Marie Cornu et Judith Rochefeld (et a.), *Le Dictionnaire des communs*, PUF, 2021.

Valérie Cabanes, *Un nouveau droit pour la Terre. Pour en finir avec l'écocide*, Seuil, 2016, 368 p.

Norbert Foulquier, *Droit administratif des biens*, Lexisnexis, Paris, 2023.

Diane Roman, *La Cause des droits. Ecologie, progrès social et droits humains*, Dalloz 2022.

Christopher Stone, *Les arbres peuvent-ils plaider ?* 1972, traduction en français 2017, éd. Les passagers clandestins.

Alexandre Viala, *Philosophie du droit*, Ellipses, 2010, 240 p.

### Articles

Julien Bétaille, « Rights of Nature: why it might not save the entire world? », *Journal for European Environmental & Planning Law*, n° 16, 2019, p. 35.

Julien Bétaille, « La personnalité juridique de la nature démystifiée, éléments de contre-argumentation », *Actu-Environnement*, novembre 2020, disponible sur : <https://www.actu-environnement.com/blogs/julien-betaille/180/personnalite-juridique-nature-demystifiee-elements-contre-argumentation-22-439.html>

Dominique Bourg, « A quoi sert le droit de l'environnement ? Plaidoyer pour les droits de la nature », *Les cahiers de la justice*, n° 3, 2019, p. 407

Pierre Brunet, Les droits de la nature et la personnalité juridique des entités naturelles en NouvelleZélande : un commun qui s'ignore ?, *Itinerari*, pp. 39-53

Pierre Brunet, « Vouloir pour la nature », *Journal of Interdisciplinary History of Ideas* [En ligne], 15 | 2019, mis en ligne le 15 décembre 2019, consulté le 24 janvier 2023. URL : <http://journals.openedition.org/jihi/419>

Valérie Cabanes, Interview, *Mensuel d'Actu-Environnement*, n° 460, octobre 2020

M. Immovilli, S. Reitsma, R. Roncucci, E. Dueholm Rasch, D. Roth, *Exploration de la contestation dans les approches des droits de rivière : Comparaison entre la Colombie, l'Inde et la Nouvelle-Zélande*, in *Water Alternatives* 15(3), pp. 574-591.

Sandrine Revet, « Le fleuve et ses gardiens », *Terrain* [En ligne], Terrains, mis en ligne le 03 mars 2022, consulté le 20 février 2023. URL : <http://journals.openedition.org/terrain/22695> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/terrain.22695>

T. Vicente Gimenez, E. Salazar Ortuno, « L'initiative législative populaire pour la reconnaissance de la personnalité juridique et des droits du Mar Menor et de son bassin », *Revista Catalana de dret ambiental*, Vol. XIII N° 1 (2022), pp. 1-38

Manon Altwegg-Boussac, « Les droits de la nature, des droits sans l'homme ? Quelques observations sur des emprunts au langage du constitutionnalisme », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 17 | 2020, mis en ligne le 30 janvier 2020, consulté le 24 janvier 2023. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/8321> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.8321>

Sacha Bourgeois Gironde, *Quelle effectivité pour les droits de la nature*, Chemins publics.org, 23 avril 2023

**Texte de la loi espagnole du 30 sept. 2022 relative à la lagune Mar Menor (traduction)**

# BULLETIN OFFICIEL DE L'ETAT

lundi 3 octobre 2022

## I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

CHEF D'ÉTAT

**16019** *Loi 19/2022, du 30 septembre, pour la reconnaissance de la personnalité juridique à la lagune Mar Menor et son bassin.*

PHILIPPE VI

ROI D'ESPAGNE

Tous ceux qui prennent connaissance de ce texte.

Sachez : Que les *Cortes Generales*<sup>1</sup> ont approuvé et que je donne mon aval à la loi suivante.

### PRÉAMBULE

Il y a deux raisons pour lesquelles cette loi est approuvée : d'une part, la grave crise socio environnementale, écologique et humanitaire que vivent la Mar Menor et les habitants de ses municipalités côtières; d'autre part, l'insuffisance du système juridique actuel de protection, malgré les importants chiffres et instruments à caractère réglementaire qui se sont succédé au cours des vingt-cinq dernières années.

