

Responsabilité environnementale

Pascale Steichen

DANS **REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT 2010/3 Volume 35**, PAGES 503 À 511
ÉDITIONS **JLE**

ISSN 0397-0299

Date de mise en ligne : 13/08/2015

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2010-3-page-503?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour JLE.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

DROIT EUROPÉEN

RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

- *Pollution dans le site d'intérêt national de Priolo en Italie. Réparation imposée par les autorités publiques italiennes aux sociétés riveraines du site. Application de la directive 2004/35/CE dans le temps. Détermination des responsabilités en cas de pluralité de pollueurs.*

Arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 9 mars 2010, ERG (Raffinerie Méditerranée) e.a. c/ Ministero dello Sviluppo economico e.a., C-378/08, C-379/08 et C-380/08.

NOTE

UNE INTERPRÉTATION EXTENSIVE DE LA DIRECTIVE 2004/35/CE SUR LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

Les décisions qui portent sur l'interprétation d'une nouvelle directive sont toujours accueillies avec beaucoup d'intérêt. Les premiers arrêts rendus sur l'application de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale¹ étaient particulièrement attendus, tant la conscience de l'enjeu que représente ce nouvel outil de prévention et de réparation du dommage écologique est aigüe.

C'est donc à l'Italie que revient l'ouverture du contentieux sur la responsabilité environnementale avec deux arrêts rendus le 9 mars 2010, en grande chambre. L'affaire se passe en Sicile, dans la région du Priolo Gargallo et, plus précisément, dans la rade d'Augustà. Depuis les années 1960, la rade est affectée par

1. Sur cette directive, voyez notamment B. Drobenko, « Responsabilité en matière d'environnement », in *Répertoire Dalloz*, Responsabilité de la puissance publique, septembre 2009, 25 pages ; C. Jarlier, M.-A. Gautier-Sicari, « La directive sur la responsabilité environnementale : originalités et incohérences d'un régime juridique novateur », *BDEI*, n° 4, 2004, p. 10-18 ; L. Kraëmer, « Directive 2004/35 on environmental liability and environmental principles », *TMA*, 2005, p. 131-134 ; M. Moreau, « La nouvelle directive européenne sur la responsabilité environnementale », *Mouv. Com.*, 2005, p. 418-421 ; C. Pirotte, « La directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale : premiers commentaires », in « Les responsabilités environnementales dans l'espace européen », *Schulthess-Bruylant-LGDJ*, Bruxelles, 2006, p. 655-730 ; N. de Sadeleer, « La directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale : avancée ou recul pour le droit de l'environnement des Etats membres », *ibidem*, p. 731-777 ; M. Prieur, « La responsabilité environnementale en droit communautaire », *REDE*, 2004, p. 129-141 ; P. Steichen, « La directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux : un droit de compromis pour une responsabilité nouvelle », *Aménagement-Environnement*, n° spécial 2004, p. 109-127.

des phénomènes de pollution récurrente dont l'origine remonte à la création d'un pôle pétrolier Augusta-Priolo-Melilli. Depuis lors, de nombreuses entreprises du secteur des hydrocarbures et de la pétrochimie se sont succédé dans la région.

C'est dans ce contexte que la Cour de justice de l'Union européenne a été saisie de plusieurs questions préjudicielles tendant à remettre en cause les obligations de remise en état imposées par les pouvoirs publics.

Dans l'affaire C-378/08, il était plus particulièrement question de l'appréciation de l'application de la directive dans le temps, dans une situation de pollution caractérisée par une pluralité de pollueurs.

En l'espèce, après une évaluation de l'état des sols, des nappes phréatiques, de la mer côtière et des fonds marins, les entreprises établies dans le pôle pétrochimique avaient présenté, en 1999, des projets de remise en état² qui avaient été approuvés par décret interministériel. Par suite, et en raison du retard mis dans l'exécution de ces mesures, les pouvoirs publics avaient demandé aux entreprises d'évacuer les sédiments contaminés de la rade sur une profondeur de deux mètres. En 2006, les pouvoirs publics complétaient les mesures requises en ordonnant un confinement physique de la nappe.

Les entreprises contestèrent ces mesures arguant du fait que celles-ci étaient beaucoup trop onéreuses et de surcroît irréalisables. Le tribunal administratif de la région de Sicile leur donna gain de cause dans un jugement du 21 juillet 2007, en s'appuyant notamment sur le non-respect du principe du contradictoire, dans la mesure où aucun débat n'avait eu lieu avec les entreprises en cause. Mais les autorités administratives obtinrent, en appel, le sursis à exécution du jugement.

