

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

9 mars 2010*

Dans les affaires jointes C-379/08 et C-380/08,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduites par le Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Italie), par décisions respectivement des 5 et 19 juin 2008, parvenues à la Cour le 21 août 2008, dans les procédures

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA (C-379/08),

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

contre

Ministero dello Sviluppo economico,

* Langue de procédure: l'italien.

Ministero della Salute,

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Infrastrutture,

Ministero dei Trasporti,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Regione siciliana,

Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia),

Assessorato regionale Industria (Sicilia),

Prefettura di Siracusa,

Istituto superiore di Sanità,

Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),

Vice Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),

Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT),

Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia),

Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare,

Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminati,

Provincia regionale di Siracusa,

Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud,

Comune di Siracusa,

Comune di Augusta,

Comune di Melilli,

Comune di Priolo Gargallo,

Azienda Unità sanitaria locale N. 8,

Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,

Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, anciennement Sviluppo Italia SpA,

en présence de:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SPA,

I - 2014

ERG E.A.

et

ENI SpA (C-380/08)

contre

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero della Salute,

Regione siciliana,

Istituto superiore di Sanità,

Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi tecnici,

Commissario delegato per l’Emergenza rifiuti e la Tutela delle Acque,

en présence de:

Invitalia (Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa) SpA, anciennement Sviluppo Italia SpA,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, M^{mes} R. Silva de Lapuerta, P. Lindh et C. Toader (rapporteur), présidents de chambre, MM. C. W. A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev et J.-J. Kasel, juges,

avocat général: M^{me} J. Kokott,
greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 15 septembre 2009,

considérant les observations présentées:

- pour Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, par M^{es} D. De Luca, M. Caldarera, L. Acquarone et G. Acquarone, avvocati,

- pour Polimeri Europa SpA et Syndial SpA, par M^{es} G. M. Roberti, I. Perego, S. Grassi et P. Amara, avvocati,

- pour ENI SpA, par M^{es} G. M. Roberti, I. Perego, S. Grassi et C. Giuliano, avvocati,

- pour Sviluppo Italia Aree Produttive SpA et Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, anciennement Sviluppo Italia SpA, par M^e F. Sciaudone, avvocato,

- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. C. Zadra et M^{me} D. Recchia, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 22 octobre 2009,

rend le présent

Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation du principe du pollueur-payeur et de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO L 143, p. 56).

- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant les sociétés Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA et ENI SpA à différentes autorités nationales, régionales et communales italiennes au sujet des mesures de réparation de dommages environnementaux adoptées par ces autorités en ce qui concerne la rade d'Augusta (Italie) autour de laquelle se trouvent les installations et/ou terrains desdites sociétés.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants de la directive 2004/35, pertinents au regard des présentes affaires, se lisent comme suit:

- «(1) [...] Il convient de tenir compte des conditions locales lors de la prise de décisions sur la manière de réparer les dommages.
- (2) Il convient de mettre en œuvre la prévention et la réparation des dommages environnementaux en appliquant le principe du 'pollueur-payeur' inscrit dans le traité, et conformément au principe du développement durable. Le principe fondamental de la présente directive devrait donc être que l'exploitant dont l'activité a causé un dommage environnemental ou une menace imminente d'un tel dommage soit tenu pour financièrement responsable, afin d'inciter les exploitants à adopter des mesures et à développer des pratiques propres à minimiser les risques de dommages environnementaux, de façon à réduire leur exposition aux risques financiers associés.
- (3) [...] [L']objectif de la présente directive, à savoir l'établissement d'un cadre commun pour la prévention et la réparation des dommages environnementaux, à un coût raisonnable pour la société, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc [...] être mieux réalisé au niveau communautaire [...]

[...]

- (7) Aux fins de l'évaluation des dommages affectant les sols tels qu'ils sont définis dans la présente directive, il est souhaitable de recourir à des procédures d'évaluation des risques afin de déterminer dans quelle mesure la santé humaine est susceptible d'être affectée.

[...]

- (24) 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.

[...]

- (30) Les dispositions de la présente directive ne devraient pas s'appliquer aux dommages causés avant l'expiration du délai de transposition.

[...]»

4 L'article 2, point 11, de la directive 2004/35 définit les «mesures de réparation» comme «toute action, ou combinaison d'actions, y compris des mesures d'atténuation ou des mesures transitoires visant à restaurer, réhabiliter ou remplacer les ressources naturelles endommagées ou les services détériorés ou à fournir une alternative équivalente à ces ressources ou services, tel que prévu à l'annexe II».

