ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

15 septembre 2011 *

Dans l'affaire C-53/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne), par décision du 3 décembre 2009, parvenue à la Cour le 2 février 2010, dans la procédure

Land Hessen

contre

Franz Mücksch OHG,

en présence de:

Merck KGaA,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano (rapporteur), président de chambre, MM. J.-J. Kasel, M. Ilešič, E. Levits et M. Safjan, juges,

avocat général: M[me] E. Sharpston,
greffier: M. B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 27 janvier 2011,

considérant les observations présentées:

— pour Franz Mücksch OHG, par M[e] S. Kobes, Rechtsanwalt,

— pour Merck KGaA, par M[e] C. Weidemann, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement allemand, par MM. J. Möller et C. Blaschke, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. G. von Rintelen et A. Sipos, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 avril 2011,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82/CE du Conseil, du 9 décembre 1996, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (JO 1997, L 10, p. 13), telle que modifiée par la directive 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2003 (JO L 345, p. 97, ci-après la «directive 96/82»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le Land Hessen à Franz Mücksch OHG (ci-après «Franz Mücksch») au sujet de l'implantation par celle-ci d'un magasin de matériel de produits de jardinage à proximité d'une usine chimique appartenant à Merck KGaA (ci-après «Merck»), située dans une zone relevant du champ d'application de la directive 96/82.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Le deuxième considérant de la directive 96/82 est libellé comme suit:

«considérant que les objectifs et les principes de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement, tels qu'ils sont définis à l'article [174], paragraphes 1 et 2 [CE] et précisés dans les programmes d'action de la Communauté européenne dans le domaine de l'environnement […], visent, en particulier par une action préventive, à préserver et à protéger la qualité de l'environnement et à protéger la santé humaine».

4 Le vingt-deuxième considérant de ladite directive énonce:

«[…] afin de mieux protéger les zones d'habitation, les zones fréquentées par le public et les zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible, il est nécessaire que les politiques d'affectation ou d'utilisation des sols et/ou d'autres politiques pertinentes appliquées dans les États membres tiennent compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre ces zones et les établissements présentant de tels dangers et, pour les établissements existants, tiennent compte de mesures techniques complémentaires, afin de ne pas accroître les risques pour les personnes».

5 Aux termes de l'article 1er de la directive 96/82, intitulé «Objet»:

«La présente directive a pour objet la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et la limitation de leurs conséquences pour l'homme et l'environnement, afin d'assurer de façon cohérente et efficace dans toute la Communauté des niveaux de protection élevés.»

6 L'article 3, points 1 à 7, de ladite directive dispose:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

1) 'établissement': l'ensemble de la zone placée sous le contrôle d'un exploitant où des substances dangereuses se trouvent dans une ou plusieurs installations, y compris les infrastructures ou les activités communes ou connexes;

2) 'installation': une unité technique à l'intérieur d'un établissement où des substances dangereuses sont produites, utilisées, manipulées ou stockées. Elle comprend tous les équipements, structures, canalisations, machines, outils, embranchements ferroviaires particuliers, quais de chargement et de déchargement, appontements desservant l'installation, jetées, dépôts ou structures analogues, flottantes ou non, nécessaires pour le fonctionnement de l'installation;

3) 'exploitant': toute personne physique ou morale qui exploite ou détient l'établissement ou l'installation, ou, si cela est prévu par la législation nationale, toute personne qui s'est vu déléguer à l'égard de ce fonctionnement technique un pouvoir économique déterminant;

4) ‘substances dangereuses’: les substances, mélanges ou préparations énumérés à l’annexe I partie 1, ou répondant aux critères fixés à l’annexe I partie 2, et présents sous forme de matière première, de produits, de sous-produits, de résidus ou de produits intermédiaires, y compris ceux dont il est raisonnable de penser qu’ils sont générés en cas d’accident;

5) ‘accident majeur’: un événement tel qu’une émission, un incendie ou une explosion d’importance majeure résultant de développements incontrôlés survenus au cours de l’exploitation d’un établissement couvert par la présente directive, entraînant pour la santé humaine, à l’intérieur ou à l’extérieur de l’établissement, et/ou pour l’environnement, un danger grave, immédiat ou différé, et faisant intervenir une ou plusieurs substances dangereuses;

6) ‘danger’: la propriété intrinsèque d’une substance dangereuse ou d’une situation physique de pouvoir provoquer des dommages pour la santé humaine et/ou l’environnement;

7) ‘risque’: la probabilité qu’un effet spécifique se produise dans une période donnée ou dans des circonstances déterminées».