Fortes de leur succès, les autorités administratives complétèrent par la suite les mesures environnementales en prescrivant aux entreprises³ la construction d'un barrage dont la conception et la réalisation fut confiée à une société privée dénommée « Sviluppo », sans d'ailleurs qu'aucune procédure d'appel d'offre ne soit diligentée.

Les entreprises portèrent à nouveau leur contestation devant le tribunal administratif de la région de Sicile qui décida alors de poser plusieurs questions préjudicielles à la Cour de justice. Ce faisant, le tribunal prend acte, de mauvaise grâce semble-t-il, de ce que « la pratique de l'autorité publique compétente, confirmée par le juge d'appel, consiste donc, en l'état, à faire endosser aux entreprises qui opèrent dans la rade d'Augusta la responsabilité de la pollution environnementale existante, sans faire de distinction entre la pollution antérieure et celle actuelle, ni procéder à un examen de la part de responsabilité directe dans le dommage de chacune des entreprises concernées »⁴.

Les réponses étaient d'autant plus difficiles à apporter que les critiques étaient contenues dans les questions, à peu près en ces termes :

– L'administration a-elle le droit, sur le fondement de la directive 2004/35/CE et du principe pollueur-payeur, d'ordonner des mesures de réparation à des entrepreneurs privés du seul fait qu'ils sont installés dans la zone et y exercent leur activité, indépendamment de toute enquête propre à déterminer le responsable en cause ?

2. Consistant en des opérations de « sécurisation d'urgence » et de « bonification de la nappe ».

3. Par plusieurs « conférences décisives des services » entérinées par décret le 21 février 2008.

4. Point 27.



- L'administration peut-elle faire supporter la réparation du préjudice environnemental à un sujet, titulaire de droits réels et/ou exerçant une activité entrepreneuriale, du seul fait qu'il est présent sur le site, sans avoir à établir un lien de causalité entre la conduite du sujet et l'évènement à l'origine de la pollution ?
- Est-il nécessaire d'établir l'existence d'une intention dolosive ou une faute ?
- Fallait-il respecter une procédure de passation des marchés publics⁵ ?

L'application ratione temporis de la directive

Alors que la question ne lui est pas directement posée, la Cour estime nécessaire de s'expliquer préalablement sur l'applicabilité *ratione temporis* de la directive 2004/35/CE. Elle rappelle ainsi que la directive n'est pas applicable aux dommages ayant leur cause⁶ antérieurement au 30 avril 2007, ni à ceux ayant leur cause postérieurement à cette date lorsque l'activité a été menée à son terme avant cette date. « Il convient d'en déduire que cette directive s'applique aux dommages causés par une émission, un évènement ou un incident survenu postérieurement au 30 avril 2007, lorsque ces dommages résultent soit d'activités exercées postérieurement à cette date, soit d'activités exercées antérieurement à cette date, mais qui n'ont pas été menées à leur terme avant celle-ci⁷. »

La Cour renvoie à la Juridiction nationale le soin d'apprécier si la situation en cause relève de l'une de ces situations. En aucun cas, précise la Cour, le principe pollueur-payeur, qui s'adresse à l'action de la communauté, ne saurait être invoqué aux fins d'exclure l'application d'une réglementation nationale de politique environnementale.

L'appréciation du lien de causalité

L'exigence de l'établissement du lien causal constitue, on le sait, une difficulté majeure dans le cadre de la réparation des dommages causés au milieu naturel. Bien que la causalité soit le plus souvent « couplée » avec la faute, l'analyse du lien de causalité joue un rôle primordial dans la théorie du risque. A défaut de pouvoir analyser la conduite du défendeur, c'est en se fondant sur le lien de causalité que le juge va pouvoir éventuellement rejeter l'action.

En principe, en l'absence de présomption légale, il appartient au demandeur d'établir la preuve du lien causal entre le fait reproché au défendeur et le dommage. Or, s'il est bien un domaine dans lequel les rapports de cause à effet sont difficiles à apprécier, c'est celui des atteintes à l'environnement⁸. Le gouvernement italien, pour sa part, soutenait la thèse selon laquelle l'établissement du lien causal « allait de soi » en raison notamment de la coïncidence entre les substances produites et les polluants retrouvés sur le site⁹.