La proposition se réfère à l'ensemble de l'écosystème marin lagunaire de la Mar Menor, avec une superficie de 135 km<sup>2</sup> la plus grande lagune côtière de la Méditerranée espagnole et l'une des plus grandes de la Méditerranée occidentale. D'une profondeur moyenne de 4 m et d'une profondeur maximale de 7 m, elle est séparée de la mer Méditerranée par un cordon sableux sur affleurements rocheux d'origine volcanique de 22 km de long et entre 100 et 1.500 m de large (appelé La Manga), traversé par cinq canaux ou passages de communication avec la mer Méditerranée. L'ensemble de toutes ses composantes - la biodiversité caractéristique (habitats, flore et faune), le système hydrogéologique avec lequel elle se connecte et qui compose son bassin versant, le fond de la lagune, l'eau et sa salinité, les zones humides littorales, le tout décrit dans le Rapport complet sur l'état écologique de la Mar Menor, préparé par le Comité consultatif scientifique de la Mar Menor et publié le 6 février 2017, subit une série de pressions dérivées de

---

<sup>1</sup> Le parlement bicaméral du royaume d'Espagne

l'intensification des activités qui, depuis les années 60 du 20<sup>e</sup> siècle, se sont développés. Le rapport identifie la convergence dans la Mar Menor de divers impacts.

D'autre part, en plus de ses valeurs environnementales, la Mar Menor est l'un des principaux éléments d'identification culturelle de la Région de Murcie et éveille chez tous les Murciens un fort attachement émotionnel. Preuve en est la création de diverses plateformes citoyennes qui réunissent des associations de quartier, des organisations environnementales, des groupements professionnels, des fondations culturelles, etc. qui réclament des mesures pour restaurer et protéger cet écosystème et qui ont organisé le 30 octobre 2019 dans la ville de Carthagène une manifestation massive avec plus de 55 000 personnes, demandant des mesures pour sauver la Mar Menor.

Pour toutes ces raisons, le moment est venu de faire un saut qualitatif et d'adopter un nouveau modèle juridico-politique, en phase avec l'avant-garde juridique internationale et le mouvement mondial pour la reconnaissance des droits de la nature.

La loi en vigueur s'exerce dans le cadre de la loi organique 3/1984 du 26 mars<sup>2</sup>, réglementant l'initiative législative populaire. Son objectif est d'accorder la personnalité juridique à l'écosystème lagunaire de la Mar Menor, afin de le doter, en tant que sujet de droit, d'une charte de ses propres droits, basée sur sa valeur écologique intrinsèque et la solidarité intergénérationnelle, garantissant ainsi sa protection pour les générations futures.

Reconnaître les droits de l'écosystème de la lagune de la Mar Menor et de son bassin signifie respecter nos engagements internationaux, tels que l'Accord de Paris de 2015 sur le changement climatique, tout en répondant aux exigences de la nouvelle période géologique dans laquelle notre planète est entrée, l'Anthropocène. Au 21<sup>e</sup> siècle, les graves dommages écologiques causés par le modèle de développement humain nous obligent à élargir notre responsabilité envers l'environnement naturel.

Dans le même temps, l'octroi de droits à l'entité naturelle de la Mar Menor renforce et élargit les droits des personnes qui vivent dans la zone de la lagune et qui sont menacées par la dégradation écologique : les droits dits bio culturels.