7 L’article 5 de la directive 96/82, intitulé «Obligations générales de l’exploitant», prévoit à son paragraphe 1:

«Les États membres veillent à ce que l’exploitant soit tenu de prendre toutes les mesures qui s’imposent pour prévenir les accidents majeurs et pour en limiter les conséquences pour l’homme et l’environnement.»

8 L'article 12 de ladite directive, intitulé «Maîtrise de l'urbanisation», dispose à son paragraphe 1:

«Les États membres veillent à ce que les objectifs de prévention d'accidents majeurs et la limitation des conséquences de tels accidents soient pris en compte dans leurs politiques d'affectation ou d'utilisation des sols et/ou dans d'autres politiques pertinentes. Ils poursuivent ces objectifs par un contrôle:

a) de l'implantation des nouveaux établissements;

b) des modifications des établissements existants visées à l'article 10;

c) des nouveaux aménagements réalisés autour d'établissements existants, tels que voies de communication, lieux fréquentés par le public, zones d'habitation, lorsque le lieu d'implantation ou les aménagements sont susceptibles d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences.

Les États membres veillent à ce que leur politique d'affectation ou d'utilisation des sols et/ou d'autres politiques pertinentes ainsi que les procédures de mise en œuvre de ces politiques tiennent compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements couverts par la présente directive et, d'autre part, les zones d'habitation, les immeubles et zones fréquentés par le public, les voies de transport importantes dans la mesure où cela est possible, les zones de loisir et les zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible, et, pour les établissements existants, de la nécessité de mesures techniques complémentaires conformément à l'article 5, afin de ne pas accroître les risques pour les personnes.»

La réglementation nationale

9 L'article 34 du code de la construction (Baugesetzbuch), du 23 septembre 2004, tel que modifié en dernier lieu par la loi du 31 juillet 2009 (BGBl 2009 I, p. 2585), intitulé «Admissibilité de projets dans les zones agglomérées», prévoit à son paragraphe 1:

«Dans les zones agglomérées, un projet est admissible si, compte tenu de la nature et de l'ampleur de la construction, du mode de construction et de la superficie couverte au sol, ce projet s'harmonise avec son environnement immédiat et si la viabilisation est assurée. Les exigences de salubrité des conditions de travail et de logement doivent être respectées; l'image générale que la localité donne d'elle-même ne doit pas être affectée.»

10 L'article 50 de la loi fédérale sur la protection contre les immissions (BundesImmissionsschutzgesetz), du 26 septembre 2002, telle que modifiée en dernier lieu par la loi du 11 août 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2723), intitulé «Planification», est libellé comme suit:

«Lors de planifications et de mesures d'aménagement du territoire, les superficies affectées à une certaine utilisation sont à aménager de façon à éviter dans la mesure du possible que les zones servant exclusivement ou principalement à l'habitation et les autres zones dignes de protection, en particulier les zones fréquentées par le public, les voies de transport importantes, les zones de loisir et les zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible, et les immeubles fréquentés par le public, soient exposés aux effets nocifs pour l'environnement et aux effets causés dans les zones d'activités par des accidents majeurs au sens de l'article 3, point 5, de la directive [96/82]. Lors de planifications et de mesures d'aménagement du territoire dans les zones où les plafonds d'immissions fixés dans les règlements au sens de l'article 48a, paragraphe 1, ne sont pas dépassés, la pondération des intérêts en présence devra tenir compte de l'intérêt à respecter une qualité de l'air aussi élevée que possible.»

11 L'article 3 du douzième règlement d'application de la loi fédérale sur la protection contre les immissions [Zwölfte Verordnung zur Durchführung des BundesImmissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung)], dans sa version résultant de la communication du 8 juin 2005 (BGBl. 2005 I, p. 1598), intitulé «Obligations générales des exploitants», énonce à ses paragraphes 1 et 3:

«(1) Compte tenu de la nature et de l'étendue des dangers potentiels, l'exploitant est tenu de prendre toutes les dispositions requises pour prévenir les accidents majeurs, sans préjudice des obligations qui s'imposent à lui en vertu de dispositions autres que celles relatives à la protection contre les immissions.