La Cour de justice précise ses exigences. Après avoir préalablement rappelé que le lien de causalité « est également une condition d'applicabilité de la

5. Cette dernière question ne sera pas examinée par la Cour, faute d'information suffisante.

6. Par cause, il faut entendre : émission, évènement ou incident.

7. Point 41.

8. S. Galand-Carval, « La causalité », in « Les responsabilités environnementales dans l'espace européen », sous la direction de G. Viney et B. Dubuisson, *Schulthess-Bruylant - LGDJ*, Bruxelles, 2006, p. 71.

9. La Commission défendait plus prudemment l'idée selon laquelle les Etats membres peuvent parfaitement, sur le fondement de l'article 16, paragraphe 1, de la directive, qui permet aux Etats d'adopter des dispositions plus strictes en matière de réparation des dommages, identifier d'autres activités en vue de leur assujettissement aux exigences de la directive.

directive s'agissant des pollutions à caractère diffus et étendu »¹⁰, elle reconnaît que, dans la mesure où la directive ne détermine pas la manière dont ce lien de causalité doit être établi, il appartient aux Etats de le faire. Dès lors, « une réglementation d'un Etat membre peut prévoir que l'autorité compétente a la faculté d'imposer des mesures de réparation des dommages environnementaux en présumant un lien de causalité entre la pollution constatée et les activités de l'exploitant ou des exploitants, et ce en raison de la proximité des installations de ces derniers avec la pollution¹¹ ».

On sait que la preuve de la relation de cause à effet peut s'établir par tous moyens, y compris par présomptions. Encore faut-il que ces présomptions soient graves, précises et concordantes¹² et qu'il ne s'agisse pas de simples hypothèses¹³. C'est ce que dit la Cour en substance, soulignant le fait que l'obligation de réparation n'incombe aux exploitants qu'en raison de leur contribution à la génération de la pollution ou au risque de pollution : « aux fins de présumer de la sorte un tel lien de causalité, l'autorité compétente doit disposer d'indices plausibles susceptibles de fonder sa présomption, tels que la proximité de l'installation de l'exploitant avec la pollution constatée et la correspondance entre les substances polluantes retrouvées et les composants utilisés par ledit exploitant dans le cadre de ses activités¹⁴ ».

A défaut de présomption légale de causalité, établie dans le cadre du régime de responsabilité environnementale, à l'instar de la Convention de Lugano¹⁵ invitant le juge à tenir « dûment compte du risque accru de provoquer le dommage inhérent à l'activité dangereuse », la Cour exprime qu'elle admettra désormais, à titre de présomption de fait, des indices résultant de la combinaison d'un critère géographique et matériel. Il est clair à ses yeux que « lorsque l'autorité compétente dispose de tels indices, celle-ci est alors en mesure d'établir un lien de causalité entre les activités des exploitants et la pollution diffuse constatée (...) à moins que ces exploitants ne soient en mesure de renverser cette présomption »¹⁶.

Ces constatations sont suffisantes pour engager la responsabilité objective des exploitants dont les activités professionnelles entrent dans le cadre de l'annexe III de la directive 2004/35/CE¹⁷, « sans que l'autorité compétente ait à établir une faute ou une négligence dans leur chef ». En effet, rappelle la Cour en répondant par là même à la question préjudicielle, « la responsabilité environnementale des exploitants actifs dans ces domaines d'activité leur est imputée de manière objective¹⁸ ».

Les mesures de réparation

Mais cet engagement de la responsabilité des exploitants, sans que l'autorité compétente ne soit tenue d'établir à leur encontre une faute, une négligence ou

10. Comme le rappelle sans ambiguïté l'article 4, paragraphe 5, de la directive 2004/35/CE.

11. Point 56.

12. Selon la formule de l'article 1353 de notre Code civil.

13. P. Le Tourneau, *Dalloz Action*, 2006-2007, paragraphe 1710.

14. Point 57.

15. Article 10 de la Convention du 21 juin 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.

16. Point 58.

17. S'agissant d'exploitants actifs dans le secteur des industries d'activités énergétiques et chimiques, au sens des points 2.1. et 2.2. de la directive 96/61 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, activités relevant à ce titre de l'annexe III de la directive 2004/35/CE.