5 L'article 6 de ladite directive, intitulé «Action de réparation», prévoit:

«1. Lorsqu'un dommage environnemental s'est produit, l'exploitant informe sans tarder l'autorité compétente de tous les aspects pertinents de la situation et prend:

a) toutes les mesures pratiques afin de combattre, d'endiguer, d'éliminer ou de traiter immédiatement les contaminants concernés et tout autre facteur de dommage, en vue de limiter ou de prévenir de nouveaux dommages environnementaux et des incidences négatives sur la santé humaine ou la détérioration des services; et

b) les mesures de réparation nécessaires conformément à l'article 7.

2. L'autorité compétente peut, à tout moment:

a) obliger l'exploitant à fournir des informations complémentaires concernant tout dommage s'étant produit;

- b) prendre, contraindre l'exploitant à prendre ou donner des instructions à l'exploitant concernant toutes les mesures pratiques afin de combattre, d'endiguer, d'éliminer ou de gérer immédiatement les contaminants concernés et tout autre facteur de dommage, en vue de limiter ou de prévenir de nouveaux dommages environnementaux et des incidences négatives sur la santé humaine ou la détérioration des services;

- c) obliger l'exploitant à prendre les mesures de réparation nécessaires;

- d) donner à l'exploitant les instructions à suivre quant aux mesures de réparation nécessaires à prendre; ou

- e) prendre elle-même les mesures de réparation nécessaires.

3. L'autorité compétente oblige l'exploitant à prendre les mesures de réparation. Si l'exploitant ne s'acquitte pas de ses obligations aux termes du paragraphe 1 ou du paragraphe 2, point b), point c) ou point d), ne peut être identifié ou n'est pas tenu de supporter les coûts en vertu de la présente directive, l'autorité compétente peut prendre elle-même ces mesures en dernier ressort.»

- 6 L'article 7 de la directive 2004/35, intitulé «Définition des mesures de réparation», dispose:

«1. Les exploitants déterminent, conformément à l'annexe II, les mesures de réparation possibles et les soumettent à l'approbation de l'autorité compétente, à

moins que celle-ci n'ait pris des mesures au titre de l'article 6, paragraphe 2, point e), et paragraphe 3.

2. L'autorité compétente définit les mesures de réparation à mettre en œuvre conformément à l'annexe II, le cas échéant, avec la collaboration de l'exploitant concerné.

3. Lorsque plusieurs dommages environnementaux se sont produits de telle manière que l'autorité compétente ne peut faire en sorte que les mesures de réparation nécessaires soient prises simultanément, l'autorité compétente est habilitée à décider quel dommage environnemental doit être réparé en premier.

L'autorité compétente prend cette décision en tenant compte, notamment, de la nature, de l'étendue, de la gravité des différents dommages environnementaux concernés et des possibilités de régénération naturelle. Les risques pour la santé humaine sont également pris en compte.

4. L'autorité compétente invite les personnes visées à l'article 12, paragraphe 1, et, en tout état de cause, les personnes sur le terrain desquelles des mesures de réparation devraient être appliquées à présenter leurs observations, dont elle tiendra compte.»

7 L'article 8, paragraphe 2, premier alinéa, de ladite directive énonce:

«Sous réserve des paragraphes 3 et 4, l'autorité compétente recouvre, notamment par le biais d'une caution ou d'autres garanties appropriées, auprès de l'exploitant qui a causé

le dommage ou la menace imminente de dommage, les coûts qu'elle a supportés en ce qui concerne les actions de prévention ou de réparation entreprises en vertu de la présente directive.»

8 L'article 11 de la même directive, intitulé «Autorité compétente», prévoit:

«1. Les États membres désignent l'autorité compétente ou les autorités compétentes chargées de remplir les obligations prévues dans la présente directive.

2. L'obligation d'établir quel exploitant a causé les dommages ou la menace imminente de dommages, d'évaluer l'importance des dommages et de déterminer les mesures de réparation qu'il convient de prendre en ce qui concerne l'annexe II incombe à l'autorité compétente. À cet effet, l'autorité compétente est habilitée à demander à l'exploitant concerné d'effectuer sa propre évaluation et de lui communiquer toutes les informations et données nécessaires.

3. Les États membres veillent à ce que l'autorité compétente puisse déléguer ou imposer à des tiers l'exécution des mesures nécessaires de prévention ou de réparation.

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

9 L'article 12 de la directive 2004/35, intitulé «Demande d'action», prévoit:

«Les personnes physiques ou morales:

- a) touchées ou risquant d'être touchées par le dommage environnemental ou,
- b) ayant un intérêt suffisant à faire valoir à l'égard du processus décisionnel environnemental relatif au dommage ou,
- c) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'un État membre pose une telle condition,

sont habilitées à soumettre à l'autorité compétente toute observation liée à toute survenance de dommages environnementaux ou à une menace imminente de tels dommages dont elles ont eu connaissance, et ont la faculté de demander que l'autorité compétente prenne des mesures en vertu de la présente directive.»

