COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.7.2026
SWD(2026) 401 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux

{SWD(2026) 400 final}

Introduction

La directive sur la responsabilité environnementale (DRE)[1] a pour objet d'établir un cadre de responsabilité environnementale dans l'ensemble de l'Union européenne et de faire en sorte que les coûts liés aux mesures de prévention et de réparation incombent aux exploitants responsables. La DRE couvre les cas de dommages environnementaux significatifs causés aux espèces et habitats naturels protégés, ainsi que les dommages affectant les eaux et les sols lorsque ceux-ci sont causés par des exploitants exerçant certaines activités dangereuses.

La présente évaluation de la DRE porte sur la période postérieure au 14 avril 2016, date de publication par la Commission de la précédente évaluation de la DRE.

Depuis 2016:

- Le règlement (UE) 2019/1010[2] a modifié la DRE en rendant cyclique l'obligation de communication d'informations et d'évaluation de cette directive.
- La Commission, en coopération avec les États membres, a élaboré et réalisé deux programmes de travail pluriannuels afin d'améliorer la mise en œuvre de la DRE.
- En 2021, la Commission a adopté des lignes directrices qui clarifient le champ d'application du terme «dommage environnemental» dans le cadre de la directive.

Toujours en 2021, le Parlement européen a adopté une résolution sur la responsabilité des entreprises dans les dommages causés à l'environnement, et la Cour des comptes européenne a publié un rapport spécial sur le principe du pollueur-payeur. Ces deux documents, qui ont alimenté l'évaluation de la DRE, invitent à renforcer le régime prévu par cette directive.

Efficacité

La DRE s'est montrée efficace pour garantir que tous les États membres de l'UE disposent de règles visant à remédier aux dommages environnementaux, conformément au principe du pollueur-payeur consacré par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). De même, elle a permis de mettre en place un niveau minimal commun de réparation en nature pour les dommages environnementaux.

La DRE n'est toutefois pas appliquée de manière uniforme dans tous les États membres et elle est sous-utilisée par certains d'entre eux. Dans plusieurs États membres, la DRE a considérablement contribué à la réparation de dommages environnementaux et à leur prévention en cas de menace imminente de ces dommages. Près de 600 cas relevant de la DRE ont été déclarés pour la période de référence 2013-2022, dont 236 en Pologne, 165 en Grèce, et entre 10 et 50 cas dans 6 autres États membres (Allemagne, Estonie, Espagne, Lettonie, Hongrie et Portugal). Toutefois, sur la même période, 5 États membres n'ont déclaré aucun cas relevant de la DRE et 14 États membres ont signalé tout au plus 7 cas de ce type. De manière générale, les cas relevant de la DRE déclarés au cours de la deuxième période de référence (2013-2022) ont été moins nombreux que pendant la première période (2007-2013). Lorsque la DRE n'a pas été utilisée, les cas de dommages environnementaux ont souvent été traités dans le cadre d'autres instruments de responsabilité prévus par l'UE ou des États membres.

L'exigence selon laquelle les dommages doivent être «significatifs» pour relever de la DRE manque de clarté et a été perçue comme très élevée dans de nombreux États membres. Les lignes directrices de la Commission de 2021 contiennent des définitions plus spécifiques des dommages causés à la

[1] Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (version consolidée).

[2] Règlement (UE) 2019/1010 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur l'alignement des obligations en matière de communication d'informations dans le domaine de la législation liée à l'environnement.

biodiversité et des dommages affectant les eaux ou les sols, en partie fondées sur la jurisprudence de l'UE. Il n'existe cependant pas encore suffisamment de données disponibles permettant d'évaluer entièrement dans quelle mesure les lignes directrices peuvent contribuer à améliorer la mise en œuvre de la DRE.

La réparation en nature est une pierre angulaire de la DRE. Cette directive prévoit une réparation primaire (visant à rendre leur état initial aux ressources naturelles endommagées et/ou aux services détériorés), mais aussi une réparation complémentaire et compensatoire (en cas de dommages affectant les eaux et de dommages causés à la biodiversité) afin d'éviter des pertes nettes pour les ressources environnementales concernées dans les cas où le dommage n'est pas totalement réversible ou lorsque sa réparation prend du temps. Cependant, dans la plupart des cas, seule une réparation primaire a lieu.