[…]

(3) Indépendamment des dispositions du paragraphe 1, des mesures de prévention doivent être prises pour réduire autant que possible l'impact des accidents majeurs.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

12 Franz Mücksch envisage de construire un centre de jardinage pour la vente au public de matériel et de produits de jardinage sur une parcelle de terrain lui appartenant située dans la zone commerciale Nordwest de la ville de Darmstadt (Allemagne).

13 Le terrain est aujourd'hui occupé par un établissement de recyclage de ferraille ainsi que de métaux et il est entouré de diverses exploitations commerciales, telles que des grandes surfaces, des marchés de gros, des ateliers et un hôtel. Ladite zone n'a

cependant pas fait l'objet d'un plan d'occupation des sols. Ainsi, selon la juridiction de renvoi, dans l'exercice de sa compétence liée prévue à l'article 34 du code de la construction, tel que modifié, laquelle l'empêchait de procéder elle-même à une évaluation de la nécessité de maintenir des distances appropriées, la ville de Darmstadt a adressé à Franz Mücksch une décision préalable de compatibilité de son projet de construction avec les règles d'urbanisme («Bauvorbescheid», ci-après la «décision préalable»).

14 Merck est établie à environ 250 mètres du terrain de Franz Mücksch. Elle exploite des installations dans lesquelles sont utilisées des substances chimiques, notamment du chlore, qui relèvent du champ d'application de la directive 96/82 et des dispositions dudit douzième règlement d'application de la loi fédérale sur la protection contre les immissions. Merck a introduit avec succès une réclamation administrative s'opposant à la décision préalable.

15 Franz Mücksch a alors introduit un recours contre la décision issue de ladite réclamation. Au cours de cette nouvelle procédure, un «rapport d'expertise portant sur la compatibilité de la zone d'activité de la société Merck et sur les études d'aménagement aux alentours de cette zone au regard de l'article 50 [de la loi fédérale sur la protection contre les immissions] et de l'article 12 de la directive 96/82» a été établi à la demande de la ville de Darmstadt. Dans ce rapport ont été déterminées des «distances de sécurité» pour les dangers potentiels ayant leur source dans les installations de Merck. Le terrain de Franz Mücksch se trouve entièrement à l'intérieur du périmètre délimitant les distances de sécurité.

16 Le Verwaltungsgericht et le Verwaltungsgerichtshof ont condamné le Land Hessen à rejeter la réclamation de Merck. Cette dernière et le Land Hessen ont alors introduit un recours en «Revision» devant le Bundesverwaltungsgericht à l'encontre de l'arrêt rendu en appel par le Verwaltungsgerichtshof, en faisant valoir que l'interprétation du droit national sur laquelle cette juridiction se fonde n'est pas conforme à la directive 96/82, dans la mesure où l'autorisation du projet de Franz Mücksch est incompatible avec l'article 12, paragraphe 1, de celle-ci.

17 C'est dans ces circonstances que le Bundesverwaltungsgericht, estimant que l'issue du litige dont il est saisi dépend de l'interprétation de ladite directive, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 12, paragraphe 1, de la directive [96/82] doit-il être interprété en ce sens que les obligations qu'il impose aux États membres, en particulier celle de tenir compte, dans leur politique d'utilisation des sols et dans les procédures de mise en œuvre de cette politique, de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements couverts par la directive et, d'autre part, les immeubles fréquentés par le public, s'adressent uniquement aux autorités de planification, qui sont appelées à se prononcer sur l'utilisation des sols sur la base d'une pondération des intérêts publics et privés concernés, ou si elles s'adressent également aux autorités chargées de la délivrance des permis de construire, qui statuent sur la base d'une compétence liée sur l'autorisation d'un projet dans un secteur déjà aggloméré?

2) Si l'article 12, paragraphe 1, de la directive [96/82] s'adresse également aux autorités chargées de la délivrance des permis de construire, qui statuent sur la base d'une compétence liée sur l'autorisation d'un projet dans un secteur déjà aggloméré:

Les obligations précitées incluent-elles l'interdiction d'autoriser l'implantation d'un immeuble fréquenté par le public qui — eu égard aux principes applicables en matière de planification — n'est pas séparé par une distance appropriée d'un établissement existant, alors que plusieurs immeubles comparables fréquentés par le public sont déjà implantés à une distance de l'établissement qui n'est pas ou pas sensiblement supérieure, que le nouveau projet ne fait peser sur l'exploitant aucune exigence supplémentaire en termes de limitation des conséquences d'un accident et que les exigences de salubrité des conditions de travail et de logement restent préservées?