10 Sous l'intitulé «Relation avec le droit national», l'article 16 de la directive 2004/35 énonce, à son paragraphe 1, que celle-ci «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».

- 11 L'article 17 de la même directive, intitulé «Application dans le temps», prévoit que celle-ci ne s'applique pas:

«[...]

- aux dommages causés par une émission, un événement ou un incident survenus avant la date prévue à l'article 19, paragraphe 1;

- aux dommages causés par une émission, un événement ou un incident survenus après la date prévue à l'article 19, paragraphe 1, lorsqu'ils résultent d'une activité spécifique qui a été exercée et menée à son terme avant ladite date;

- aux dommages lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis l'émission, événement ou incident ayant donné lieu à ceux-ci.»

- 12 L'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, de ladite directive précise que les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci au plus tard le 30 avril 2007.

13 L'annexe II de la directive 2004/35, intitulée «Réparation des dommages environnementaux», dont le point 1.3 traite du choix des options de réparation, est libellée comme suit:

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

- les effets de chaque option sur la santé et la sécurité publiques,

- le coût de la mise en œuvre de l'option,

- les perspectives de réussite de chaque option,

- la mesure dans laquelle chaque option empêchera tout dommage ultérieur et la mesure dans laquelle la mise en œuvre de cette option évitera des dommages collatéraux,

- la mesure dans laquelle chaque option a des effets favorables pour chaque composant de la ressource naturelle ou du service,

- la mesure dans laquelle chaque option tient compte des aspects sociaux, économiques et culturels pertinents et des autres facteurs pertinents spécifiques au lieu,

- le délai nécessaire à la réparation effective du dommage environnemental,

- la mesure dans laquelle chaque option permet la remise en état du site du dommage environnemental,

- le lien géographique avec le site endommagé.

[...]»

Le droit national

¹⁴ La juridiction de renvoi se réfère au décret législatif n° 22, du 5 février 1997, portant transposition de la directive 91/156/CEE [du Conseil, du 18 mars 1991, modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets] (JO L 178, p. 32), de la directive 91/689/CEE [du Conseil, du 12 décembre 1991,] relative aux déchets dangereux (JO L 377, p. 20) et de la directive 94/62/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994], relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO L 365, p. 10) (supplément ordinaire à la GURI n° 38, du 15 février 1997, ci-après le «décret législatif n° 22/1997»). Ce décret a été abrogé et remplacé par le décret législatif n° 152, du 3 avril 2006, relatif aux normes environnementales (supplément ordinaire à la GURI n° 88, du 14 avril

2006), lequel, à ses articles 299 à 318, transpose la directive 2004/35 dans l'ordre juridique italien.

- 15 L'article 17 du décret législatif n° 22/1997 prévoyait que «toute personne qui dépasse, même accidentellement, les limites prévues au paragraphe 1, sous a), ou crée un risque concret et réel de dépassement desdites limites, est tenue de procéder, à ses propres frais, aux interventions de sécurisation, de 'bonification' et de remise en état environnementale des zones polluées et des installations qui présentent un risque de pollution».
- 16 L'article 9 du décret ministériel n° 471, du 25 octobre 1999, définissant les critères, les procédures et les modalités de la sécurisation, de la «bonification» et de la restauration environnementale des sites pollués, conformément à l'article 17 du décret législatif n° 22, du 5 février 1997, modifié et complété (supplément ordinaire à la GURI n° 293, du 15 décembre 1999), est libellé comme suit:

«Le propriétaire d'un site ou une autre personne qui [...] veut engager de sa propre initiative les procédures concernant les mesures de sécurisation d'urgence, de 'bonification' et de remise en état de l'environnement, conformément à l'article 17, alinéa 13 bis, du décret législatif [n° 22/1997], est tenu de communiquer à la région, à la province et à la commune la situation de pollution constatée ainsi que les éventuelles mesures de sécurisation d'urgence nécessaires pour assurer la protection de la santé et de l'environnement adoptées et en phase d'exécution. La communication doit être accompagnée d'une documentation technique appropriée qui doit faire apparaître les caractéristiques des mesures susdites. [...] [L]a commune ou, si la pollution concerne le territoire de plusieurs communes, la région vérifie l'efficacité des mesures de sécurisation d'urgence adoptées et peut imposer des prescriptions et des mesures

complémentaires, en particulier des mesures de surveillance à mettre en œuvre pour vérifier les conditions de pollution et des contrôles à effectuer pour vérifier l'efficacité des mesures mises en œuvre pour protéger la santé publique et l'environnement proche [...]»

