



...la proposition de loi visant à

ADAPTER LE DROIT DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE AUX ENJEUX ACTUELS

Souvent envisagée, toujours repoussée, l'inscription dans le code civil du régime de la responsabilité civile pour troubles anormaux de voisinage à laquelle entend procéder la présente proposition de loi, déposée par la députée Nicole Le Peih, est **indubitablement bienvenue**.

Relevant qu'une telle proposition avait déjà été formulée, à plusieurs reprises, y compris par des initiatives d'origine sénatoriale, **la commission a admis la codification du principe d'une responsabilité de plein droit** de l'auteur de troubles anormaux de voisinage pour le dommage qui en résulte, vectrice de plus grandes intelligibilité et clarté du droit.

Elle a en revanche souhaité, sur proposition de la rapporteure, **aménager la rédaction de l'article unique de la proposition de loi**, à deux égards. **En premier lieu, elle s'est attachée à apporter de nécessaires précisions à la rédaction de la cause exonératoire** également codifiée, dans un double objectif. D'une part, la commission a entendu garantir une application aux activités agricoles de cette cause exonératoire proportionnée aux difficultés posées par le contexte normatif auquel sont soumis les exploitants agricoles. D'autre part, elle a souhaité sécuriser juridiquement la rédaction du dispositif, en particulier en précisant l'applicabilité de cette cause exonératoire aux seules activités économiques. Par ailleurs, la commission a entendu compléter la codification ainsi opérée en **prévoyant les conditions dans lesquelles le juge judiciaire peut intervenir dans le cas d'activités autorisées par l'autorité administrative**.

1. UNE PROPOSITION DE LOI QUI CODIFIE UNE JURISPRUDENCE ÉTABLIE ET CONCRÉTISE UNE RÉFLEXION ANCIENNE

A. UN RÉGIME JURIDIQUE SOUPLE, FRUIT DE LA JURISPRUDENCE ET ENCADRÉ PAR LE LÉGISLATEUR

Le régime de responsabilité civile pour troubles anormaux de voisinage a **été progressivement dégagé par la jurisprudence** comme un régime autonome de responsabilité extracontractuelle sans faute. La jurisprudence en a apprécié la qualification par la satisfaction de trois critères distincts : l'existence d'un dommage ; l'anormalité du trouble ; la relation de voisinage entre le défendeur et le demandeur. Apprécisés *in concreto* par le juge, ces critères ont conduit la jurisprudence à dégager un **régime souple, à même de qualifier un trouble anormal de voisinage dans la multiplicité des situations** dans lesquelles il peut survenir.

Constatant la souplesse du régime et les difficultés que son application à certains cas – notamment eu égard au nécessaire développement de l'activité économique, en particulier en matière agricole – était susceptible de poser, **le législateur a souhaité encadrer** celui-ci en prévoyant en particulier une **cause exonératoire de responsabilité** codifiant la théorie dite « de la pré-occupation. » Désormais prévue à l'article L. 113-8 du code de la construction et de l'habitation, cette disposition prévoit que les dommages causés aux occupants d'un bâtiment n'entraînent pas de droit à réparation dès lors que l'activité en cause était exercée antérieurement au titre ouvrant des droits réels au demandeur sur son fonds, conformément aux lois et règlements en vigueur et qu'elle s'est poursuivie « *dans les mêmes conditions* ».

B. UNE CODIFICATION PLUSIEURS FOIS ENVISAGÉE

Envisagée pour l'heure comme un régime de responsabilité autonome, la responsabilité extracontractuelle pour troubles anormaux de voisinage a vu son **inscription au sein du code civil régulièrement évoquée** par les divers projets de réforme de la responsabilité civile formulés sur les vingt dernières années, qu'ils soient d'origine gouvernementale ou parlementaire.

Certaines initiatives parlementaires se sont caractérisées par la **volonté d'apporter une réponse aux difficultés rencontrées par des exploitants agricoles en la matière**. Issues de différents groupes politiques, ces initiatives ont ainsi pour point commun de prévoir un régime d'exonération plus souple pour les activités agricoles, soit qu'elles modifient l'article L. 113-8 du code de la construction et de l'habitation, soit qu'elles l'inscrivent dans un régime de responsabilité de portée générale inscrit dans le code civil.

