Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 20 novembre 2014[1]

Affaire C-534/13

Fipa Group Srl e.a.

[demande de décision préjudicielle formée par le Consiglio di Stato (Italie)]

«Article 191, paragraphe 2, TFUE — Directive 2004/35/CE — Responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux — Principe du pollueur-payeur — Responsabilité du propriétaire qui n'est pas à l'origine du dommage environnemental»

I – **Introduction**

1. La ville italienne de Carrare (Carrara) est connue pour son marbre. D'autres activités industrielles également se sont implantées autrefois à proximité de la ville, laissant derrière elles d'importantes pollutions, en tout cas sur le territoire de la ville voisine de Massa Carrara, ce qui a justifié l'établissement d'un «site d'intérêt national». Les terrains concernés ayant entre-temps changé de propriétaires, leurs actuels propriétaires, qui ne sont pas à l'origine des contaminations, s'opposent à l'administration italienne sur la question de leur mise à contribution aux fins de la réhabilitation desdits terrains.

2. Selon les indications du Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), le droit italien prévoit uniquement que les propriétaires de tels terrains peuvent être tenus d'assumer les coûts de la réhabilitation dans les limites de la valeur des terrains. En revanche, ils n'ont selon le droit italien aucune obligation de prendre eux-mêmes de telles mesures ou d'assumer des coûts de réhabilitation supérieurs. Le Consiglio di Stato demande donc à la Cour si les principes énoncés à l'article 191, paragraphe 2, TFUE, à savoir le principe du pollueur-payeur, les principes de précaution et d'action préventive et le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, ainsi que la directive 2004/35/CE[2] exigent que ces propriétaires soient davantage mis à contribution.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Directive 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 (JO L 143, p. 56); la version pertinente est très vraisemblablement celle de la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) nº 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil (JO L 140, p. 114). Les modifications ultérieures résultant de la directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juin 2013, relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer (JO L 178, p. 66), ne doivent être transposées qu'à compter de 2015.

II – **Cadre juridique**

A – *Droit de l'Union*

3. Les principes de la politique environnementale de l'Union, en particulier le principe du pollueur-payeur, sont établis à l'article 191, paragraphe 2, TFUE:

«La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur.

[…]»

4. Ainsi que le souligne son article 1er, la directive sur la responsabilité environnementale s'attache en particulier à mettre en œuvre ce principe du pollueur-payeur:

«La présente directive a pour objet d'établir un cadre de responsabilité environnementale fondé sur le principe du 'pollueur-payeur', en vue de prévenir et de réparer les dommages environnementaux.»

5. Le considérant 13 de la directive sur la responsabilité environnementale montre toutefois les limites de ce principe:

«Toutes les formes de dommages environnementaux ne peuvent être réparées dans le cadre d'un régime de responsabilité. Pour que ce dernier fonctionne, il faut un ou plusieurs pollueurs identifiables, le dommage devrait être concret et quantifiable, et un lien de causalité devrait être établi entre le dommage et le ou les pollueurs identifiés. La responsabilité ne constitue pas de ce fait un instrument approprié face à la pollution à caractère étendu et diffus, pour laquelle il est impossible d'établir un lien entre les incidences environnementales négatives et l'acte ou l'omission de certains acteurs individuels.»

6. L'article 8, paragraphe 3, de la directive sur la responsabilité environnementale limite dans certains cas la responsabilité financière des opérateurs:

«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;

b) résulte du respect d'un ordre ou d'une instruction émanant d'une autorité publique autre qu'un ordre ou une instruction consécutifs à une émission ou à un incident causés par les propres activités de l'exploitant.

Dans ces cas, les États membres prennent les mesures qui s'imposent pour permettre à l'exploitant de recouvrer les coûts encourus.»

7. L'article 16, paragraphe 1, de la directive sur la responsabilité environnementale autorise les États membres à adopter certaines dispositions allant au-delà de ce que prévoit la directive:

«La présente directive ne fait pas obstacle au maintien ou à l'adoption par les États membres de dispositions plus strictes concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux, notamment l'identification d'autres activités en vue de leur assujettissement aux exigences de la présente directive en matière de prévention et de réparation, ainsi que l'identification d'autres parties responsables.»

8. Enfin, la décision de renvoi fait référence au considérant 24, qui concerne la transposition de la directive sur la responsabilité environnementale:

«Il est nécessaire de garantir l'existence de moyens efficaces de mise en œuvre et d'exécution, tout en assurant une protection adéquate des intérêts légitimes des exploitants concernés ainsi que des autres parties intéressées. Il convient que les autorités compétentes soient responsables de tâches spécifiques pour lesquelles elles disposeraient d'un pouvoir discrétionnaire approprié de l'administration, notamment pour ce qui est d'évaluer l'importance des dommages et de déterminer les mesures de réparation à prendre.»

B – *Droit italien*

9. L'article 3 ter du Decreto legislativo n° 152 du 3 avril 2006 (ci-après le «Decreto legislativo») renvoie expressément à la version antérieure de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, à savoir l'article 174, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne – ce qui correspond vraisemblablement au traité instituant la Communauté européenne. Cette disposition oblige toutes les personnes physiques ainsi que les entités publiques et privées à protéger l'environnement par des mesures appropriées axées sur les principes de précaution et d'action préventive, le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur.

10. L'article 244, paragraphes 1 et 2, du Decreto legislativo prévoit que les autorités compétentes, après avoir découvert la contamination d'un site, adressent une mise en demeure au responsable. Selon le paragraphe 3, celle-ci est également notifiée au propriétaire du site. Conformément au paragraphe 4, les autorités compétentes prennent les mesures nécessaires pour la sécurisation et la réhabilitation du site, si le responsable n'est pas identifiable et que ni le propriétaire du site ni une autre personne intéressée n'y procèdent.

