

II-10.4 : DECRET N°2010-219 DU 2 MARS 2010 RELATIF AU REGISTRE NATIONAL DES FIDUCIES LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE, DANS LES ARRÊTS RENDUS LE 9 MARS 2010, ALLEGE LA PREUVE DE LA CAUSALITE DANS LA RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE POUR FAVORISER L'OBJECTIF DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT.

Mardi 18 Mai 2010, par Béatrice Parance, member of the Editorial committee

INFORMATION A RETENIR :

La Cour de justice de l'Union européenne, dans les arrêts rendus le 9 mars 2010, allège la preuve de la causalité dans la responsabilité environnementale pour favoriser l'objectif de protection de l'environnement

SOURCE : CJUE, gde ch., 9 mars 2010, C-378/08, demandeur : Raffineire Mediterranée SpA – Défendeur : Ministero dello Sviluppo economico

LIEN : europa.eu

RAPPEL DU CONTEXT ET RESUME DU DOCUMENT :

La Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux a imposé aux Etats membres la mise en place d'un régime de prévention et de réparation des dommages causés à l'environnement, en application du principe pollueur-payeur. L'exploitant dont l'activité aura causé un dommage environnemental ou une menace imminente de dommage est tenu de prendre en charge les mesures de réparation ou de prévention nécessaires. La Directive a retenu deux types de responsabilité, une responsabilité sans faute à la charge des exploitants dont les activités sont réputées être polluantes (activités dont la liste est énumérée par l'annexe III de la directive) ; une responsabilité pour faute prouvée pour les exploitants dont l'activité ne relève pas de la liste limitative énumérée. Cette responsabilité est mise en œuvre par une « autorité compétente », selon les termes de la Directive, qui est l'autorité administrative chargée de poursuivre la réparation des dommages environnementaux. Le terme de l'obligation de transposition de la Directive était le 30 avril 2007. En France, cette Directive a donné lieu à la loi de transposition du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale, et l'autorité compétente désignée par le législateur est le préfet.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu le 9 mars 2010 trois arrêts relatifs aux conditions d'application de cette Directive, dans les affaires C-378/08 et les affaires jointes C-379/08 et C-380/08, à l'occasion de questions préjudicielles posées par le tribunal administratif italien de la Région de Sicile. Il s'agissait d'apprécier l'articulation entre les dispositions de la Directive et la

réglementation nationale italienne relative à la réparation et la remise en l'état des sites pollués. Dans les différentes espèces, les conflits opposaient les autorités administratives siciliennes compétentes pour décider des mesures de dépollution et les entreprises exerçant leur activité dans le secteur des hydrocarbures et de la pétrochimie, dans la région du Priolo Gargallo, particulièrement la rade d'Augusta qui a été déclarée en tant que site d'intérêt national aux fins de la bonification des sites pollués. Ce lieu connaît une pollution environnementale importante depuis les années 1960, lorsque le site a été créé en tant que pôle pétrolier. En application de la réglementation nationale italienne, les entreprises établies dans le pôle pétrochimique ont du présenter des projets de sécurisation d'urgence et de bonification de la nappe phréatique, en qualité de propriétaires des zones industrielles terrestres comprises dans le site d'intérêt national. Or les autorités administratives compétentes ont ordonné aux entreprises de procéder à des travaux de très grande envergure, et très coûteux, à défaut pour les entreprises de s'exécuter, que les travaux soient exécutés d'office à la charge et aux frais de celles-ci. Elles ont alors introduit des recours en justice sur deux fondements. Premièrement, les travaux de dépollution ordonnés les exposaient à des coûts démesurés. Deuxièmement, ces mesures étaient contraires au principe pollueur-payeur et à la Directive 2004/35/CE en ce qu'elles mettaient à la charge de toutes les entreprises opérant dans la rade d'Augusta la responsabilité environnementale de la pollution présente, sans distinguer entre la pollution antérieure et l'actuelle, ni justifier la part de responsabilité directe de chacune des entreprises concernées dans le dommage environnemental.

Le tribunal administratif de Sicile a donc demandé à la CJUE si le principe pollueur payeur s'oppose à une réglementation nationale permettant à l'autorité compétente d'imposer à des exploitants, en raison de la proximité de leurs installations avec une zone polluée, des mesures de réparation des dommages environnementaux, sans avoir à enquêter au préalable sur l'évènement à l'origine de la pollution, ni avoir établi la faute des exploitants ainsi qu'un lien de causalité entre ceux-ci et la pollution constatée.