3) En cas de réponse négative à cette question:

Une législation aux termes de laquelle l'implantation d'un immeuble fréquenté par le public doit impérativement être autorisée dans une situation comme celle décrite dans la question précédente tient-elle suffisamment compte de l'exigence du maintien d'une distance appropriée?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

18 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82 doit être interprété en ce sens que l'obligation des États membres de veiller à ce qu'il soit tenu compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements couverts par cette directive et, d'autre part, les immeubles fréquentés par le public s'impose également à une autorité publique, telle que la ville de Darmstadt, chargée de délivrer les permis de construire, et ce alors même qu'elle exercerait cette prérogative en vertu d'une compétence liée.

19 À cet égard, il y a lieu de constater que, s'il est vrai que l'article 12, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 96/82 impose aux États membres de tenir compte de la nécessité de maintenir des distances appropriées en premier lieu dans le cadre de leurs politiques d'affectation ou d'utilisation des sols, il n'en demeure pas moins que, en vertu de ladite disposition, les États membres ont la même obligation également

dans le cadre des autres politiques pertinentes ainsi que des «procédures de mise en œuvre de ces politiques». Il s'ensuit que cette obligation vise également les autorités participant à l'exécution des plans et des politiques ayant un lien avec les objectifs de prévention d'accidents graves et de limitation de leurs conséquences poursuivis par la directive susmentionnée.

20 En conséquence, dans la mesure où les autorités chargées de délivrer des permis de construire prennent part à la gestion directe des procédures de délivrance de ceux-ci, ainsi que le fait la ville de Darmstadt dans le litige au principal, laquelle a adopté la décision préalable en faveur de Franz Mücksch, elles contribuent à la mise en œuvre des politiques d'affectation ou d'utilisation des sols visées par ledit article 12, paragraphe 1.

21 Il en découle que l'absence, comme dans l'affaire au principal, d'un plan d'occupation des sols ne saurait exonérer lesdites autorités de l'obligation de prendre en considération, lors de l'évaluation des demandes de permis de construire, le besoin de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements couverts par la directive 96/82 et, d'autre part, les zones adjacentes.

22 En effet, d'une part, s'il était permis aux autorités qui ne sont pas chargées de la planification urbanistique d'exciper de l'absence d'un plan d'occupation des sols pour échapper à leur obligation de tenir compte du besoin de maintenir les distances appropriées, cette obligation serait facilement contournée et l'effet utile de la directive 96/82 méconnu. En de telles circonstances seraient compromis l'objectif de limitation des conséquences des accidents majeurs pour l'homme et l'environnement, énoncé à l'article 1er de cette directive, ainsi que, d'une manière plus large, les objectifs et les principes de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement visés à l'article 174, paragraphe 1 CE, au nombre desquels figurent, notamment, la protection de la santé et l'amélioration de la qualité de l'environnement.

23 D'autre part, l'interprétation mentionnée au point 21 du présent arrêt ne saurait être remise en cause par le fait que ladite directive se borne à prévoir l'obligation de tenir compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées tout en laissant la détermination desdites distances à l'appréciation des États membres.

24 En effet, l'article 12, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 96/82 impose aux États membres, dans des termes non équivoques, une obligation de prise en compte du maintien des distances appropriées dans le cadre de leur politique d'affectation ou d'utilisation des sols et/ou d'autres politiques pertinentes ainsi que lors des procédures de mise en œuvre de ces politiques afin d'atteindre les objectifs de prévention d'accidents majeurs et de limitation des conséquences de tels accidents. Cette disposition laisse néanmoins aux autorités compétentes des États membres une marge d'appréciation pour préciser lesdites distances, cette marge devant en tout état de cause être exercée dans les limites de l'obligation susmentionnée.