11. L'article 245, paragraphe 1, du Decreto legislativo autorise le propriétaire et les autres intéressés à prendre les mesures nécessaires à la sécurisation et à la restauration du site. En vertu du paragraphe 2, le propriétaire ou le gestionnaire du terrain sont tenus, indépendamment des obligations du responsable de la pollution, d'informer les autorités compétentes et de prendre certaines mesures de prévention, lorsqu'ils constatent un risque de dépassement des valeurs de concentration seuils de contamination.

12. Conformément à l'article 250 du Decreto legislativo, les autorités compétentes prennent les mesures nécessaires si le responsable n'agit pas ou n'est pas identifiable et que ni le propriétaire et ni d'autres personnes intéressées n'interviennent.

13. En vertu de l'article 253, paragraphe 1, du Decreto legislativo, les interventions visées par ce titre sont des charges réelles («oneri reali») portant sur les terrains. Selon le paragraphe 2, les frais engagés au titre de ces interventions sont assortis d'un privilège immobilier spécial («privilegio speciale immobiliare») sur les terrains. Lorsque la récupération des frais est demandée au propriétaire du site,

lequel est étranger à la pollution, il y a lieu notamment, conformément au paragraphe 3, de justifier de l'impossibilité d'identifier le responsable ou d'engager une action récursoire contre ce dernier. Il ressort du paragraphe 4 que ces frais ne peuvent être réclamés au propriétaire que dans les limites de la valeur marchande du terrain après réhabilitation.

III – **Le litige au principal et la décision de renvoi**

14. Fipa Group Srl, TWS Automation Srl et Ivan Srl (ci-après «Ivan») ont acquis des terrains qui étaient auparavant propriété du groupe Montedison. Ces terrains se trouvent sur le site d'intérêt national «Massa Carrara» et ont subi une importante pollution dont il est constant qu'elle n'a pas été causée par les trois premières sociétés citées. Il semble plutôt s'agir des suites de contaminations dont le groupe Montedison était responsable et ayant fait l'objet, dès la fin du siècle dernier, de mesures de réhabilitation.

15. Les autorités publiques compétentes, par un décret du 7 novembre 2011, ont, selon les indications des parties au principal, demandé auxdites sociétés, en leur qualité de propriétaires des terrains concernés, de prendre un certain nombre de mesures de sécurisation d'urgence et exigé la présentation d'une version modifiée du projet de réhabilitation (datant de 1995). Dans cette décision, Montedison Srl (désormais Edison SpA, ci-après «Edison») a en outre été identifiée comme responsable de la pollution. Il lui a été demandé de prendre les mêmes mesures.

16. Saisi des recours des trois premières sociétés précitées, le tribunal administratif de la région Toscana a annulé ces dispositions en première instance. L'assemblée plénière du Consiglio di Stato doit désormais statuer sur l'appel du Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministère de l'Environnement italien) contre ces trois jugements.

17. Dans cette procédure, le Consiglio di Stato pose à la Cour la question suivante:

«Les principes de l'Union européenne en matière d'environnement, consacrés par l'article 191, paragraphe 2, TFUE et par la directive 2004/35/CE, du 21 avril 2004 (articles 1er et 8, paragraphe 3; considérants 13 et 24) – en particulier, le principe du 'pollueur-payeur', le principe de précaution, le principe de l'action préventive, le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement – s'opposent-ils à une réglementation nationale telle que celle énoncée par les articles 244, 245 et 253 du décret législatif nº 152 du 3 avril 2006 qui, en cas de contamination constatée d'un site et d'impossibilité d'identifier le responsable de la contamination ou encore d'impossibilité d'obtenir de ce dernier les mesures de réparation, ne permet pas à l'autorité administrative d'imposer la mise en œuvre des mesures de sécurisation d'urgence et de réhabilitation au propriétaire non responsable de la pollution, et ne prévoit à charge de ce dernier qu'une responsabilité patrimoniale limitée à la valeur du site après la mise en œuvre des mesures de réhabilitation?»

18. Lors de la procédure écrite, le Consiglio di Stato a fait savoir à la Cour que Versalis SpA (ci-après «Versalis») avait été autorisée à intervenir. Des observations écrites ont été présentées, en tant que parties au principal, par Ivan, Edison et Versalis et, en tant que parties intéressées, par les gouvernements italien et polonais, ainsi que la Commission européenne. Ivan, Edison, Versalis, le gouvernement italien et la Commission ont pris part à l'audience du 5 novembre 2014.

IV – **Analyse juridique**

19. Le Consiglio di Stato souhaite savoir si les principes de l'article 191, paragraphe 2, TFUE et de la directive sur la responsabilité environnementale s'opposent à des dispositions de droit national qui, en cas de contamination constatée d'un site et d'impossibilité d'identifier le responsable de la contamination ou encore d'impossibilité d'obtenir de ce dernier les mesures de réparation, ne permet pas à l'autorité administrative d'imposer la mise en œuvre des mesures de sécurisation d'urgence et de réhabilitation au propriétaire non responsable de la pollution, et ne prévoit à charge de ce dernier qu'une responsabilité patrimoniale limitée à la valeur du site après la mise en œuvre des mesures de réhabilitation.

20. Il y a donc lieu d'examiner si, aux termes du droit de l'Union, les États membres sont tenus d'exiger du propriétaire d'un site contaminé qu'il prenne certaines mesures de sécurisation et de réhabilitation, bien qu'il ne soit pas responsable de la pollution.