C. UNE PROPOSITION DE LOI BIENVENUE, CONSOLIDÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La présente proposition de loi concrétise donc une réflexion entamée de longue date. Dans sa rédaction initiale, elle prévoyait la codification tant du **principe d'une responsabilité extracontractuelle sans faute** que celle de **l'exception d'antériorité**, applicable à toute activité, « *quelle qu'en soit la nature* », dès lors qu'elle préexistait à l'installation du demandeur sur son fonds, qu'elle s'est poursuivie dans les mêmes conditions et qu'elle est conforme à la législation en vigueur – soit la reprise exacte des critères posés à l'article L. 113-8 du code de la construction et de l'habitation.

L'examen en séance publique à l'Assemblée nationale a permis, outre l'adoption d'amendements de portée rédactionnelle, de consolider la rédaction retenue, en particulier en prévoyant **l'assouplissement formel du critère de poursuite dans les mêmes conditions de l'activité en cause**, pour lui ajouter le critère alternatif d'une poursuite de cette activité « *dans des conditions nouvelles qui ne sont pas à l'origine de l'aggravation du trouble anormal* ».

2. LA POSITION DE LA COMMISSION : PARFAIRE LE DISPOSITIF ET GARANTIR SON APPLICABILITÉ AUX ACTIVITÉS AGRICOLES

Favorable en son principe à **la codification à laquelle procède la présente proposition de loi**, déjà appelée de leurs vœux par plusieurs propositions de loi d'origine sénatoriale, la commission a néanmoins souhaité apporter plusieurs modifications au dispositif.

A. UNE NÉCESSAIRE PRÉCISION DES CONDITIONS D'APPLICATION AUX ACTIVITÉS AGRICOLES

Consciente de la nécessité d'adapter ce droit au contexte particulier des activités agricoles, dont l'actualité récente a souligné la particulière difficulté, la commission a prévu **une modalité spécifique d'application du régime juridique ainsi créé à ces activités**.

Souhaitant répondre au cas d'un exploitant agricole voyant sa responsabilité engagée pour un trouble anormal de voisinage résultant de la **modification des conditions d'exercice de son activité en raison de la nécessaire mise en conformité de son exploitation à des normes obligatoires**, particulièrement nombreuses et exigeantes en matière agricole, la commission a prévu une **cause exonératoire spécifique**, insérée au sein du code rural et de la pêche maritime : dès lors qu'une exploitation agricole modifierait les conditions d'exercice de son activité pour mettre en conformité celles-ci aux lois et règlements, **le trouble anormal en résultant serait insusceptible d'engager la responsabilité de l'exploitant**.

B. SÉCURISER LE DISPOSITIF

La commission s'est également attachée à **sécuriser juridiquement la rédaction** de la disposition exonératoire de responsabilité, à deux égards.

D'une part, l'indétermination relative de la notion d'activité pourrait poser une difficulté d'interprétation pour la jurisprudence. En effet, une « activité » génératrice d'un trouble anormal mais exercée à titre privé, au domicile d'un particulier, y compris lorsqu'elle ne peut être connue du « voisin » s'installant à proximité du fonds sur lequel ladite activité s'exerce, ne **paraît pas devoir bénéficier de la disposition exonératoire prévue.**

La commission a en conséquence souhaité apporter une **précision nécessaire en limitant aux seules activités « économiques » le bénéfice de cette cause exonératoire.** Déjà envisagée par certains avant-projets de réforme de la responsabilité civile, **la limitation aux seules activités économiques paraît davantage conforme à la philosophie sous-tendant actuellement la cause exonératoire,** qui repose sur la recherche d'une **conciliation équilibrée entre les principes de liberté d'entreprendre, d'une part, et de libre jouissance de son bien et de droit à l'indemnisation de son préjudice, d'autre part.**

D'autre part, la commission a jugé utile de préciser la notion d' « installation », qui **présentait l'inconvénient de ne pas renvoyer à un acte juridique mais à un critère factuel sujet à interprétation.** Afin de pallier cette difficulté, **la commission a renvoyé à « l'acte ouvrant le droit de jouissance de la personne qui allègue subir le dommage »**, notion qui présente le double avantage de prévoir une **datation précise** et de renvoyer à une **réalité juridique plus objective et conforme au principe selon lequel « celui qui vient aux nuisances ne peut s'en plaindre »** que celle d'installation.