25 S'agissant des destinataires de ladite obligation, le gouvernement allemand estime que l'exigence de maintenir des distances appropriées doit être prise en considération avant tout dans le cadre de décisions de planification relatives à l'utilisation des sols, y compris celles visant à déterminer si une planification est nécessaire. Ce ne serait, dès lors, que de façon exceptionnelle, dans l'intérêt de l'effet utile de la directive 96/82, et de manière évaluative, qu'une telle exigence pourrait être prise en compte à l'occasion de décisions ou d'autorisations adoptées sans qu'il ait été procédé à une planification visant à évaluer les intérêts publics et privés concernés.

26 Toutefois, il y a lieu de relever que, s'il est vrai que ladite exigence sera le plus souvent mise en œuvre par les autorités compétentes en matière de planification, rien dans la directive 96/82 ne s'oppose, par exemple, à ce que celles-ci se limitent, dans leurs instruments de planification, à renvoyer l'obligation de prendre en compte les distances appropriées aux autorités chargées de l'exécution des plans d'affectation ou d'utilisation des sols, et ce pour des raisons de proximité de ces autorités d'exécution

à l'égard des projets sur lesquels ces dernières doivent décider. À cet égard, force est de constater que cette directive impose aux autorités des États membres uniquement l'obligation de respecter ladite exigence à un moment quelconque de la procédure de mise en œuvre des plans ou des politiques d'utilisation ou d'affectation des sols, la détermination de ce moment relevant, en revanche, du choix des États membres.

27 En outre, il convient de préciser que ladite directive n'a rien prévu quant à la méthode de détermination des distances appropriées ni quant à la manière de les appliquer, mais qu'elle impose seulement d'en tenir compte sans préciser le niveau hiérarchique des autorités chargées de la politique d'affectation ou d'utilisation des sols et des procédures de mise en œuvre de cette politique. Il en découle qu'une telle détermination, ainsi que l'appréciation des éléments pertinents à cette fin, constitue une opération qui, dans le but de garantir l'effet utile de l'obligation de maintenir ces distances, doit pouvoir être réalisée à tout niveau décisionnel par les autorités administratives compétentes des États membres.

28 En ce qui concerne le fait que, selon le droit national, la ville de Darmstadt était tenue de délivrer la décision préalable en vertu de l'exercice d'une compétence liée, telle que précisée au point 13 du présent arrêt, laquelle l'empêchait de procéder elle-même à une évaluation de la nécessité de maintenir des distances appropriées, il importe de souligner que, en l'absence de toute prise en compte de celles-ci par les autorités de planification, il devient d'autant plus important, en vue de garantir l'effet utile de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82, que l'autorité habilitée à délivrer un permis de construire procède elle-même à l'exécution de cette obligation.

29 À cet égard, il y a lieu de rappeler, d'une part, que l'obligation découlant d'une directive d'atteindre le résultat prévu par celle-ci ainsi que le devoir de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation conformément au principe de coopération loyale inscrit à l'article 4, paragraphe 3,

deuxième alinéa, TUE s'imposent à toutes les autorités des États membres (arrêts du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01 à C-403/01, Rec. p. I-8835, point 110, ainsi que du 22 décembre 2010, Gavieiro Gavieiro et Iglesias Torres, C-444/09 et C-456/09, Rec. p. I-14031, point 72).

30 D'autre part, il est de jurisprudence constante que les États membres ne sauraient exciper de situations de leur ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives (arrêts du 13 décembre 1991, Commission/Italie, C-33/90, Rec. p. I-5987, point 24, et du 16 janvier 2003, Commission/Italie, C-388/01, Rec. p. I-721, point 27).

31 Il s'ensuit que, dans l'affaire au principal, la ville de Darmstadt aurait dû prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'obligation résultant de la directive 96/82 d'évaluer la nécessité de maintenir des distances appropriées.

32 Quant à l'impossibilité de la ville de Darmstadt, en raison de la compétence liée qu'elle détient en l'espèce, de tenir compte des distances appropriées, il y a lieu de préciser, ainsi que l'a relevé M[me] l'avocat général au point 44 de ses conclusions, qu'il incombe à la juridiction de renvoi d'avoir recours au principe de l'interprétation conforme du droit national, qui est inhérent au système du traité CE, en ce qu'il permet à la juridiction nationale d'assurer, dans le cadre de ses compétences, la pleine efficacité du droit de l'Union lorsqu'elle tranche le litige dont elle est saisie (voir, en ce sens, arrêt du 15 mai 2003, Mau, C-160/01, Rec. p. I-4791, point 34, et du 19 janvier 2010, Kücükdeveci, C-555/07, Rec. p. I-365, point 48).