17 L'article 311, paragraphe 2, du décret législatif n° 152, du 3 avril 2006, dispose:

«Quiconque, en se rendant coupable d'un fait illicite ou en omettant d'exercer les activités ou d'adopter les comportements nécessaires, en violant la loi, des règlements ou des mesures administratives par négligence, impéritie, imprudence ou violation de règles techniques, cause des dommages à l'environnement en l'altérant, le détériorant ou le détruisant, en tout ou en partie, est tenu de rétablir la situation antérieure et, à défaut, d'indemniser l'État pour un montant équivalent.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

18 Les affaires au principal s'inscrivent dans une série de recours introduits par les sociétés riveraines de la rade d'Augusta à l'encontre des décisions de différentes autorités administratives italiennes par lesquelles ces sociétés se sont vu imposer des obligations de réparation de la pollution constatée dans le site d'intérêt national de Priolo.

19 Les requérantes au principal reprochent essentiellement auxdites autorités administratives d'avoir agi unilatéralement dans la définition des mesures de réparation des dommages environnementaux causés audit site. En particulier, elles leur font grief d'avoir modifié, radicalement et sans consultation des parties intéressées, des projets d'intervention qui avaient déjà fait l'objet d'une approbation de ces autorités. Ces

projets, impliquant notamment la réalisation de travaux d'endigement de nature hydraulique de la nappe, auraient fait l'objet d'un commencement d'exécution. Or, le projet désormais d'actualité, en particulier la construction d'un barrage physique sur l'ensemble du bord de mer adjacent aux sites industriels des requérantes au principal, serait radicalement différent de l'ancien projet et n'aurait fait l'objet d'aucune évaluation environnementale. Enfin, il est reproché à ces mêmes autorités d'avoir injustement subordonné la possibilité pour ces requérantes d'utiliser leurs terrains industriels à la condition qu'elles aient réalisé lesdits travaux qui concernent en réalité d'autres terrains ou aires domaniales que ceux dont elles sont propriétaires.

20 Déjà saisie antérieurement par les requérantes au principal, la juridiction de renvoi avait annulé les mesures adoptées par lesdites autorités administratives, en particulier dans un jugement n° 1254/2007, du 21 juillet 2007. Elle avait en effet relevé que, étant donné que les projets initiaux avaient déjà été approuvés par un décret interministériel, ce qui leur conférait un caractère définitif, et étaient en phase d'exécution avancée, d'éventuelles modifications de ces projets ne pouvaient être décidées que par un nouveau décret interministériel. Cette juridiction constatait également qu'il était illogique de vouloir obtenir un achèvement plus rapide des travaux en faisant appel à une technologie totalement différente de celle déjà approuvée. Enfin, elle estimait que la décision desdites autorités n'était pas motivée et ne comportait pas le moindre examen technique et qu'il n'avait été procédé à aucune étude de l'impact sur l'environnement des nouvelles mesures de réparation imposées aux requérantes au principal.

21 Malgré ce jugement, les autorités administratives italiennes ont par la suite réitéré leurs exigences quant à la réalisation notamment d'un barrage physique. C'est ainsi qu'a été adopté le décret n° 4486, du 16 avril 2008, ayant pour objet une «mesure finale d'adoption [...] de la conférence décisive des services du 6 mars 2008, relativement au site d'intérêt national de Priolo». Les requérantes au principal ont alors de nouveau saisi la juridiction de renvoi, laquelle se demande si une telle pratique administrative est conforme au droit de l'Union. Selon cette juridiction, la situation particulière de

pollution environnementale du site d'intérêt national de Priolo, rendant éventuellement inutile ou non concluante une analyse des risques et des responsabilités relatives à ce site, pourrait toutefois justifier que lesdites autorités, d'une part, agissent d'office, sans respecter les principes du contradictoire ni la règle de la motivation des actes administratifs, et que, d'autre part, elles imposent ainsi les solutions qu'elles estiment les plus adaptées pour contenir les effets sur l'environnement de la production industrielle.

22 C'est dans ces conditions que le Tribunale amministrativo regionale della Sicilia a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- «1) La directive [2004/35] ([...] et, en l'espèce, l'article 7 et l'annexe II y visée) doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale qui confère à l'administration le pouvoir d'ordonner que, à des interventions qui ont été décidées en premier ressort à l'issue d'une enquête contradictoire adaptée, et dont l'approbation, puis la mise en œuvre ont déjà eu lieu, et qui sont en cours d'exécution, viennent s'ajouter, à titre d'options raisonnables de réparation du dommage environnemental', des interventions supplémentaires (consistant, en l'espèce, dans l'«endiguement physique' de la nappe tout le long du front de mer) sur les matrices environnementales, différentes des premières?
- 2) La directive [2004/35] ([...] et, en l'espèce, l'article 7 et l'annexe II y visée) doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale qui confère à l'administration le pouvoir d'ordonner d'office de telles prescriptions, c'est-à-dire sans avoir évalué les conditions spécifiques au site, les coûts d'exécution des mesures prescrites par rapport aux bénéfices raisonnablement prévisibles, les dommages collatéraux éventuels ou probables et les effets contraires sur la santé et la sécurité publique, ainsi que les délais nécessaires à la réalisation envisagée?