21. À cet effet, il convient tout d'abord d'étudier la directive sur la responsabilité environnementale, en tant que lex specialis, puis de s'intéresser aux principes énoncés à l'article 191, paragraphe 2, TFUE. Enfin, nous aborderons brièvement le droit de l'Union en matière de déchets, qui n'est toutefois pas visé par la demande.

22. Anticipons quelque peu sur le résultat de cette analyse: il n'est certes pas exclu que l'Union mette en œuvre les principes de l'article 191, paragraphe 2, TFUE sous la forme d'une obligation correspondante [3]. Il n'en est cependant nullement question dans la directive sur la responsabilité environnementale évoquée par le Consiglio di Stato. Pour ce qui est de la question de savoir si d'autres dispositions, résultant par exemple de la législation en matière de déchets, vont plus loin, nous suggérons à la Cour de ne pas l'examiner afin d'éviter de rendre un arrêt qui ne pourrait que surprendre, s'agissant d'un point qui n'a pas été suffisamment débattu.

A – *Sur la directive sur la responsabilité environnementale*

1. Sur la recevabilité de la question concernant la directive sur la responsabilité environnementale

23. La recevabilité de la question, en ce qu'elle vise la directive sur la responsabilité environnementale, pourrait être mise en doute pour deux raisons qui concernent l'une et l'autre sa pertinence.

24. *Premièrement*, il ne ressort pas clairement de la décision de renvoi que les dispositions italiennes puissent être interprétées de manière à justifier une plus grande responsabilité des propriétaires de terrains, telle qu'elle est évoquée dans la question. Une directive ne peut toutefois fonder des obligations dans le chef des particuliers que par le biais de l'interprétation conforme des dispositions du droit national [4]. Il est donc possible que l'interprétation, par la Cour, de la directive sur la responsabilité environnementale n'ait aucune influence sur l'issue du litige au principal.

25. La Cour n'est cependant pas habilitée, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, à décider de l'interprétation des dispositions nationales [5]. Il s'ensuit qu'il y a lieu de s'en tenir à la présomption de pertinence qui s'attache aux questions posées à titre préjudiciel par les juridictions nationales [6].

3 — Voir, déjà en ce sens, nos conclusions dans les affaires ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2009:650, et C-379/08 et C-380/08, EU:C:2009:653), points 111 et suiv.

4 — Voir nos conclusions dans l'affaire Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, point 133 et jurisprudence citée).

5 — Voir, notamment, arrêt Angelidaki e.a. (C-378/07 à C-380/07, EU:C:2009:250, point 48).

6 — Voir arrêt Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, point 30).

26. Il en va de même en définitive de la *deuxième* raison pouvant conduire à douter de la pertinence de cette question. Il s'agit de la question de l'applicabilité ratione temporis de la directive sur la responsabilité environnementale au litige au principal.

27. Selon son article 17, la directive sur la responsabilité environnementale s'applique aux dommages causés par une émission, un événement ou un incident survenus 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-ci [7].

28. Les indications d'Edison, selon lesquelles l'activité polluante aurait cessé dès 1988 et les sites auraient fait l'objet d'une réhabilitation – qui n'a peut-être pas été une totale réussite – en 1995, tendent donc à écarter l'applicabilité de la directive sur la responsabilité environnementale dans l'affaire au principal. Le fait que les entreprises concernées aient succédé juridiquement à une entreprise responsable de dommages antérieurs au 30 avril 2007 serait à cet égard sans effet [8].

29. Il appartient néanmoins à la juridiction de renvoi de vérifier, sur la base des faits qu'elle est seule à même d'apprécier, si, dans l'affaire au principal, les dommages faisant l'objet des mesures de réparation environnementale décidées par les autorités nationales compétentes en vue de restaurer la qualité de l'environnement relèvent de l'une des situations visées à l'article 17 de la directive sur la responsabilité environnementale. Dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi conclurait que la directive 2004/35 est applicable ratione temporis dans l'affaire au principal, il convient de se prononcer sur cette directive [9].

2. Sur les prescriptions de la directive sur la responsabilité environnementale

30. La question de savoir si les principes de la directive sur la responsabilité environnementale obligent les États membres à imposer au propriétaire d'un site contaminé la mise en œuvre de certaines mesures de sécurisation et de réhabilitation, bien qu'il *ne soit pas à l'origine* de la contamination, ne manque pas de surprendre. En effet, les obligations prévues par la directive s'imposent aux personnes physiques ou morales à la condition qu'elles soient à l'origine du dommage.

31. En vertu de son article 1er, la directive sur la responsabilité environnementale a pour objet d'établir un cadre de responsabilité environnementale fondé sur le principe du pollueur-payeur, en vue de prévenir et de réparer les dommages environnementaux. Elle s'applique par conséquent, conformément à son article 3, paragraphe 1, aux dommages causés à l'environnement par une activité professionnelle et à la menace imminente de tels dommages découlant de l'une de ces activités. L'exploitant responsable de cette activité est tenu, aux termes des articles 5 à 7, de prendre les mesures de prévention et de réparation nécessaires ou, aux termes des articles 8 à 10 et conformément au considérant 18, d'en supporter les coûts.

32. Le considérant 2 de la directive sur la responsabilité environnementale précise que cette responsabilité vise à inciter les exploitants à adopter des mesures et à développer des pratiques propres à minimiser les risques de dommages environnementaux. Afin que le régime de responsabilité s'accompagne d'effets (tels que souhaités par la directive), le considérant 13 précise qu'il faut un ou plusieurs pollueurs identifiables, un dommage concret et quantifiable, ainsi qu'un lien de causalité entre le dommage et le ou les pollueurs identifiés.