33 À cet égard, il importe de relever que le principe de l'interprétation conforme du droit national ainsi imposé par le droit de l'Union requiert que la juridiction nationale prenne en considération l'ensemble du droit national pour apprécier dans quelle

mesure celui-ci peut recevoir une application telle qu'il n'aboutit pas à un résultat contraire à celui visé par la directive en cause (voir, en ce sens, arrêts Pfeiffer e.a., précité, point 115, ainsi que du 16 décembre 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, Rec. p. I-13083, point 50).

34 En outre, bien que le litige au principal oppose une autorité publique à un particulier, il importe de rappeler que la Cour a jugé qu'un État membre peut, en principe, opposer une interprétation conforme du droit national à des particuliers (arrêts du 8 octobre 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Rec. p. 3969, points 12 à 14, et du 5 juillet 2007, Kofoed, C-321/05, Rec. p. I-5795, point 45).

35 Il y a lieu dès lors de répondre à la première question que l'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82 doit être interprété en ce sens que l'obligation des États membres de veiller à ce qu'il soit tenu compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements couverts par ladite directive et, d'autre part, les immeubles fréquentés par le public s'impose également à une autorité publique, telle que la ville de Darmstadt, chargée de délivrer les permis de construire, et ce alors même qu'elle exercerait cette prérogative en vertu d'une compétence liée.

Sur les deuxième et troisième questions

36 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, quelle est la portée de l'obligation prévue à l'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82 en vertu de laquelle les États membres doivent tenir compte de distances appropriées. Elle cherche à savoir, d'une part, si cette obligation doit être interprétée en ce sens qu'elle impose à ces derniers d'interdire l'implantation d'un immeuble fréquenté par le public dans des circonstances

telles que celles décrites par la juridiction de renvoi, en instaurant une interdiction absolue d'aggraver la situation. D'autre part, cette juridiction s'interroge sur le point de savoir si ladite obligation s'oppose à une législation nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit impérativement d'autoriser l'implantation d'un tel immeuble dans lesdites circonstances et sans que les risques liés à l'implantation à l'intérieur du périmètre des distances de sécurité aient dûment été évalués au stade de la planification ou à celui de la décision individuelle.

37 À titre liminaire, il importe de relever que la maîtrise de l'urbanisation, prévue à l'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82, repose sur le principe selon lequel les utilisations du sol incompatibles entre elles doivent être séparées par des distances appropriées. À cet égard, force est de constater que ces distances, en tant que telles, constituent essentiellement une donnée permettant de déterminer les zones comprises dans le champ d'application de cette directive, dont les objectifs visent, d'une part, à prévenir les accidents majeurs ainsi qu'à limiter les dommages causés par ceux-ci et, d'autre part, à délimiter ces zones par rapport à celles qui ne relèvent pas dudit champ d'application.

38 En outre, dans les cas visés à l'article 12, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), de la directive 96/82, au nombre desquels figure le litige au principal, le contrôle des nouveaux aménagements autour d'établissements existants doit notamment être effectué lorsque ceux-ci sont susceptibles d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences.

39 C'est à la lumière de ces principes que doivent être examinées les deuxième et troisième questions posées par la juridiction de renvoi.

40 En premier lieu, s'agissant de l'éventuelle interdiction d'aggraver la situation, il convient d'analyser la portée de l'obligation prévue à l'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82. À cet égard, il importe de souligner que, ainsi qu'il a été dit au point 24 du présent arrêt, ladite obligation met certes à la charge des États membres, dans des termes non équivoques, une exigence de prise en compte des distances appropriées. Il n'en demeure pas moins que, ainsi que le soutiennent Franz Mücksch et la Commission européenne, les États membres conservent une marge d'appréciation dans l'application de ladite exigence.

41 Cette marge d'appréciation se déduit du libellé de la disposition en cause, dans la mesure où, s'il est vrai que les États membres sont tenus de veiller à ce que leurs politiques d'affectation ou d'utilisation des sols prennent en considération la nécessité de maintenir des distances appropriées, il n'en demeure pas moins que ledit article 12, paragraphe 1, exige uniquement que ces politiques «tiennent compte» du maintien desdites distances.