La DRE n'a pas toujours été efficace pour garantir que le pollueur paie. Les exploitants responsables ne disposent souvent pas des moyens financiers nécessaires pour mettre en œuvre des mesures de réparation, lorsqu'ils n'ont pas d'assurance et que cette situation entraîne une insolvabilité. La DRE n'impose pas de responsabilité à l'ensemble des groupes d'entreprises ou aux dirigeants des exploitants responsables, ni de régimes d'assurance obligatoires.

Efficience

L'efficience de la DRE est amoindrie par son champ d'application limité et sa complexité, ce qui a conduit certains États membres à maintenir en parallèle des règles nationales également applicables en matière de dommages environnementaux. Des méthodes et procédures nationales spécifiques peuvent faciliter l'application de la DRE (y compris si elles s'accompagnent d'autres règles nationales qui couvrent les dommages environnementaux). Toutefois, au vu du faible nombre de cas, les administrations nationales s'investissent généralement peu dans la DRE. À l'inverse, l'absence d'intégration procédurale entre les règles nationales mettant en œuvre la DRE et les régimes parallèles de responsabilité autres que la DRE peut entraîner une duplication des procédures et, de ce fait, une augmentation des coûts administratifs globaux.

Un point positif lié à l'efficience de la DRE est une utilisation accrue des instruments de garantie financière en matière de responsabilité environnementale dans certains États membres, au moyen de régimes d'assurance tant obligatoires (au niveau national) que volontaires. Le recours à la garantie financière encourage en outre la prévention des dommages environnementaux de manière générale en exigeant des exploitants qu'ils adoptent une démarche de gestion des risques environnementaux.

Cohérence

Il n'y a pas d'incohérences directes avec d'autres régimes de responsabilité prévus par le droit de l'Union, mais les interfaces avec ces régimes peuvent poser des problèmes.

- Les chevauchements entre certaines dispositions de la DRE et de la directive relative aux émissions industrielles (DEI)[3] ont entraîné une sous-utilisation de la DRE (et de son système plus avancé de mesures de réparation) dans les cas couverts par les deux régimes.

- Le manque de clarté concernant la composante de responsabilité que la DRE devrait fournir à la législation environnementale sectorielle de l'UE peut être la source d'une mise en œuvre incohérente. C'est particulièrement le cas de l'interaction entre la DRE et la directive-cadre sur l'eau (DCE)[4]. La DCE porte sur les masses d'eau, tandis que la DRE couvre tous les dommages environnementaux affectant les eaux (y compris lorsque seule une partie d'une masse d'eau est

[3] Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles.
[4] Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

affectée, sans nécessairement entraîner de détérioration de l'état de la masse d'eau dans son ensemble).

Les interactions entre la DRE et les règles nationales en matière de responsabilité accusent également des difficultés.

- Lorsque les dommages environnementaux font l'objet d'une procédure pénale, la norme de la DRE en matière de réparation est rarement appliquée; le dommage fait plutôt l'objet d'une réparation partielle ou d'une compensation financière.

- L'article 193 du TFUE et l'article 16 de la DRE autorisent les États membres à maintenir des règles nationales «plus strictes». Ces régimes nationaux de responsabilité sont souvent maintenus en parallèle de la DRE en raison de leur champ d'application plus large. Les cas susceptibles de relever des deux régimes devraient alors être traités selon le régime plus strict, qui est souvent celui de la DRE. Toutefois, les États membres appliquent souvent par défaut les règles nationales (hors DRE). Cette approche semble conforme à l'obligation de transposition de la DRE, pour autant que la même norme minimale soit appliquée. Or, la norme appliquée en matière de réparation est alors susceptible d'être moins exigeante que celle prévue par la DRE, car elle ne prévoit pas de mesures complémentaires et compensatoires.