- 3) Eu égard à la situation spécifique du site d'intérêt national de Priolo, la directive [2004/35] ([...] et, en l'espèce, l'article 7 et l'annexe II y visée) doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale qui confère à l'administration le pouvoir d'ordonner d'office de telles prescriptions, à titre de conditions d'autorisation pour l'utilisation légitime de terrains non directement concernés par la 'bonification', pour autant que ceux-ci ont déjà fait l'objet d'une 'bonification' ou qu'ils ne sont, en tout état de cause, pas pollués, et compris dans le périmètre du site d'intérêt national de Priolo?»

²³ Par ordonnance du président de la Cour du 21 octobre 2008, les affaires C-379/08 et C-380/08 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

Sur les questions préjudicielles

Sur la recevabilité

²⁴ Le gouvernement italien fait valoir que le renvoi préjudiciel est irrecevable en raison notamment du fait que, d'une part, les questions posées impliqueraient que la Cour examine la réglementation nationale et que, d'autre part, l'objectif de la juridiction de renvoi serait non pas de résoudre le litige dont elle est saisie, mais plutôt de remettre en cause la jurisprudence de sa juridiction d'appel.

²⁵ À cet égard, il suffit de rappeler que, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, si la Cour n'est certes pas compétente pour statuer sur la compatibilité d'une mesure nationale avec le droit de l'Union, elle est toutefois compétente pour fournir à la juridiction nationale tous les éléments d'interprétation relevant de ce droit qui peuvent lui

permettre d'apprécier cette compatibilité en vue du jugement de l'affaire dont elle est saisie (arrêt du 22 mai 2008, citiworks, C-439/06, Rec. p. I-3913, point 21 et jurisprudence citée).

- ²⁶ Par ailleurs, la juridiction qui ne statue pas en dernière instance doit être libre, notamment si elle considère que l'appréciation en droit faite au degré supérieur pourrait l'amener à rendre un jugement contraire au droit de l'Union, de saisir la Cour des questions qui la préoccupent (voir, en ce sens, arrêt du 16 janvier 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Rec. p. 33, point 4).
- ²⁷ Compte tenu des observations qui précèdent, il convient de répondre aux questions posées par le Tribunale amministrativo regionale della Sicilia et tendant à obtenir une interprétation des dispositions de la directive 2004/35.

Sur les deux premières questions

- ²⁸ Par ses deux premières questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 7 et 11, paragraphe 4, de la directive 2004/35, lus en combinaison avec l'annexe II de celle-ci, habilite l'autorité compétente à ordonner d'office une modification substantielle des mesures de réparation de dommages environnementaux qui ont été décidées à l'issue d'une procédure contradictoire conduite en collaboration avec les exploitants concernés et qui ont déjà été exécutées ou ont fait l'objet d'un commencement d'exécution, et ce sans que l'imposition de ces nouvelles mesures ait été précédée d'une évaluation, par ladite autorité, des coûts et des avantages des modifications envisagées du point de vue économique, environnemental et sanitaire.

29 Compte tenu des circonstances des affaires au principal, telles qu'exposées par la juridiction de renvoi, et ainsi que l'ont abordé le gouvernement italien ainsi que la Commission des Communautés européennes, il convient de déterminer les conditions d'applicabilité ratione temporis de ladite directive dans de telles circonstances, avant de répondre aux questions posées.

Sur l'applicabilité ratione temporis de la directive 2004/35

30 Le gouvernement italien et la Commission doutent que la directive 2004/35 puisse s'appliquer ratione temporis aux faits des litiges au principal, dans la mesure où le dommage environnemental serait antérieur à la date du 30 avril 2007 et/ou résulterait, en tout état de cause, d'activités antérieures qui auraient été menées à leur terme avant ladite date. La Commission laisse toutefois entendre que cette directive pourrait s'appliquer en ce qui concerne les dommages postérieurs au 30 avril 2007 découlant de l'activité actuelle des exploitants concernés. Cependant, elle ne saurait être applicable à une pollution antérieure à cette même date, causée par des exploitants autres que ceux qui opèrent actuellement dans la rade d'Augusta et que l'on chercherait à imputer à ces derniers.