7 — Arrêts ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, point 41, et C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, point 34).

8 — Cela pourrait concerner Edison, qui semble issue du groupe Montedison, ayant utilisé les terrains litigieux dans le passé et qui, selon les affirmations d'Ivan, est également responsable de la pollution.

9 — Arrêts ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, points 43 et 47, et C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, points 36 et 40).

33. L'importance particulière de cette causalité est également soulignée par le considérant 20 et l'article 8, paragraphe 3, de la directive sur la responsabilité environnementale. En effet, l'exploitant n'est pas censé supporter les coûts relatifs aux actions de prévention ou de réparation entreprises en vertu de la directive lorsque le dommage en question ou la menace imminente de ce dommage est le résultat d'événements indépendants de sa volonté. L'exonération de responsabilité est donc possible, alors même que l'activité professionnelle de l'exploitant a causé un dommage. Pour être exonéré, l'exploitant doit prouver que le dommage, ou la menace imminente de sa survenance, est le fait d'un tiers survenu en dépit de mesures de sécurité appropriées. Cette exception concerne donc, par exemple, les cas de sabotages ou d'interventions extérieures.

34. En revanche et contrairement à l'une des hypothèses émises par le Consiglio di Stato, l'article 8, paragraphe 3, de la directive sur la responsabilité environnementale ne peut être interprété en ce sens qu'il permettrait purement et simplement de présumer, jusqu'à ce qu'une autre cause soit démontrée, qu'un exploitant utilisant un terrain contaminé est à l'origine de cette contamination. Cette disposition exonère au contraire l'exploitant, même s'il est prouvé que son activité professionnelle est à l'origine du dommage.

35. Cependant, la Cour a d'ores et déjà interprété la directive sur la responsabilité environnementale, indépendamment de son article 8, paragraphe 3, en admettant qu'une telle présomption puisse peser sur les exploitants. Les États membres disposent en effet d'une large marge d'appréciation s'agissant en particulier de la constatation des causes de pollution de caractère étendu et diffus [10]. Il est donc également possible de présumer une telle causalité s'il existe des indices plausibles, 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 [11].

36. Le principe du pollueur-payeur ne signifie pas en revanche que les exploitants soient tenus d'assumer des charges inhérentes à l'élimination d'une pollution à laquelle ils n'ont pas contribué [12]. La Cour a donc relevé que, conformément à l'article 11, paragraphe 4, de la directive sur la responsabilité environnementale, les exploitants disposent de voies de recours pour contester les mesures de réparation adoptées sur le fondement de cette directive ainsi que l'existence de tout lien de causalité entre leurs activités et la pollution constatée [13]. En particulier, ils peuvent renverser la présomption selon laquelle ils sont à l'origine du dommage [14].

37. Les simples propriétaires de terrains pollués qui ne sont pas à l'origine de la pollution ne jouent aucun rôle dans le régime de la directive sur la responsabilité environnementale que nous venons de présenter. La directive ne leur est absolument pas applicable [15].

38. Les principes de précaution et d'action préventive ainsi que le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement ne changent rien à cette conclusion. Ils doivent certes être pris en compte dans l'interprétation de la directive sur la responsabilité environnementale, mais nous ne voyons pas comment ils pourraient conduire à une autre interprétation des dispositions précédemment évoquées.

10 — Arrêt ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, point 55).

11 — Ibidem (point 57).

12 — Arrêts Standley e.a. (C-293/97, EU:C:1999:215, point 50) et ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, point 67).

13 — Arrêt ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, point 67).

14 — Ibidem (point 58).

15 — Voir, en ce sens, arrêt ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, point 58).

39. L'exigence d'une mise en œuvre efficace de la directive sur la responsabilité environnementale, telle qu'elle ressort du considérant 24, ne saurait non plus justifier d'imposer aux propriétaires de terrains qui ne sont pas à l'origine du dommage environnemental des obligations qui iraient au-delà des prescriptions de la directive.

3. Sur la responsabilité des propriétaires de terrain selon le deuxième arrêt ERG e.a.

a) Précisions sur certaines traductions de l'arrêt

40. Certaines traductions du deuxième arrêt ERG e.a. sembleraient toutefois établir le contraire de ce qui vient d'être conclu. Dans trois des versions linguistiques de cet arrêt, la Cour évoque les propriétaires [16], les utilisateurs [17] ou les concessionnaires [18] de terrains adjacents à l'ensemble du bord de mer faisant l'objet de mesures de réparation environnementale. La Cour constate que, dans des circonstances exceptionnelles, la directive sur la responsabilité environnementale doit être interprétée en ce sens qu'elle permet à l'autorité compétente de demander à ces personnes de procéder elles-mêmes à la mise en œuvre de ces mesures [19].

41. Il convient cependant de considérer que, ce faisant, la Cour n'a fait aucune constatation concernant les obligations des propriétaires, utilisateurs ou concessionnaires de terrains en tant que tels, mais se référait aux exploitants au sens de la directive sur la responsabilité environnementale qui exercent des activités professionnelles sur les terrains en question. En effet, toutes les autres versions linguistiques de cet arrêt et spécialement son original français, la seule version qui a été discutée par les juges concernés, ainsi que la version italienne faisant foi utilisent le terme d'exploitant [20], tel qu'il est utilisé dans la directive.

b) Sur la responsabilité des exploitants au titre des risques issus de leurs terrains

42. Même en tenant compte des possibles problèmes de traduction, la directive sur la responsabilité environnementale doit semble-t-il, selon le deuxième arrêt ERG e.a., être interprétée en ce sens que, dans des circonstances exceptionnelles, l'autorité compétente pourrait demander aux propriétaires des terrains de procéder eux-mêmes aux mesures de réparation lorsqu'ils exercent sur les terrains des activités au sens de la directive [21]. Dans ce point, l'arrêt n'exige pas comme condition à cet égard une contribution au fait causal du dommage.