18. Point 63.



une intention dolosive¹⁹, ne la dispense pas pour autant, en application de l'article 11 de la directive, d'établir quel exploitant a causé les dommages²⁰. Cela implique de rechercher l'origine de la pollution constatée de manière à établir ce fameux lien de causalité entre les dommages constatés et l'opérateur visé, sachant que l'autorité dispose « à cet égard d'une marge d'appréciation quant aux procédures, aux moyens devant être déployés et à la durée d'une telle recherche²¹ ». « L'autorité est tenue d'établir, selon les règles nationales régissant la preuve, un lien de causalité entre les activités des exploitants visés par les mesures de réparation et cette pollution », martèle la Cour de justice.

Précisément, en l'espèce, les sociétés requérantes arguaient du fait que la pollution de la rade d'Augusta était le fait de la société Montedison SpA ainsi que de la marine marchande et militaire.

L'exonération de responsabilité

La Cour rappelle que, conformément à l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2004/35/CE²², les exploitants disposent de voies de recours pour contester les mesures de réparation adoptées sur le fondement de la directive ainsi que l'existence de tout lien de causalité entre leurs activités et la pollution constatée. En outre, conformément à l'article 8, paragraphe 3²³, les exploitants ne sont pas non plus tenus de supporter les coûts des actions de réparation lorsqu'ils sont en mesure de prouver que les dommages en cause sont le fait d'un tiers, en dépit des mesures de sécurité appropriées, « puisqu'en effet le principe du pollueur-payeur n'implique pas que les exploitants doivent assumer des charges inhérentes à la réparation d'une pollution à laquelle ils n'ont pas contribué²⁴ ».

Reconnaître au défendeur la possibilité de s'exonérer de sa responsabilité en établissant la preuve de la faute d'un tiers permet d'établir que le dommage ne lui est pas imputable, tout en sanctionnant l'attitude du tiers. Le mécanisme est différent de celui de la responsabilité solidaire, tel qu'arrêté par la Convention de Lugano²⁵. La directive 2004/35/CE n'a pas pour objectif de rendre les exploitants solidairement responsables de la totalité du dommage. Toutefois, en pratique, ce mécanisme pourrait trouver à s'appliquer à partir du moment où le lien de causalité entre la nature de la pollution avérée et les activités des exploitants amène à désigner une pluralité d'entreprises.

19. Point 65.

20. Article 11, paragraphe 2 : « L'obligation d'établir quel exploitant a causé les dommages ou la menace imminente de dommages, d'évaluer l'importance des dommages et de déterminer les mesures de réparation qu'il convient de prendre en ce qui concerne l'annexe II incombe à l'autorité compétente ».

21. Point 65.

22. « Toute décision, prise en application de la présente directive, qui impose des mesures de prévention ou de réparation indique les raisons précises qui la motivent. Une telle décision est notifiée sans délai à l'exploitant concerné, qui est en même temps informé des voies et délais de recours dont il dispose aux termes de la législation en vigueur dans l'Etat membre concerné. »

23. « Un exploitant n'est pas tenu de supporter le coût des actions de prévention ou de réparation entreprises en application de la présente directive lorsqu'il est en mesure de prouver que le dommage en question ou la menace imminente de sa survenance :

a) Est le fait d'un tiers, en dépit de mesures de sécurité appropriées ; (...) »

24. Point 67.

25. Article 11. – Pluralité d'installations ou de sites :

Lorsqu'un dommage résulte d'événements qui se sont produits dans plusieurs installations ou sites où sont exercées des activités dangereuses, ou d'activités dangereuses visées à l'article 2, paragraphe 1, alinéa d, les exploitants des installations ou sites en cause sont solidairement responsables de la totalité du dommage. Toutefois, si un exploitant prouve qu'une partie seulement du dommage a été causée par un événement survenu dans l'installation ou le site où il exerce l'activité dangereuse, ou par une activité dangereuse qui relève de l'article 2, paragraphe 1, alinéa d, il n'est responsable que de cette partie du dommage.

Par ces motifs, la Cour (Grande Chambre) dit pour droit :

« Lorsque, dans une situation de pollution environnementale, les conditions d'application *ratione temporis* et/ou *ratione materiae* de la 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, ne sont pas remplies, une telle situation relèvera alors du droit national, dans le respect des règles du Traité et sans préjudice d'autres actes de droit dérivé.