Valeur ajoutée européenne

La valeur ajoutée européenne de la DRE consiste à veiller à ce que les dommages environnementaux causés par les exploitants soient couverts dans l'ensemble de l'UE par des normes communes minimales garantissant un niveau élevé de protection de l'environnement. La DRE contribue donc à assurer des conditions égales entre les opérateurs et facilite le traitement des cas de dommages transfrontières dans l'UE. Ces avantages sont toutefois amoindris par le champ d'application limité des dommages environnementaux couverts par la DRE, et par l'utilisation limitée de cette dernière.

Pertinence

La pertinence des objectifs et du mécanisme de la DRE reste élevée dans le cadre de la lutte contre la triple crise planétaire et des actions de l'UE visant à protéger et à restaurer les ressources naturelles de l'UE. La DRE met en œuvre le principe du pollueur-payeur et contribue à créer des conditions de concurrence équitables entre les opérateurs économiques. En tant qu'instrument transversal, la DRE soutient l'application et la mise en œuvre d'autres actes législatifs de l'UE en matière d'environnement, ainsi que les efforts déployés en vue d'un environnement plus propre. La pertinence de la DRE reste donc très élevée dans le contexte des priorités 2024 de la Commission soutenant la mise en œuvre et l'assurance du respect de la législation environnementale de l'UE. Plus précisément, elle prévoit une composante de responsabilité qui complète la législation sectorielle en matière de protection et de préservation de la biodiversité et des eaux, et fait office de garantie du respect de la législation environnementale dans les zones moins réglementées. La DRE répond donc aux besoins systémiques de l'ordre juridique de l'UE en matière d'environnement.

Toutefois, pour ce qui est du champ d'application de la DRE, plusieurs problèmes amoindrissant sa pertinence et son efficacité ont été recensés.

- Pour les activités non énumérées à l'annexe III de la DRE, les exploitants sont responsables des dommages causés aux espèces et habitats protégés, mais non de ceux qui affectent les eaux ou les sols, et uniquement en cas de faute ou de négligence.

- La liste des activités «dangereuses» figurant à l'annexe III de la DRE est limitée et désormais dépassée. En outre, la structure de l'annexe III est fondée sur des références à des actes juridiques spécifiques, au lieu d'une approche plus globale et autonome. Cela limite le potentiel de la DRE à relever les défis environnementaux nouveaux et émergents.

- Le champ d'application limité des dommages couverts par la DRE: i) le critère des dommages «significatifs» utilisé comme seuil pour l'application de la DRE est imprécis; ii) les dommages causés à la biodiversité sont limités aux espèces et habitats protégés uniquement au niveau de l'Union; iii) la contamination des sols n'est couverte par la DRE que dans la mesure où elle affecte la santé humaine (mais pas si elle affecte uniquement l'environnement); et iv) les dommages affectant la qualité de l'air ne sont pas couverts.

Les objectifs de la DRE concordent pleinement avec ceux de la stratégie pour la résilience dans le domaine de l'eau[5] et du règlement relatif à la restauration de la nature[6], l'obligation de restaurer les ressources naturelles au titre de la DRE pouvant soutenir la mise en œuvre des exigences de non-détérioration et de restauration des ressources en eau et de la biodiversité. Les limites du champ d'application de la DRE diminuent toutefois la pertinence de cette dernière vis-à-vis des deux initiatives.

La DRE est peu pertinente en ce qui concerne les défis émergents tels que les microplastiques ou les substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS). Toutefois, le principe du pollueur-payeur s'applique également à ces domaines. Le régime de responsabilité transversal prévu par la DRE ne couvre pas la pollution diffuse ni l'indemnisation des dommages affectant la santé humaine, qui est centrale pour relever ces défis et qui a été incluse dans les instruments sectoriels récemment modifiés, tels que la DEI et la directive sur la qualité de l'air ambiant[7].

[5] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 4 juin 2025 – *Stratégie européenne pour la résilience dans le domaine de l'eau*, COM(2025) 280 final.

[6] Règlement (UE) 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement (UE) 2022/869.

[7] Directive (UE) 2024/2881 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.