43. Cette forme de responsabilité de l'exploitant correspondrait à la conception du gouvernement italien. Le principe du pollueur-payeur érige selon lui une responsabilité objective des entreprises propriétaires de terrains utilisés à des fins industrielles pour les pollutions desdits terrains. Ils tirent un avantage économique du terrain et sont donc, selon le gouvernement italien, responsables de tous les risques découlant du terrain. Il n'y aurait donc pas lieu d'établir s'ils sont à l'origine de ces pollutions.

44. Mais cette interprétation des affirmations de la Cour n'est pas non plus convaincante. En effet, dans la suite de son raisonnement, la Cour étaye cette constatation sur les obligations que la directive fait peser sur les exploitants ayant causé un dommage à l'environnement [22].

16 — En lituanien: «sklypų savininkams».

17 — En allemand: «Nutzern der Grundstücke».

18 — Dans la version portugaise: «concessionários dos terrenos».

19 — Arrêt ERG e.a. (C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, point 78, voir également point 82).

20 — Dans la version française «exploitants», dans la version italienne, «operatori».

21 — C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, point 78, voir également point 82.

22 — Ibidem (points 87 à 90).

45. En outre, l'interprétation du deuxième arrêt ERG e.a. exposée au point 42 contredirait les constatations énoncées le même jour dans le premier arrêt ERG e.a. en ce sens que la responsabilité de l'exploitant dépend de la causalité du dommage, constatations qui, pour leur part, tiennent compte de la jurisprudence existante [23]. Dès lors, selon le principe du pollueur-payeur, 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 [24]. Selon le principe du pollueur-payeur, les exploitants ne sont pas non plus tenus d'assumer des charges inhérentes à la réparation d'une pollution à laquelle ils n'ont pas contribué [25].

46. Il s'ensuit que la constatation précédemment évoquée de la Cour dans le deuxième arrêt ERG e.a. ne peut concerner que les exploitants qui ont causé un dommage, même si – comme nous l'avons exposé précédemment [26] – cette causalité n'est que présumée.

4. Sur les règles plus strictes des États membres

47. S'agissant des terrains ayant subi des dommages environnementaux, leurs propriétaires, bien que n'étant pas à l'origine de ces dommages, pourraient néanmoins être tenus pour responsables en vertu de mesures adoptées par les États membres. En effet, en application de son article 16, la directive sur la responsabilité environnementale ne fait pas obstacle au maintien ou à l'adoption par les États membres de dispositions plus strictes concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Ce texte mentionne expressément l'identification d'autres parties responsables.

48. Ce pouvoir est limité par les finalités de la directive sur la responsabilité environnementale, que les États membres ne sauraient compromettre [27]. Par conséquent, il ne leur serait notamment pas possible d'identifier d'autres responsables se substituant aux pollueurs qui sont responsables en vertu de la directive. Étant donné cependant que le droit italien subordonne la responsabilité des simples propriétaires, en application de l'article 253, paragraphe 3, du Decreto legislativo, à la condition que le responsable de la pollution ne puisse être identifié ou que l'on ne puisse lui réclamer les frais des interventions de réhabilitation, la règle en question ne porte pas atteinte à cette finalité.

49. Aux fins de la demande de décision préjudicielle toutefois, la seule question pertinente est de savoir si la possibilité d'adopter des règles plus strictes, reconnue par l'article 16 de la directive sur la responsabilité environnementale, peut entraîner une obligation de mettre davantage à contribution les propriétaires qui ne sont en rien responsables d'un dommage environnemental.

50. La marge d'appréciation dont disposent les États membres dans l'exercice de cette compétence s'y oppose. De telles marges d'appréciation ne sont cependant pas exemptes de limites, comme ici – ce qui a déjà été évoqué – dans le cas d'éventuelles incompatibilités avec les objectifs de la directive sur la responsabilité environnementale. Une marge d'appréciation peut aussi, exceptionnellement, se trouver à telle point réduite que l'exercice d'une compétence devient une obligation.

23 — Arrêt ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, points 52 à 59 et 64 à 67).

24 — Ibidem (point 57), se référant à l'arrêt Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, point 77).

25 — Ibidem (point 67), se référant à l'arrêt Standley e.a. (C-293/97, EU:C:1999:215, point 51).

26 — Voir supra, point 35.

27 — Arrêt ERG e.a. (C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, points 65 et 66). Voir, également, nos conclusions dans les affaires ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2009:650, ainsi que C-379/08 et C-380/08, EU:C:2009:653), points 96 à 115.

51. À titre d'exemple, on pourrait conclure d'une lecture superficielle de l'article 4, paragraphe 2, de la directive EIE [28] que les États membres sont libres d'apprécier s'il y a lieu de procéder à une évaluation des incidences environnementales des projets visés à l'annexe II. Il ressort toutefois de la jurisprudence que, en raison des objectifs de cette directive, cette évaluation s'impose lorsqu'un tel projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement [29].