31 À cet égard, ainsi qu'il ressort du trentième considérant de la directive 2004/35, le législateur de l'Union a estimé que les dispositions relatives au régime de responsabilité environnementale instauré par cette directive ne «devraient pas s'appliquer aux dommages causés avant l'expiration du délai de transposition» de celle-ci, soit avant le 30 avril 2007.

32 Ledit législateur a indiqué expressément, à l'article 17 de la directive 2004/35, les types de situation dans lesquels celle-ci ne s'applique pas. Dès lors qu'ont été ainsi définies de manière négative les situations qui ne relèvent pas du champ d'application ratione

temporis de cette directive, il convient d'en déduire que toute autre situation relève en principe, du point de vue temporel, du régime de responsabilité environnementale mis en place par ladite directive.

33 Il ressort de l'article 17, premier et deuxième tirets, de la directive 2004/35 que cette dernière ne s'applique pas aux dommages ayant leur cause, qu'il s'agisse d'une émission, d'un événement ou d'un incident, antérieure au 30 avril 2007 ni à ceux ayant leur cause postérieure à cette date lorsqu'ils résultent d'une activité spécifique qui a été exercée et menée à son terme avant ladite date.

34 Il convient d'en déduire que cette directive 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.

35 En vertu de l'article 267 TFUE, lequel est fondé sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, celle-ci est uniquement habilitée à se prononcer sur l'interprétation ou la validité d'un texte du droit de l'Union, à partir des faits qui lui sont indiqués par la juridiction nationale. Il s'ensuit que, dans le cadre de la procédure prévue audit article, il appartient non pas à la Cour, mais à la juridiction nationale, d'appliquer à des mesures ou à des situations nationales les règles du droit de l'Union dont la Cour a donné l'interprétation (voir arrêt du 11 septembre 2008, CEPSA, C-279/06, Rec. p. I-6681, point 28).

36 Il appartient dès lors à la juridiction de renvoi de vérifier, sur la base des faits qu'elle est seule à même d'apprécier, si, dans les affaires au principal, les dommages faisant l'objet des mesures de réparation environnementale décidées par les autorités nationales compétentes relèvent de l'une des situations visées au point 34 du présent arrêt.

- 37 Si cette juridiction devait aboutir à la conclusion que la directive 2004/35 n'est pas applicable dans les affaires dont elle est saisie, une telle situation relèvera alors du droit national, dans le respect des règles du traité et sans préjudice d'autres actes de droit dérivé.
- 38 À cet égard, l'article 174 CE indique que la politique de la Communauté européenne dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé et est fondée, notamment, sur le principe du pollueur-payeur. Cette disposition se borne ainsi à définir les objectifs généraux de la Communauté en matière d'environnement dans la mesure où l'article 175 CE confie le soin de décider de l'action à entreprendre au Conseil de l'Union européenne, le cas échéant selon la procédure de codécision avec le Parlement européen (voir, en ce sens, arrêt du 14 juillet 1994, Peralta, C-379/92, Rec. p. I-3453, points 57 et 58).
- 39 Dès lors que l'article 174 CE, lequel contient le principe du pollueur-payeur, s'adresse à l'action de la Communauté, cette disposition ne saurait être invoquée en tant que telle par des particuliers aux fins d'exclure l'application d'une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, intervenant dans un domaine relevant de la politique de l'environnement lorsque n'est applicable aucune réglementation communautaire adoptée sur le fondement de l'article 175 CE couvrant spécifiquement l'action concernée.
- 40 Pour autant que la juridiction de renvoi aboutit à la conclusion que, d'une part, la directive 2004/35 est applicable *ratione temporis* dans les affaires au principal et que, d'autre part, sont remplies les conditions d'application *ratione materiae* de cette directive, notamment celles précisées aux points 53 à 59 de l'arrêt du 9 mars 2010, ERG e.a. (C-378/08, Rec. p. I-1919), il convient d'aborder les questions préjudicielles comme suit.

Sur les modalités d'adoption de mesures de réparation au sens de la directive 2004/35

— Observations soumises à la Cour

41 Les requérantes au principal font valoir en substance que, dans le système de la directive 2004/35, la définition des mesures de réparation environnementale doit être faite sur proposition des exploitants concernés ou, à tout le moins, après consultation de ceux-ci. Il s'ensuivrait que l'autorité compétente ne saurait modifier, unilatéralement et sans consultation desdits exploitants, des mesures de réparation de dommages environnementaux déjà acceptées par cette autorité, et ce d'autant plus lorsque les mesures de réparation initiales ont déjà fait l'objet d'un commencement d'exécution et permettaient d'atteindre l'objectif de réparer l'environnement et d'éliminer tout risque grave d'incidence négative sur la santé humaine.