42 Or, ni l'expression «tiennent compte de la nécessité […] de maintenir des distances appropriées» ni le reste du libellé de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82 non plus que le vingt-deuxième considérant de celle-ci ne sauraient être interprétés en ce sens qu'ils imposent de refuser tout projet se trouvant en deçà des distances appropriées.

43 Par ailleurs, l'octroi d'une telle marge d'appréciation se manifeste notamment dans le fait que, eu égard aux objectifs essentiels de la directive 96/82, consistant à prévenir les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et d'en limiter les conséquences, tels que mentionnés à l'article 1er de cette directive, la mise en œuvre de l'article 12, paragraphe 1, sous c), de celle-ci exige que les autorités nationales en charge de la politique d'affectation ou d'utilisation des sols, notamment en ce qui concerne les zones agglomérées, procèdent à certaines opérations, telles que l'évaluation de l'accroissement du risque d'accident ou de l'aggravation de ses conséquences,

ce qui nécessite l'évaluation non seulement des risques et des dommages, mais également de tous les autres facteurs pertinents dans chaque cas concret.

44 Or, il est évident que ces facteurs varient, le plus souvent de manière substantielle, en fonction des données particulières des zones faisant l'objet d'une planification ou de celles dans lesquelles des décisions individuelles doivent être adoptées alors qu'il n'existe pas de plan d'affectation ou d'utilisation des sols les concernant. Ainsi, peuvent figurer parmi ces facteurs spécifiques, outre la nature des substances dangereuses en cause, la probabilité qu'un accident majeur survienne au cours de l'exploitation d'un établissement couvert par la directive 96/82 ainsi que les conséquences pour la santé humaine et l'environnement résultant d'un éventuel accident, la nature de l'activité de la nouvelle implantation ou l'intensité de son utilisation par le public ainsi que la facilité avec laquelle les équipes d'urgence peuvent intervenir en cas d'accident. En outre, ainsi que le relève à juste titre la juridiction de renvoi, tous ces facteurs spécifiques peuvent être combinés avec la prise en considération des facteurs socio-économiques.

45 En effet, lors de l'élaboration des politiques d'affectation ou d'utilisation des sols, si les États membres sont tenus de prendre en compte la nécessité de maintenir des distances appropriées et, à tout le moins implicitement, de déterminer celles-ci, une telle obligation n'implique pas pour autant qu'ils doivent ériger de telles distances en tant que critère unique d'autorisation ou de refus en fonction de la localisation des projets de nouvelles implantations autour d'établissements existants. Dans ces conditions, seule la reconnaissance d'une marge d'appréciation permet d'assurer le plein effet utile de la nécessité de maintenir des distances appropriées.

46 En conséquence, eu égard au libellé de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82 et à l'exigence d'évaluation de facteurs qui sont dans une large mesure dépendants des éléments propres à chaque cas d'espèce, il y a lieu de relever, à l'instar de la juridiction de renvoi et contrairement à ce que soutient Merck, que l'obligation de maintenir des distances appropriées ne saurait être entendue de manière absolue, en ce sens qu'elle imposerait d'interdire tout projet d'implantation nouvelle dans une zone agglomérée,

où se trouvent des établissements visés par cette directive, y compris lorsque cette implantation concerne un immeuble fréquenté par le public tel que celui en cause dans le litige au principal.

47 Cette interprétation ne saurait être remise en cause par le critère temporel selon lequel il convient de maintenir «à long terme» des distances appropriées entre, d'une part, les établissements visés par la directive 96/82 et, d'autre part, les immeubles fréquentés par le public. À cet égard, il y a lieu de souligner, d'une part, que, comme le relève à bon droit Merck, ladite expression implique un certain respect du statu quo, en ce sens que les autorités chargées de la mise en œuvre des plans d'affectation ou d'utilisation des sols ne sauraient imposer le respect de ces distances aux aménagements déjà existants lorsque celles-ci sont établies pour la première fois à un stade ultérieur. D'autre part, ainsi que l'a relevé M[me] l'avocat général au point 40 de ses conclusions, cette expression doit être entendue comme une exigence visant à préserver lesdites distances là où elles sont déjà respectées et à les introduire dans le futur, en tant qu'objectif à long terme, lorsqu'elles n'ont pas encore été mises en œuvre.