Le grand défi du droit de l'environnement aujourd'hui est de parvenir à une protection efficace de la nature et des cultures et des formes de vie humaine qui lui sont étroitement associées, comme c'est le cas des communes riveraines de la lagune de la Mar Menor. En ce sens, il est nécessaire d'interpréter la loi applicable et les sujets dignes de protection juridique en fonction du degré profond de dégradation écologique dans lequel se trouve la Mar Menor. L'article 45 de notre Constitution a été interprété par la Cour suprême dans le sens que la Nature en tant qu'écosystème est l'unité qui intègre l'être humain comme un élément de plus et, par conséquent, celle qui permet le développement de la personne. Dans l'arrêt de la Cour suprême, Chambre 2, du 30 novembre 1990, le lien entre l'environnement naturel et les droits fondamentaux à la vie et à la santé des personnes a été clairement établi et fait expressément référence à l'être humain en tant que partie intégrante de la nature et non comme un être destiné à le

---

<sup>2</sup> [BOE-A-1984-7249 Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.](#)

dominer pour le mettre exclusivement à son service :

La "différenciation entre les maux qui affectent la santé des personnes et les risques qui nuisent aux autres espèces animales ou végétales et à l'environnement est due, dans une large mesure, au fait que l'homme ne se sent pas partie intégrante de la nature mais comme une force extérieure destinée à la dominer ou à la conquérir pour la mettre à son service. Il faut rappeler que la nature n'admet pas une utilisation illimitée et qu'elle constitue un capital naturel qu'il faut protéger » (Arrêt de la 2ème chambre de la Cour suprême, du 30 novembre 1990, numéro 3851/1990, Base de la loi 17.2) .

Selon la proposition d'une interprétation écocentrique de notre système juridique, indiquée tant par la Haute Cour que par certains opérateurs légaux, la catégorie de sujet de droit devrait être étendue aux éléments composant l'environnement naturel, sur la base des preuves fournies par les sciences de la vie et du système terrestre. Ces sciences nous permettent de jeter les bases d'une conception de l'être humain comme partie intégrante de la nature, et nous obligent à faire face à la dégradation écologique subie par la planète terre et à la menace que cela implique pour la survie de l'espèce humaine.

La déclaration de la personnalité juridique de la Mar Menor et de son bassin permettra une gouvernance autonome de la lagune côtière, comprise comme un écosystème digne de protection en soi, une nouveauté juridique qui améliore le traitement accordé jusqu'à présent : la lagune passe du statut de simple objet de protection, de loisir et de développement, pour être un sujet indissociablement biologique, environnemental, culturel et spirituel.

## **Article 1.**

La personnalité juridique de la lagune Mar Menor et de son bassin est déclarée, qui est ainsi reconnue comme sujet de droit.

Aux fins de cette loi, il sera entendu que le bassin de la Mar Menor est composé de:

- a) L'unité biogéographique constituée par un grand plan de 1 600 km<sup>2</sup> Incliné dans le sens nord ouest-sud-est, limitée au nord et au nord-ouest par les derniers contreforts orientaux des chaînes de montagnes bétiques constituées par les chaînes de montagnes pré-côtières (Carrascoy, Cabezos del Pericón et Sierra de Los Victorias, El Puerto, Los Villares, Columbares et Escalona), et au sud et au sud-ouest par les chaînes de montagnes côtières (El Algarrobo, Sierra de la Muela, Pelayo, Gorda, Sierra de La Fausilla et la chaîne de montagnes minières de Cartagena-La Unión, avec ses derniers contreforts à Cabo de Palos), y compris le bassin hydrographique et ses réseaux de drainage (ravins, lits de rivières, zones humides, crypto-zones humides, etc.).
- b) L'ensemble des aquifères (Quaternaire, Pliocène, Messinien et Tortonien) pouvant affecter la stabilité écologique de la lagune côtière, y compris l'intrusion d'eau marine méditerranéenne.