42 En outre, dans la définition des mesures de réparation environnementale, l'autorité compétente serait tenue de procéder à une analyse des coûts et bénéfices des mesures envisagées ainsi que de leur faisabilité technique dans la mesure où seules des «options de réparation raisonnables», c'est-à-dire non disproportionnées et se fondant sur les «meilleures techniques disponibles», peuvent être valablement retenues. Enfin, cette autorité devrait également tenir compte des dommages potentiels que les mesures de réparation pourraient elles-mêmes induire sur l'environnement et la santé des personnes.

43 Le gouvernement italien considère que sa réglementation est conforme à l'article 7 de la directive 2004/35, car l'autorité compétente peut prescrire non seulement des mesures de réparation conformes à celles visées à l'annexe II de cette directive, mais également des mesures plus lourdes, éventuellement différentes de celles adoptées sur proposition des opérateurs intéressés et à l'issue d'un débat contradictoire. Dans les affaires au

principal, la circonstance qu'il n'y a pas eu un tel débat dans le cadre des mesures subséquentes adoptées par ladite autorité ne serait nullement en contradiction avec les exigences de cette directive.

⁴⁴ La Commission considère que, même en admettant que la directive 2004/35 soit applicable aux litiges au principal, celle-ci ne s'oppose pas à une intervention unilatérale de l'autorité compétente. En effet, les articles 6, paragraphe 2, et 7, paragraphe 2, de cette directive confèreraient à une telle autorité un large pouvoir d'appréciation dans la définition des mesures de réparation environnementale adéquates, puisqu'il est prévu que la détermination de celles-ci n'est faite que «le cas échéant, avec la collaboration de l'exploitant concerné». L'annexe II de ladite directive ne prévoirait pas de formes spécifiques et impératives de réparation ni de modalités procédurales particulières à cet égard. Cette annexe se limiterait seulement à déterminer les critères et les objectifs à atteindre dans le choix des mesures les plus appropriées.

⁴⁵ En outre, l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/35 permettrait aux États membres de maintenir ou d'adopter des régimes nationaux plus stricts en matière de responsabilité environnementale, et ce dans les conditions prévues à l'article 176 CE. Bien que, aux termes de l'article 7, paragraphe 4, de la même directive, l'autorité compétente doive inviter «les personnes [...] sur le terrain desquelles des mesures de réparation devraient être appliquées à présenter leurs observations, dont elle tiendra compte», la Commission estime que cette autorité ne serait toutefois pas liée par de telles observations, à la condition toutefois que les modalités retenues, au sens de l'annexe II de cette directive, permettent d'atteindre les objectifs environnementaux fixés par la directive.

— Réponse de la Cour

⁴⁶ Dans le système des articles 6 et 7 de la directive 2004/35, il revient en principe à l'exploitant à l'origine du dommage environnemental de prendre l'initiative de

proposer des mesures de réparation qu'il estime adéquates à la situation. Compte tenu de la connaissance que l'exploitant est censé avoir quant à la nature du dommage causé à l'environnement par son activité, un tel système peut permettre la définition et l'exécution rapides de mesures de réparation environnementale appropriées.

47 Ainsi, il ressort de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2004/35 que, lorsqu'un dommage environnemental s'est produit, l'exploitant informe sans tarder l'autorité compétente et prend, notamment, les mesures de réparation nécessaires conformément à l'article 7 de cette directive.

48 Toutefois, aux termes du paragraphe 2 dudit article 6, cette autorité peut, à tout moment, notamment obliger l'exploitant à prendre les mesures de réparation nécessaires, lui donner les instructions à suivre pour mettre en œuvre celles-ci, voire, en dernier ressort, prendre elle-même ces mesures.

49 En outre, aux termes de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2004/35, l'autorité compétente définit les mesures de réparation à mettre en œuvre conformément à l'annexe II de cette directive, et ce, le cas échéant, avec la collaboration de l'exploitant concerné.

50 Selon l'article 11 de ladite directive, l'obligation de déterminer les mesures de réparation qu'il convient de prendre en ce qui concerne l'annexe II de cette directive incombe, en tout état de cause et en dernier ressort, à l'autorité compétente.

51 Dans ces conditions, il convient de considérer, ainsi que M^{me} l'avocat général l'a relevé aux points 141 et 142 de ses conclusions, que l'autorité compétente est également habilitée à modifier, y compris d'office, à savoir même en l'absence d'une proposition

initiale de l'exploitant, des mesures de réparation environnementale précédemment arrêtées. En effet, cette autorité peut notamment être amenée à constater en pratique la nécessité d'une action complémentaire à celle qui a déjà été décidée, voire aboutir à la conclusion que les mesures initialement décidées s'avèrent inefficaces et que d'autres mesures sont nécessaires pour remédier à une pollution environnementale donnée.