La directive 2004/35 ne s'oppose pas à une réglementation nationale permettant à l'autorité compétente, agissant dans le cadre de cette directive, de présumer l'existence d'un lien de causalité, y compris dans le cas de pollutions à caractère diffus, entre des exploitants et une pollution constatée, et ce en raison de la proximité de leurs installations avec la zone de pollution. Cependant, conformément au principe du pollueur-payeur, aux fins de présumer de la sorte un tel lien de causalité, cette autorité doit disposer d'indices plausibles susceptibles de fonder sa présomption, tels que la proximité de l'installation de l'exploitant avec la pollution constatée et la correspondance entre les substances polluantes retrouvées et les composants utilisés par ledit exploitant dans le cadre de ses activités.

Les articles 3, paragraphe 1, 4, paragraphe 5, et 11, paragraphe 2, de la directive 2004/35 doivent être interprétés en ce sens que, lorsqu'elle décide d'imposer des mesures de réparation de dommages environnementaux à des exploitants dont les activités relèvent de l'annexe III de cette directive, l'autorité compétente n'est tenue d'établir ni une faute ni une négligence non plus qu'une intention dolosive dans le chef des exploitants dont les activités sont tenues pour responsables des dommages causés à l'environnement. En revanche, il incombe à cette autorité, d'une part, de rechercher préalablement l'origine de la pollution constatée, ladite autorité disposant à cet égard d'une marge d'appréciation quant aux procédures, aux moyens devant être déployés et à la durée d'une telle recherche. D'autre part, cette autorité est tenue d'établir, selon les règles nationales régissant la preuve, un lien de causalité entre les activités des exploitants visés par les mesures de réparation et cette pollution. »

Dans les affaires C-379/08 et C-379/80, les questions nouvelles portaient respectivement sur la possibilité conférée aux pouvoirs publics de revenir, à la fois *ratione materiae* et *ratione loci*, sur des mesures de dépollution déjà ordonnées et partiellement exécutées et sur l'étendue des mesures prescrites.

Ratione materiae

Les requérants contestaient les nouvelles mesures de réparation environnementale ordonnées par l'autorité publique, consistant à construire un barrage sur l'ensemble du bord de mer adjacent aux sites industriels alors que l'autorité publique avait préalablement acquiescé à la réalisation de travaux d'endiguement de nature hydraulique de la nappe.

Les requérants se plaignaient de ce que ces mesures auraient dû être fixées sur proposition des exploitants, ou, à tout le moins, après les avoir consultés. Les exploitants contestaient, en outre, que l'autorité publique puisse modifier unilatéralement et sans consultation des mesures de réparation déjà acceptées et ayant fait l'objet, pour certaines, d'un commencement d'exécution. Et de rappeler que, dans la directive 2004/35/CE, l'autorité compétente est tenue de procéder à une analyse des coûts et des bénéfices des mesures envisagées, ainsi que de leur faisabilité technique dans la mesure où seules des options de réparation



raisonnables, c'est-à-dire « non disproportionnées » et se fondant sur les « meilleures technologies disponibles » peuvent être valablement retenues. De surcroît, les autorités subordonnaient, à tort, selon les requérants, l'utilisation de terrains industriels non contaminés ou déjà décontaminés à la réalisation des travaux requis.

La Cour commence par rappeler que si le régime de responsabilité environnementale confère à l'exploitant la possibilité, après en avoir informé l'autorité administrative, de prendre les mesures adéquates à la réparation du dommage²⁶, l'autorité conserve la maîtrise des opérations sur plusieurs fondements²⁷. Selon la Cour, ces dispositions doivent être interprétées de telle manière qu'elles confèrent à l'autorité compétente le pouvoir de « modifier, y compris d'office, à savoir même en l'absence d'une proposition initiale de l'exploitant, des mesures de réparation environnementales précédemment arrêtées²⁸ ». La raison en est simple, l'autorité peut considérer que les mesures initialement décidées s'avèrent inefficaces et que d'autres mesures sont nécessaires pour remédier à la pollution.

Quant à la question de savoir si l'exploitant doit être préalablement entendu, si le texte communautaire a prévu que les propriétaires concernés par les mesures de réparation doivent être mis en mesure de présenter leurs observations, dont l'autorité tient compte, l'équivalent n'existe pas pour les exploitants. Toutefois, partant du constat que le principe du contradictoire²⁹ est un principe dont la Cour assure le respect, elle en déduit que, sauf urgence, l'audition des exploitants est nécessaire pour modifier substantiellement les prescriptions qui ont leur ont déjà été imposées. S'agissant d'une protection minimale aux yeux de la Cour, il ne saurait être question d'y déroger.