**Article 2.**

1. La Mar Menor et son bassin sont reconnus comme ayant des droits de protection, de conservation, d'entretien et, le cas échéant, de restauration, par les autorités et les habitants du littoral. Sont également reconnus le droit d'exister en tant qu'écosystème et d'évoluer naturellement, ce qui comprend toutes les caractéristiques naturelles de l'eau, les communautés d'organismes, le sol et les sous-systèmes terrestres et aquatiques qui font partie de la lagune de la Mar Menor et de ses bassins.
2. Les droits énumérés dans le paragraphe précédent auront le contenu suivant :
  - a. Droit d'exister et d'évoluer naturellement : La Mar Menor est régie par un ordre naturel ou une loi écologique qui lui permet d'exister en tant qu'écosystème lagunaire et en tant qu'écosystème terrestre dans son bassin. Le droit d'exister signifie le respect de cette loi écologique, pour assurer l'équilibre et la capacité de régulation de l'écosystème face au déséquilibre provoqué par les pressions anthropiques, venant principalement du bassin versant.
  - b. Droit à la protection : Le droit à la protection implique de limiter, de suspendre et de ne pas autoriser les activités qui présentent un risque ou des dommages pour l'écosystème.
  - c. Droit à la conservation : Le droit à la conservation requiert des actions de préservation des espèces et des habitats terrestres et marins et la gestion des espaces naturels protégés associés.
  - d. Droit à la restauration : Le droit à la restauration nécessite, une fois le dommage survenu, des actions de réparation dans la lagune et son bassin versant, afin de restaurer la dynamique et la résilience naturelle, ainsi que les services écosystémiques associés.

**Article 3.**

1. La représentation et la gouvernance de la lagune Mar Menor et de son bassin sont réalisées dans la pratique par trois formations : un Comité de Représentants, composé de représentants des Administrations Publiques qui interviennent dans cette zone et des citoyens des communes riveraines ; une Commission de surveillance (les gardiens/gardiennes de la Laguna del Mar Menor) ; et un comité scientifique, dont fera partie une commission indépendante de scientifiques et d'experts, des universitaires ainsi que des centres de recherche.

Les trois organes susmentionnés, le Comité des Représentants, la Commission de Surveillance et le Comité Scientifique, forment l'Organe de Tutelle de la Mar Menor.

2. Le Comité des Représentants sera composé de treize membres, trois de l'Administration Générale de l'État, trois de la Communauté autonome et sept citoyens, qui seront initialement les membres du Groupe Promoteur de l'Initiative Législative Populaire. Le Comité des Représentants a parmi ses fonctions celle de proposer des actions de protection, de conservation, d'entretien et de

restauration de la lagune, ainsi que celle de surveillance et de contrôle du respect des droits de la lagune et de son bassin ; sur la base des contributions de la commission de surveillance et du comité scientifique.

3. La Commission de surveillance (gardiens et gardiennes) sera composée d'une personne titulaire et d'un suppléant représentant chacune des municipalités riveraines ou de bassin (Cartagena, Los Alcázares, San Javier, San Pedro del Pinatar, Fuente Álamo, La Unión, Murcie et Torre Pacheco) désignés par les conseils municipaux respectifs, qui seront renouvelés après chaque période d'élections municipales. Ainsi que par une personne titulaire et un suppléant représentant chacun des secteurs économiques, sociaux et de défense de l'environnement suivants : entreprises, syndicats, associations de quartier, de pêche, agricoles, d'élevage - avec représentation de l'agriculture et de l'élevage biologiques et/ou traditionnels -, défense de l'environnement, lutte pour l'égalité femmes-hommes et jeunesse.

Ces personnes, qui doivent avoir une expérience antérieure dans la défense de l'écosystème de la Mar Menor, seront nommées après accord entre les organisations les plus représentatives de chacun des secteurs susmentionnés, convoqués à se réunir et présidés par le Groupe Promoteur, et pour une période renouvelable de quatre ans. La Commission de surveillance sera constituée dans un délai ne dépassant pas trois mois après la publication de la présente loi.

La Commission de surveillance aura parmi ses activités intrinsèques la diffusion d'informations sur cette loi, le suivi et le contrôle du respect des droits de la lagune et de son bassin, et l'information périodique sur le respect de cette loi, en tenant compte des indicateurs définis par le Conseil scientifique qui serviront à analyser l'état écologique de la Mar Menor dans ses rapports.

4. Le comité scientifique sera composé de scientifiques et d'experts indépendants spécialisés dans l'étude de la Mar Menor, proposés par les universités de Murcie et d'Alicante, par l'Institut espagnol d'océanographie (Centre océanographique de Murcie), par la Société ibérique d'Ecologie et par le Conseil supérieur de la recherche scientifique, pour une durée de quatre ans renouvelable.