La CJUE a répondu que la Directive sur la responsabilité environnementale ne s'oppose pas à ce qu'une réglementation nationale autorise l'autorité compétente, agissant dans le cadre de la Directive, à présumer l'existence d'un lien de causalité entre des exploitants et une pollution constatée, y compris dans le cas de pollutions à caractère diffus, en raison de la proximité de leurs installations avec la zone de pollution. Cependant, en application du principe pollueur-payeur, et afin de présumer un tel lien de causalité, l'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 l'exploitant dans le cadre de ses activités. Enfin, la Cour a affirmé que pour les exploitants dont les activités sont réputées polluantes (liste limitative de l'annexe III de la Directive), l'autorité compétente n'est pas tenue d'établir une faute, une négligence ou une intention dolosive. Cependant, il lui appartient, avant d'ordonner l'exécution des mesures de dépollution, de rechercher l'origine de la pollution concernée, selon des procédures, des moyens et une recherche d'une durée qu'elle détermine, selon une marge d'appréciation. Elle doit aussi établir, en application des règles nationales régissant la preuve, un lien de causalité entre les activités des exploitants et la pollution constatée.

Par ailleurs, dans le cadre d'une affaire jointe, le tribunal administratif de Sicile interrogeait la Cour sur l'étendue des pouvoirs des autorités administratives compétentes au sujet de l'utilisation de leurs terrains par les exploitants, particulièrement au regard du droit de propriété des exploitants.

En effet, les autorités administratives italiennes avaient limité le droit des exploitants d'utiliser des terrains ayant déjà fait l'objet de bonification, ou n'ayant jamais été pollués, dans l'attente de la réalisation des mesures de réparation environnementale sur les terrains pollués, au motif que ces restrictions étaient nécessaires à la bonne fin de la réhabilitation des terrains pollués. La Cour a jugé que la Directive ne s'opposait pas à ce qu'une réglementation nationale autorise l'autorité compétente à subordonner l'exercice des droits des exploitants soumis aux mesures de réparation environnementale d'utiliser leurs terrains à la condition qu'ils réalisent les travaux exigés par celle-ci, et ce, alors même que les dits 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 n'ont jamais été pollués. Toutefois, une telle mesure doit se justifier alors par l'objectif d'empêcher l'aggravation de la situation environnementale là où les 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 les terrains des exploitants.

COURT COMMENTAIRE :

Ces arrêts sont d'une importance majeure en ce qu'ils viennent préciser certaines questions relatives à l'application de la directive 2004/35, mais surtout en raison de la place qu'ils offrent à la protection de l'environnement en tant qu'objectif d'intérêt général qui vient justifier et légitimer l'atteinte portée aux intérêts privés. Le souci de la protection de l'environnement a transformé le droit de la responsabilité pour le faire devenir à part entière un droit de régulation. A travers ces arrêts, particulièrement caractéristiques de cela, on voit tout d'abord que la responsabilité traditionnellement établie ex post pour faire les comptes des fautes et des dommages commis dans le passé est aujourd'hui maniée comme un outil incitatif ou de police pour obtenir à l'avenir des résultats satisfaisants. C'est à cet aune que les notions les plus ancrées telles que la causalité, vont être déplacées au bénéfice de notions plus efficaces comme celle de proximité. En effet, comme l'admet la CJUE, le fait d'être là suffit à mettre à la charge de l'entreprise un devoir d'intervention, sauf à elle de renverser la présomption d'un tel devoir, ce devoir étant avant tout un devoir collectif, notion qui est elle aussi très familière, et à la régulation, et à l'analyse économique du droit.

Ensuite, on mesure en outre à travers le simple constat, et dans le texte de la Directive, et dans le bon accueil que les juges font au pouvoir des autorités administratives auxquelles ils laissent une forte marge d'action, qu'il s'agit bien d'une véritable activité de police ex ante, même sous la forme juridique de la responsabilité, ce qui est une marque, là encore, de la régulation. On voit aussi de plus en plus nettement glisser le système d'un droit de la responsabilité morale et individuelle, c'est-à-dire juridique et civiliste, à un droit de la régulation, c'est-à-dire systémique, peut être policier, et économique. Les bases en sont la rationalité, sans doute la mesure doit en demeurer la rationalité par l'incitation.

Auteur : Béatrice Parance, membre du comité éditorial