La démarche permettant à une autorité publique de rectifier les mesures de réparation initialement prescrites est donc validée par la Cour. Toutefois, ces nouvelles mesures doivent être conduites dans le respect des prescriptions communautaires qui guident le choix des options de réparation (art. 11, ann. II, point 1.3.1³⁰). En particulier, l'autorité compétente doit rechercher le meilleur résultat du point de vue environnemental, sans pour autant exposer les exploitants concernés à des coûts disproportionnés par rapport à la première option, sous réserve que cette dernière se soit révélée totalement inappropriée. En outre, la motivation de la décision administrative doit contenir, sauf urgence circonstanciée, la justification du choix des options.

26. Article 6, paragraphe 1.

27. En application de l'article 6, paragraphe 2, elle peut requérir toute information ; en application de l'article 7, paragraphe 2, elle définit les mesures de réparation conformément à l'annexe II et, enfin, en application de l'article 11, il lui incombe de déterminer *in fine* les mesures de réparation qu'il convient de prendre, toujours en relation avec l'annexe II et d'établir quel exploitant a causé les dommages.

28. Point 51.

29. Qui impose à l'autorité publique d'entendre les intéressés avant l'adoption d'une directive les concernant.

30. « 1.3.1. Les options de réparation raisonnables devraient être évaluées à l'aide des meilleures technologies disponibles, lorsqu'elles sont définies, sur la base des critères suivants :

- Les effets de chaque option sur la santé et la sécurité publiques ;
- Le coût de la mise en œuvre de l'option ;
- Les perspectives de réussite de chaque option ;
- La mesure dans laquelle chaque option empêchera tout dommage ultérieur et la mesure dans laquelle la mise en œuvre de cette option évitera des dommages collatéraux ;
- La mesure dans laquelle chaque option a des effets favorables pour chaque composant de la ressource naturelle ou du service ;
- La mesure dans laquelle chaque option tient compte des aspects sociaux, économiques et culturels pertinents et des autres facteurs pertinents spécifiques au lieu ;
- Le délai nécessaire à la réparation effective du dommage environnemental ;
- La mesure dans laquelle chaque option permet la remise en état du site du dommage environnemental ;
- Le lien géographique avec le site endommagé.

Ratione loci

Restait la question de savoir si la pratique administrative pouvait subordonner l'utilisation de certains terrains non pollués ou ayant fait l'objet d'une « bonification »³¹ à la réalisation de mesures de réparation environnementale concernant un autre site. La Cour prend la peine de préciser que, d'une part, la pollution revêt un caractère tout à fait exceptionnel, tant par son ampleur que par la gravité des atteintes portées à l'environnement et que, d'autre part, lesdits terrains sont adjacents au bord de mer. Cela la conduit à estimer que « de nouvelles activités déployées sur lesdits terrains pourraient rendre plus difficile la dépollution de l'ensemble de la zone »³².

Par suite, il ne lui apparaît pas contestable que, sur le fondement du principe de précaution, ce sont bien « tous » les terrains situés en bord de mer – source de la pollution de la Rade, selon les autorités – qui doivent faire l'objet de prescriptions administratives, peu importe qu'ils aient déjà été réhabilités ou qu'ils ne soient pas pollués³³.

Quant à la violation alléguée du droit de propriété, elle ne saurait prospérer : « le droit de propriété fait partie des principes généraux du droit de l'Union, lequel n'apparaît toutefois pas comme une prérogative absolue, mais doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit de propriété, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union, et qu'elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti »³⁴.

Ayant rappelé que la protection de l'environnement figure au rang des objectifs d'intérêt général, la Cour valide les prescriptions consistant à subordonner le droit des exploitants d'utiliser leurs terrains à la condition qu'ils exécutent les mesures de réparation nécessaires de l'environnement³⁵. Si tant est, bien entendu, que les autorités n'excèdent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la poursuite des objectifs de la législation en cause³⁶.