L'indépendance du Comité Scientifique sera garantie par deux conditions pour ses membres : un prestige scientifique reconnu et la non-rémunération.

Le Comité Scientifique aura parmi ses fonctions celle de conseiller le Comité des Représentants et la Commission de Surveillance, et d'identifier des indicateurs sur l'état écologique de l'écosystème, les risques et les mesures de restauration appropriées, qu'il communiquera à la Commission de Surveillance.

#### **Article 4.**

Toute conduite portant atteinte aux droits reconnus et garantis par la présente loi, de la part de toute autorité publique, entité de droit privé, personne physique ou morale, engendre la responsabilité pénale, civile, environnementale et administrative, et sera poursuivie et punie conformément à la réglementation pénale, civile, environnementale et administrative dans les juridictions correspondantes.

**Article 5.**

Tout acte ou action de l'une des administrations publiques qui enfreindrait les dispositions contenues dans la présente loi sera considéré comme nul et fera l'objet d'une procédure administrative ou judiciaire.

**Article 6.**

Toute personne physique ou morale a le droit de défendre l'écosystème de la Mar Menor et peut faire valoir les droits et les interdictions de cette loi et les dispositions qui la développent par le biais d'une action intentée auprès du tribunal ou de l'administration publique correspondante.

Cette action en justice sera présentée au nom de l'écosystème de la Mar Menor en tant que véritable partie intéressée. La personne qui intente une telle action et dont la demande est accueillie sera en droit de recouvrer l'intégralité du coût du litige engagé, y compris, entre autres, les honoraires d'avocats, de notaires, d'experts et de témoins, et sera exonérée des frais de procédure et de la caution concernant les mesures de sauvegarde.

**Article 7.**

Les administrations publiques, à tous les niveaux territoriaux et par l'entremise de leurs autorités et institutions, ont les obligations suivantes :

1. Développer des politiques publiques et des actions systématiques de prévention, d'alerte précoce, de protection, de précaution, pour empêcher que les activités humaines ne conduisent à l'extinction de la biodiversité de la Mar Menor et de son bassin ou à l'altération des cycles et des processus qui garantissent l'équilibre de son écosystème.
2. Promouvoir des campagnes de sensibilisation sociale sur les dangers auxquels fait face l'écosystème de la Mar Menor, ainsi que d'éduquer sur les avantages que sa protection contribue à la société.
3. Réaliser des études périodiques sur l'état de l'écosystème de la Mar Menor et dresser une carte des risques actuels et potentiels.
4. Restreindre immédiatement les activités susceptibles d'entraîner l'extinction d'espèces, la destruction d'écosystèmes ou l'altération permanente des cycles naturels.
5. Interdire ou limiter l'introduction d'organismes et de matières organiques et inorganiques qui pourrait altérer définitivement le patrimoine biologique de la Mar Menor.

Disposition dérogatoire unique.

Toutes dispositions contraires aux dispositions contenues dans la présente loi sont abrogées.

Première disposition finale. *Développement réglementaire.*

Le Gouvernement est habilité à approuver, dans le cadre de ses attributions, autant de dispositions qui sont nécessaires pour l'application, l'exécution et le développement des dispositions de la présente loi.

Deuxième disposition finale. *Titre de compétence.*

Cette loi relève de la compétence exclusive de l'État prévue à l'article 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitution, portant législation fondamentale sur la protection de l'environnement, sans préjudice des compétences des Communautés autonomes pour établir des normes de protection supplémentaires.

Troisième disposition finale.

Cette loi entrera en vigueur le jour même de sa publication au «Journal officiel de l'État».

Ainsi,

J'ordonne à tous les Espagnols, particuliers et autorités, de respecter et d'appliquer cette loi.

Madrid, le 30 septembre 2022.

PHILIPPE R.

Le président du gouvernement,  
PEDRO SANCHEZ PEREZ-CASTEJÓN