52. En revanche, ni l'article 16 ni aucune autre disposition de la directive sur la responsabilité environnementale ne contiennent d'éléments tendant explicitement à réduire ce pouvoir d'appréciation, en ce sens que les propriétaires de terrains devraient être mis à contribution pour la réparation des dommages environnementaux, alors qu'ils n'en sont pas responsables. Tout au plus la directive suppose-t-elle implicitement que les États membres imposent à de telles personnes de tolérer sur leurs terrains les interventions nécessaires et, le cas échéant, de coopérer à leur mise en œuvre. C'est pourquoi l'article 12, paragraphe 4, de la directive sur la responsabilité environnementale prévoit leur consultation.

53. D'autres limites à la marge d'appréciation conférée aux États membres par l'article 16 de la directive sur la responsabilité environnementale peuvent résulter des principes du droit de l'environnement issus de l'article 191, paragraphe 2, TFUE et cités dans la demande de décision préjudicielle [30]. En effet, l'article 16 a également été adopté, conformément à l'article 192, paragraphe 1, TFUE, en vue de la réalisation de ces objectifs. Il y a donc lieu de partir du principe que l'article 16 vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union, et est fondé sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur.

54. La portée du principe du pollueur-payeur coïncide en substance avec les limites fixées par les objectifs de la directive sur la responsabilité environnementale aux fins de l'application de l'article 16. Les États membres ne sauraient compromettre ce principe en désignant, à côté des pollueurs ou à leur place, d'autres responsables. S'il y a d'autres responsables, cela ne peut être qu'à titre subsidiaire.

55. Cette analyse est du reste également conforme au principe de l'action préventive. Si les pollueurs savent qu'ils sont pleinement responsables des dommages environnementaux, ils prendront les mesures préventives qui s'imposent pour empêcher la survenance même de tels dommages. Ils sont, en règle générale, les mieux à même de prendre les mesures les plus efficaces.

56. En outre, le principe de l'action préventive, de même que le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, exige toutefois que, indépendamment du rôle éventuel des propriétaires dans la pollution des terrains, des mesures soient prises afin d'éviter une propagation du dommage. Il sera parfois également nécessaire que le propriétaire soutienne ces mesures grâce à sa meilleure connaissance du terrain. À défaut, il serait à l'évidence plus difficile, pour ne pas dire impossible, de contenir la propagation du dommage. Ces deux principes n'exigent pas en revanche, de façon générale, que les propriétaires soient eux-mêmes mis à contribution en vue de la réparation du dommage environnemental.

28 — Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1).

29 — Arrêts Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, point 50); WWF e.a. (C-435/97, EU:C:1999:418, point 36), et Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, point 29).

30 — Voir arrêts Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, point 38); Commission/Royaume-Uni (C-301/10, EU:C:2012:633, point 49); Shell Nederland et Belgian Shell (C-241/12 et C-242/12, EU:C:2013:821, point 38), et Commission/France (C-237/12, EU:C:2014:2152, point 30).

57. En outre, le principe de l'action préventive va dans le sens d'une obligation des propriétaires de terrains, dans certains cas, d'adopter des mesures de protection préventives face à des risques dont la responsabilité incombe pour l'essentiel à des tiers. On pourrait envisager, par exemple, que le propriétaire d'un terrain sur lequel des déchets ont été entreposés illégalement de façon répétée ait l'obligation de le clôturer afin d'éviter de nouvelles infractions. Les obligations faites aux propriétaires – mises en évidence par le gouvernement italien et qui ressortent de l'article 245, paragraphe 2, du Decreto legislativo – d'informer les autorités en cas de pollution et de prendre certaines mesures de protection sont fondées sur cette idée. Néanmoins, rien dans la décision de renvoi ne permet de conclure qu'il est question en l'occurrence de cette manifestation du principe de l'action préventive.

58. Nous ne voyons pas non plus comment le principe de précaution devrait en l'espèce influer sur l'interprétation de l'article 16 de la directive sur la responsabilité environnementale quant à la responsabilité des propriétaires de terrains, qui n'ont causé aucun dommage, en ce qui concerne les mesures de réparation environnementale. Selon ce principe, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à l'ampleur de risques pour la santé des personnes, des mesures de protection peuvent être prises sans attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées [31]. S'il est établi cependant qu'une personne n'a pas causé un dommage, ce principe ne peut s'appliquer.

59. En revanche, lorsque la responsabilité du propriétaire d'un terrain dans la survenance du dommage n'est pas certaine, la présomption de responsabilité que nous avons évoquée précédemment peut jouer [32], mais il est alors exclu d'appliquer l'article 16 de la directive sur la responsabilité environnementale.

60. Il ne reste donc plus que l'objectif d'un niveau de protection élevé. Une responsabilité générale subsidiaire des propriétaires de terrains pour les dommages environnementaux affectant ces terrains serait certainement conforme à cet objectif. En effet, elle permettrait de concentrer les ressources publiques limitées sur les dommages pour lesquels il n'a pas été possible d'identifier le moindre responsable.

61. Il nous semble néanmoins exclu d'interpréter comme une obligation, par le truchement de cet objectif, l'*autorisation* de l'article 16 de la directive sur la responsabilité environnementale de désigner d'autres responsables. Au contraire, cette autorisation confère aux États membres le pouvoir de mettre en balance l'objectif d'un niveau de protection élevé avec d'autres objectifs, comme la protection des droits fondamentaux des propriétaires de terrains. S'il en était autrement, toute autorisation d'adoption des mesures de protection de l'environnement plus strictes, issue du droit dérivé, serait une obligation des États membres d'instaurer, au-delà des dispositions du droit dérivé, le niveau de protection maximal envisageable.