48 En effet, aucune de ces deux interprétations de l'expression «à long terme» n'est susceptible de renforcer le caractère contraignant de l'article 12, paragraphe 1, de ladite directive de telle manière que celui-ci édicterait une interdiction d'aggraver la situation et, de ce fait, prohiberait toute implantation d'un immeuble fréquenté par le public à proximité d'un établissement existant.

49 S'agissant, en second lieu, de la question de savoir si l'obligation prévue à l'article 12, paragraphe 1, de la directive s'oppose à une législation nationale qui prévoit impérativement d'autoriser l'implantation d'un immeuble sans que les risques liés à l'implantation à l'intérieur du périmètre desdites distances aient été dûment évalués au stade de la planification ou à celui de la décision individuelle, il importe de préciser que la marge d'appréciation dont disposent les États membres ne saurait être interprétée,

ainsi que l'a relevé la Commission, comme de nature à permettre à ces derniers de faire abstraction de la prise en compte des distances appropriées.

50 En effet, si la directive 96/82 laisse aux autorités nationales compétentes le soin de calculer lesdites distances et de les déterminer au regard de tous les facteurs pertinents, la «prise en compte» des distances appropriées exige cependant que, lors de l'évaluation du risque, celles-ci soient réellement prises en considération avec d'autres facteurs, que ce soit d'une manière générale lors de l'élaboration de plans d'affectation ou d'utilisation des sols ou, en l'absence de planification, de manière spécifique, notamment lors de l'adoption de décisions sur les permis de construire.

51 Il s'ensuit que, dans la mesure où une réglementation nationale impose que soit impérativement délivrée l'autorisation pour l'implantation d'un immeuble sans que les risques liés à l'implantation à l'intérieur du périmètre des distances appropriées aient été dûment évalués au stade de la planification ou à celui de la décision individuelle, une telle réglementation est de nature à vider de sa substance l'obligation de tenir compte du maintien des distances appropriées et, de ce fait, à priver celle-ci de son effet utile. En conséquence, il y a lieu de conclure que l'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82 s'oppose à une législation nationale qui prévoit impérativement de délivrer une autorisation dans de telles circonstances.

52 À cet égard, il incombe à la juridiction de renvoi, en vertu des principes rappelés aux points 32 à 34 du présent arrêt, de procéder dans toute la mesure du possible à une interprétation de la loi nationale conforme à ladite directive.

53 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux deuxième et troisième questions que l'obligation prévue à l'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82 de tenir compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements couverts par ladite directive et, d'autre

part, les immeubles fréquentés par le public n'impose pas aux autorités nationales compétentes d'interdire l'implantation d'un immeuble fréquenté par le public dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal. En revanche, cette obligation s'oppose à une législation nationale qui prévoit que doit être impérativement délivrée l'autorisation pour l'implantation d'un tel immeuble sans que les risques liés à l'implantation à l'intérieur du périmètre desdites distances aient été dûment évalués au stade de la planification ou à celui de la décision individuelle.

Sur les dépens

54 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

1) L'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82/CE, du Conseil, du 9 décembre 1996, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, telle que modifiée par la directive 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2003, doit être interprété en ce sens que l'obligation des États membres de veiller à ce qu'il soit tenu compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements couverts par ladite directive et, d'autre part, les immeubles fréquentés par le public, s'impose également à une autorité publique, telle que la ville de Darmstadt

(Allemagne), chargée de délivrer les permis de construire, et ce alors même qu'elle exercerait cette prérogative en vertu d'une compétence liée.

2) **L'obligation prévue à l'article 12, paragraphe 1, de la directive 96/82, telle que modifiée par la directive 2003/105, de tenir compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements couverts par ladite directive et, d'autre part, les immeubles fréquentés par le public n'impose pas aux autorités nationales compétentes d'interdire l'implantation d'un immeuble fréquenté par le public dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal. En revanche, cette obligation s'oppose à une législation nationale qui prévoit que doit être impérativement délivrée l'autorisation pour l'implantation d'un tel immeuble sans que les risques liés à l'implantation à l'intérieur du périmètre desdites distances aient été dûment évalués au stade de la planification ou à celui de la décision individuelle.**

Signatures