C. COMPLÉTER L'EFFORT DE CODIFICATION ENTREPRIS

Enfin, la commission a souhaité compléter la codification de la jurisprudence à laquelle procède la présente proposition de loi, en prévoyant les conditions, actuellement déterminées par la jurisprudence, dans lesquelles le juge judiciaire saisi d'une action mettant en jeu de la responsabilité civile pour trouble anormal de voisinage peut accorder des dommages et intérêts au demandeur et ordonner au défendeur des mesures visant la réduction ou la cessation du trouble **lorsque ce dernier résulte d'une activité autorisée par l'administration.**

La limitation de la compétence du juge judiciaire sur les activités autorisées par l'administration

Les prescriptions édictées et les autorisations délivrées par l'administration en matière d'installations classées, notamment au regard de la protection de l'environnement ou de la santé et de la salubrité publiques, ont **régulièrement posé la question de l'ordre de juridiction compétent dès lors que de telles installations peuvent être à l'origine de troubles anormaux de voisinage.**

Particulièrement complexe, le contentieux des antennes-relais a conduit le Tribunal des conflits à se prononcer, par six arrêts du 14 mai 2012 à la motivation identique, pour préciser la compétence du juge judiciaire. Il a ainsi jugé que ce dernier n'est pas compétent pour connaître des actions introduites *« aux fins d'obtenir l'interruption de l'émission, l'interdiction de l'implantation, l'enlèvement ou le déplacement d'une station radioélectrique régulièrement autorisée et implantée sur une propriété privée ou sur le domaine public »* : en effet, *« le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que le juge judiciaire, auquel il serait ainsi demandé de contrôler les conditions d'utilisation des fréquences radioélectriques au regard des nécessités d'éviter les brouillages préjudiciables et de protéger la santé publique et, partant, de substituer, à cet égard, sa propre appréciation à celle que l'autorité administrative a portée sur les mêmes risques ainsi que, le cas échéant, de priver d'effet les autorisations que celle-ci a délivrées, soit compétent pour connaître d'une telle action. »*

En revanche, le juge judiciaire demeure compétent pour connaître des actions, *« d'une part, aux fins d'indemnisation des dommages causés par l'implantation ou le fonctionnement d'une station radioélectrique qui n'a pas le caractère d'un ouvrage public, d'autre part, aux fins de faire cesser les troubles anormaux de voisinage liés à une implantation irrégulière ou un fonctionnement non conforme aux prescriptions administratives ou à la preuve de nuisances et inconvénients anormaux autres que ceux afférents à la protection de la santé publique et aux brouillages préjudiciables. »*

En conséquence, la commission a prévu que le juge judiciaire pourrait ordonner **des mesures visant à réduire ou faire cesser le trouble « sous réserve qu’elles n’aient ni pour objet ni pour effet de contrarier les prescriptions édictées ou de priver d’effet les autorisations ainsi délivrées par l’autorité administrative »**. Conformément aux décisions du Tribunal des conflits le 14 mai 2012, le **juge judiciaire ne serait donc pas conduit à substituer son appréciation à celle de l’administration, enfreignant ainsi le principe de séparation des pouvoirs**.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.
Ce texte sera examiné en séance publique le 12 mars 2024.

POUR EN SAVOIR +

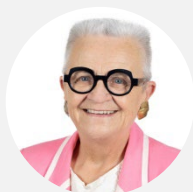
- Rapport du Gouvernement au Parlement « sur la possibilité d’introduire dans le code civil le principe de la responsabilité de celui qui cause à autrui un trouble anormal du voisinage », rendu en application de l’article 3 de la loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises ;
- Conseil d’État, 6 février 2020, Avis sur la proposition de loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Françoise Gatel

Rapporteure

Sénateur
(Union Centriste)
d’Ille-et-Vilaine

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d’administration générale
[http://www.senat.fr/
commission/loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)
Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-160.html>