5. Conclusion intermédiaire

62. Il s'ensuit que les principes de politique environnementale de l'Union européenne énoncés par la directive sur la responsabilité environnementale (articles 1er, 8, paragraphe 3, et 16 ainsi que considérants 13 et 24) et l'article 191, paragraphe 2, TFUE – en particulier le principe du pollueur-payeur, les principes de précaution et d'action préventive ainsi que le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement – ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui, en cas de contamination constatée d'un site et d'impossibilité d'identifier le responsable de la contamination ou encore d'impossibilité d'obtenir de ce dernier les mesures de réparation, ne

31 — Arrêts National Farmers' Union e.a. (C-157/96, EU:C:1998:191, point 63); Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, point 39), et Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, points 61 et 62).

32 — Voir supra, point 35.

permet pas à l'autorité administrative d'imposer la mise en œuvre des mesures de sécurisation d'urgence et de réhabilitation au propriétaire non responsable de la pollution, et ne prévoit à charge de ce dernier qu'une responsabilité patrimoniale limitée à la valeur du site après la mise en œuvre des mesures de réhabilitation.

B – *Sur l'article 191, paragraphe 2, TFUE*

63. La décision de renvoi cherche également à donner une valeur autonome aux principes de l'article 191, paragraphe 2, TFUE. Compte tenu des doutes sur la pertinence de l'exposé concernant la directive sur la responsabilité environnementale [33], il s'agit d'un point qui doit être discuté tant dans la perspective du droit de l'Union que du point de vue du droit national.

1. Sur l'effet de l'article 191, paragraphe 2, TFUE en vertu du droit de l'Union

64. L'article 191, paragraphe 2, TFUE énonce les principes de la politique environnementale de l'Union. En vertu de l'article 192, cette politique est mise en œuvre par le législateur de l'Union [34]. En revanche, aucune obligation ne peut être imposée aux États membres directement sur la base de cette disposition [35].

65. Le droit de l'Union n'impose pas davantage aux États membres de tenir directement compte de ces principes dans l'interprétation du droit national adopté indépendamment du droit de l'Union et en dehors de son champ d'application.

66. Il s'ensuit que les principes issus de l'article 191, paragraphe 2, TFUE sont à prendre en considération, en vertu du droit de l'Union, principalement dans l'interprétation des dispositions pertinentes du droit de l'Union dérivé [36], comme en l'occurrence pour l'interprétation de la directive sur la responsabilité environnementale.

2. Sur l'effet de l'article 191, paragraphe 2, TFUE en vertu du droit italien

67. Versalis met toutefois l'accent sur l'article 3 ter du Decreto legislativo. Cette disposition se réfère expressément à la version antérieure de l'article 191, paragraphe 2, TFUE. Elle oblige toutes les personnes physiques ainsi que les entités publiques et privées à protéger l'environnement par des mesures appropriées, respectant les principes de précaution et d'action préventive, le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et le principe du pollueur-payeur.

68. Cette disposition du droit italien pourrait impliquer que le droit italien de l'environnement dans son ensemble ou, à tout le moins, les dispositions du Decreto legislativo soient dans la mesure du possible à interpréter conformément aux principes précités de l'article 191, paragraphe 2, TFUE. Dans ce cas, la solution du litige au principal dépendrait de la question de savoir comment interpréter ces principes indépendamment du droit dérivé. Ils auraient alors, grâce au droit interne, un «effet exorbitant» comme la Cour, s'agissant des directives [37] ou des libertés fondamentales dans le contexte des discriminations des étrangers interdites par le droit national [38], l'a déjà reconnu [39].

33 — Voir supra, points 23 à 29.

34 — Voir arrêts Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, point 57) et ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, point 45).

35 — Voir arrêts Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, point 58) et ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, point 46).

36 — Voir références de la note 30.

37 — Arrêts Dzodzi (C-297/88 et C-197/89, EU:C:1990:360, points 35 à 39); Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, point 32), et Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, EU:C:2010:105, point 48).

38 — Arrêts Guimont (C-448/98, EU:C:2000:663, point 23); Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, point 29), et Airport Shuttle Express e.a. (C-162/12 et C-163/12, EU:C:2014:74, point 44).

39 — Voir, également, ordonnance De Bellis e.a. (C-246/14, EU:C:2014:2291, points 15 à 17).

69. Il n'en reste pas moins que la Cour n'est pas compétente pour déterminer si l'article 3 ter du Decreto legislativo peut être assorti d'un tel effet en droit italien. Cette question est du ressort des juridictions italiennes [40] et aurait dû, idéalement, être indiquée dans la décision de renvoi [41].

70. En l'occurrence, l'article 3 ter du Decreto legislativo apparaît comme le fondement implicite de la décision de renvoi. En effet, s'il en était autrement, on comprendrait difficilement pourquoi une juridiction comme le Consiglio di Stato se plonge dans l'examen des principes de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, sans vraiment faire le lien avec les normes du droit dérivé de l'Union, l'applicabilité ratione temporis desdites normes, à savoir la directive sur la responsabilité environnementale, étant du reste on ne peut plus douteuse.

71. En définitive, la question de savoir si l'effet de l'article 3 ter du Decreto legislativo a été suffisamment discuté dans la décision de renvoi peut toutefois être laissée en suspens. En effet, même à supposer que les principes issus de l'article 191, paragraphe 2, TFUE influent, en application de cet article et indépendamment du droit dérivé de l'Union, sur le droit italien de l'environnement, il n'apparaît pas qu'une telle hypothèse amène d'autres solutions que celles retenues dans le cadre de l'interprétation de l'article 16 de la directive sur la responsabilité environnementale.