Cette atteinte portée au droit de propriété des exploitants lui paraît d'autant plus légitime qu'elle « est limitée à leur droit d'user de leurs terrains et demeure temporaire, en ce sens que, dès lors qu'ils auront exécuté les mesures de

31. Le mot *bonifica*, en italien, a une signification liée à l'assainissement d'un lieu. Par exemple, on utilise *bonifica* ou *bonificare* lorsqu'on assainit des marais porteurs de malaria. C'est ainsi que Mussolini a été salué comme le grand *bonificatore* des marais situés autour de Rome.

32. Point 73.

33. « La directive 2004/35 ne s'oppose pas à une réglementation nationale permettant à l'autorité compétente de subordonner l'exercice du droit des exploitants visés par des mesures de réparation environnementale d'utiliser leurs terrains à la condition qu'ils réalisent les travaux exigés par celles-ci, et ce alors même que lesdits terrains ne seraient pas concernés par ces mesures en raison du fait qu'ils ont déjà fait l'objet de mesures antérieures de "bonification" ou qu'ils n'ont jamais été pollués. Toutefois, une telle mesure doit se justifier par l'objectif d'empêcher l'aggravation de la situation environnementale là où lesdites mesures sont mises en œuvre ou, en application du principe de précaution, par l'objectif de prévenir l'apparition ou la récurrence d'autres dommages environnementaux dans lesdits terrains des exploitants, adjacents à l'ensemble du bord de mer qui fait l'objet desdites mesures de réparation » (point 92).

34. Point 80.

35. Point 84 : « Le fait de subordonner l'utilisation des terrains des exploitants concernés à la réalisation, par ces derniers, de mesure de réparation concernant des sites voisins de ces terrains peut apparaître nécessaire afin d'éviter que d'autres activités industrielles, susceptibles d'aggraver les dommages en cause ou de faire obstacle à la réparation de ceux-ci, ne soient déployées aux alentours de ces sites dont la réhabilitation s'avère nécessaire ».

36. Point 86.



réparation qui leur sont imposées par les autorités compétentes, ils pourront recouvrer pleinement la jouissance des prérogatives afférentes à leurs droits de propriété³⁷ ».

Par ces motifs, la Cour (Grande Chambre) dit pour droit :

1. Les articles 7 et 11, paragraphe 4, de la 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, lus en combinaison avec l'annexe II de cette directive, doivent être interprétés en ce sens que l'autorité compétente est habilitée à modifier substantiellement des mesures de réparation de dommages environnementaux qui ont été décidées à l'issue d'une procédure contradictoire conduite en collaboration avec les exploitants concernés et qui ont déjà été exécutées ou ont fait l'objet d'un commencement d'exécution. Toutefois, en vue d'adopter une telle décision :

– Cette autorité est tenue d'entendre les exploitants auxquels sont imposées de telles mesures, sauf lorsque l'urgence de la situation environnementale commande une action immédiate de l'autorité compétente ;

– Ladite autorité est également tenue d'inviter, notamment, les personnes sur le terrain desquelles ces mesures doivent être appliquées à présenter leurs observations, dont elle tiendra compte, et,

– Cette autorité doit tenir compte des critères visés au point 1.3.1 de l'annexe II de la directive 2004/35 et indiquer dans sa décision les raisons qui motivent son choix ainsi que, le cas échéant, celles qui sont de nature à justifier qu'un examen circonstancié au regard desdits critères n'avait pas lieu d'être ou n'a pas pu être effectué, en raison, par exemple, de l'urgence de la situation environnementale.

2. Dans des circonstances telles que celles en cause au principal, la directive 2004/35 ne s'oppose pas à une réglementation nationale permettant à l'autorité compétente de subordonner l'exercice du droit des exploitants visés par des mesures de réparation environnementale d'utiliser leurs terrains à la condition qu'ils réalisent les travaux exigés par celles-ci, et ce alors même que lesdits terrains ne seraient pas concernés par ces mesures en raison du fait qu'ils ont déjà fait l'objet de mesures antérieures de "bonification" ou qu'ils n'ont jamais été pollués. Toutefois, une telle mesure doit se justifier par l'objectif d'empêcher l'aggravation de la situation environnementale là où lesdites mesures sont mises en œuvre ou, en application du principe de précaution, par l'objectif de prévenir l'apparition ou la résurgence d'autres dommages environnementaux dans lesdits terrains des exploitants, adjacents à l'ensemble du bord de mer qui fait l'objet desdites mesures de réparation. »

Pascale STEICHEN,

Professeur Université Nice-Sophia Antipolis,
CREDECO.

37. Point 90.