C – *Sur la législation en matière de déchets*

72. Dans nos conclusions dans l'affaire ERG e.a., nous avons déjà évoqué brièvement l'idée que la législation de l'Union en matière de déchets puisse justifier une plus grande responsabilité des propriétaires dans la réhabilitation des sites contaminés que ce que prévoit la directive sur la responsabilité environnementale, tout en exigeant, en priorité, la mise en cause du pollueur [42]. Il n'est pas exclu semble-t-il de solliciter également ensuite, à titre subsidiaire, les propriétaires de sites contaminés, qui ne sont par ailleurs pas impliqués dans cette pollution, en tant que détenteurs de déchets (articles 14 et 15 de la directive sur les déchets [43]).

73. Dans la mesure où le Consiglio di Stato ainsi que les parties se sont longuement penchés sur les conclusions en question sans évoquer toutefois la législation de l'Union en matière de déchets, nous suggérons malgré tout à la Cour de ne pas se prononcer, elle non plus, sur ces dispositions.

74. En effet, la reconnaissance d'une responsabilité fondée sur la législation en matière de déchets dans le cas de sites contaminés risquerait de soulever des questions complexes et pour certaines sensibles, alors que la signification d'une telle responsabilité pour l'affaire au principal reste incertaine.

75. La Cour a certes déjà constaté que des hydrocarbures accidentellement déversés dans le sol, les eaux souterraines ou la mer, qui ne sont plus utilisables conformément à leur destination, doivent être considérés comme des déchets [44]. Il y a lieu également de qualifier de déchet le sol contaminé par suite d'un déversement accidentel d'hydrocarbures [45]. Cependant, dans le cadre de la réforme de la directive

40 — Arrêts Dzodzi (C-297/88 et C-197/89, EU:C:1990:360, points 41 et 42) et Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, point 33).

41 — Voir ordonnance De Bellis e.a. (C-246/14, EU:C:2014:2291, point 20).

42 — Conclusions dans les affaires ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2009:650, ainsi que C-379/08 et C-380/08, EU:C:2009:653), points 130 à 138.

43 — Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO L 312, p. 3, ci-après la «directive sur les déchets»). Le même type de règles figurait également dans les directives antérieures concernant les déchets applicables depuis 1977.

44 — Arrêts Van de Walle e.a. (C-1/03, EU:C:2004:490, points 47 à 50) et Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, points 57 à 59).

45 — Arrêt Van de Walle e.a. (C-1/03, EU:C:2004:490, point 52).

sur les déchets, le législateur a au moins modifié les constatations sur l'application de la qualification de déchet au sol contaminé [46], dans la mesure où les sols (in situ), y compris les sols pollués non excavés, restent exclus, en application de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive sur les déchets, de son champ d'application.

76. Il reste toutefois à savoir si cette disposition exclut effectivement les sols pollués du champ d'application de la législation en matière de déchets. Si une substance polluante devient un déchet par le biais de la pollution, on voit mal comment elle pourrait perdre cette qualité du fait qu'elle se retrouve mélangée au sol [47]. En pratique cependant, que les sols pollués dans leur ensemble soient considérés comme déchets ou que cette qualification s'applique uniquement aux substances les ayant pollués ne devrait guère faire de différence. Par ailleurs, la relation entre la législation en matière de déchets et la directive sur la responsabilité environnementale n'est pas sans soulever un certain nombre de questions – qui peuvent être délicates.

77. Nous relevons surtout qu'il n'est pas certain qu'une prise de position sur ces questions sensibles puisse présenter un intérêt pour la résolution du litige au principal. D'une part, la décision de renvoi n'a transmis à la Cour que très peu d'informations sur les dispositions du droit italien de l'environnement applicables à cet égard. La législation de l'Union en matière de déchets ne peut toutefois fonder des obligations dans le chef d'un particulier ou d'entreprises qu'à la condition d'avoir été transposée par les États membres ou que le droit national puisse au moins faire l'objet d'une interprétation conforme [48]. Il n'est, d'autre part, pas certain que les décisions litigieuses puissent a posteriori être fondées sur la législation en matière de déchets.

78. Si le Consiglio di Stato, à la lumière de la réponse de la Cour à sa demande, devait néanmoins conclure qu'une responsabilité fondée sur la législation en matière de déchets peut s'avérer importante pour la résolution du litige au principal, il devrait alors saisir la Cour d'une nouvelle demande de décision préjudicielle.

V – **Conclusion**

79. À la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle:

Les principes de politique environnementale de l'Union européenne énoncés par 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, (articles 1er, 8, paragraphe 3, et 16 ainsi que considérants 13 et 24) et l'article 191, paragraphe 2, TFUE – en particulier le principe du pollueur-payeur, les principes de précaution et d'action préventive ainsi que le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement – ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui, en cas de contamination constatée d'un site et d'impossibilité d'identifier le responsable de la contamination ou encore d'impossibilité d'obtenir de ce dernier les mesures de réparation, ne permet pas à l'autorité administrative d'imposer la mise en œuvre des mesures de sécurisation d'urgence et de réhabilitation au propriétaire non responsable de la pollution, et ne prévoit à charge de ce dernier qu'une responsabilité patrimoniale limitée à la valeur du site après la mise en œuvre des mesures de réhabilitation.

46 — Voir, en ce sens, Petersen, F., «Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts – Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 1063 (1064).

47 — Voir, également, nos conclusions dans les affaires Commission/Italie (C-196/13, EU:C:2014:2162) et Commission/Grèce (C-378/13, EU:C:2014:2172), point 99.

48 — Voir nos conclusions dans l'affaire Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, point 133 et jurisprudence citée).