52 À cet égard, il ressort cependant du vingt-quatrième considérant de la directive 2004/35 que, dans la mise en œuvre et l'exécution de moyens efficaces tendant à appliquer le régime de responsabilité environnementale prévu par cette directive, une protection adéquate des intérêts légitimes des exploitants concernés ainsi que des autres parties intéressées doit être assurée.

53 Tandis que l'article 7, paragraphe 4, de ladite directive oblige l'autorité compétente, en toutes circonstances, à inviter notamment les personnes sur le terrain desquelles des mesures de réparation doivent être appliquées à présenter leurs observations dont elle tiendra compte, cet article 7, notamment le paragraphe 2 de celui-ci, ne contient pas une formule analogue s'agissant de l'exploitant concerné par la mesure de réparation que ladite autorité envisage de lui imposer.

54 Cependant, le principe du contradictoire, dont la Cour assure le respect, impose à l'autorité publique d'entendre les intéressés avant l'adoption d'une décision les concernant (voir arrêt du 13 septembre 2007, Land Oberösterreich et Autriche/Commission, C-439/05 P et C-454/05 P, Rec. p. I-7141, point 35 et jurisprudence citée).

55 Dans ces conditions, bien qu'un droit pour l'exploitant concerné d'être entendu en toutes circonstances n'ait pas été expressément mentionné à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2004/35, il convient d'admettre que cette disposition ne saurait être

interprétée en ce sens que, lors de la définition des mesures de réparation, y compris celles visées à l'article 6, paragraphe 2, sous c) et d), de cette directive, l'autorité compétente n'est pas tenue d'entendre cet exploitant.

56 Il s'ensuit que, aux fins de modifier substantiellement des mesures de réparation environnementale que l'autorité compétente a déjà approuvées, modifications que cette dernière est autorisée à adopter en vertu de la directive 2004/35, l'article 7, paragraphe 2, de celle-ci impose à ladite autorité d'entendre les exploitants auxquels sont imposées de telles mesures, sauf lorsque l'urgence de la situation environnementale commande une action immédiate de l'autorité compétente. En outre, conformément au paragraphe 4 du même article 7, cette autorité sera tenue d'inviter, notamment, les personnes sur le terrain desquelles ces mesures devraient être appliquées à présenter leurs observations, dont elle tiendra compte.

57 S'agissant des données à prendre en compte dans la procédure de mise en œuvre des mesures de réparation nécessaires, il ressort des articles 7, paragraphe 2, et 11, paragraphe 2, de la directive 2004/35 qu'il incombe à l'autorité compétente d'évaluer l'importance des dommages et de déterminer ces mesures, et ce conformément à l'annexe II de cette directive.

58 L'annexe II de la directive 2004/35 fixe un cadre commun à appliquer par l'autorité compétente pour choisir les mesures les plus appropriées afin d'assurer la réparation des dommages environnementaux. Le point 1.3.1 de cette annexe indique que les options de réparation «devraient être évaluées à l'aide des meilleures technologies disponibles», lorsque celles-ci sont définies, sur la base d'une série de critères précisés audit point.

59 Le législateur de l'Union n'a pas défini de manière précise et détaillée la méthodologie exacte devant être suivie par l'autorité compétente dans la définition des mesures de réparation, notamment en raison du fait que, ainsi qu'il résulte du vingt-quatrième

considérant de la directive 2004/35, afin de remplir la mission qui lui est dévolue dans le système de cette directive, ladite autorité doit pouvoir disposer d'un pouvoir discrétionnaire approprié pour l'évaluation de l'importance des dommages et la détermination des mesures de réparation à prendre. Cependant, l'annexe II de la même directive énumère à cet effet certains éléments considérés par ledit législateur comme pertinents et devant, par conséquent, être pris en compte par l'autorité compétente, sans pour autant que soient indiquées les conséquences que cette autorité doit en tirer dans un cas concret de pollution.

60 À cet égard, lorsque l'autorité compétente est appelée, dans le cadre de la mission que lui confie ladite directive, à effectuer des évaluations complexes, le pouvoir d'appréciation dont elle jouit s'applique également, dans une certaine mesure, à la constatation des éléments factuels à la base de son action [voir, par analogie, arrêts du 29 octobre 1980, *Roquette Frères/Conseil*, 138/79, Rec. p. 3333, point 25; du 21 janvier 1999, *Upjohn*, C-120/97, Rec. p. I-223, point 34, et du 15 octobre 2009, *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, Rec. p. I-10035, point 62].

61 En outre, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, ladite autorité reste tenue, dans de telles circonstances, d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce (voir, par analogie, arrêts du 21 novembre 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Rec. p. I-5469, point 14, et du 6 novembre 2008, *Pays-Bas/Commission*, C-405/07 P, Rec. p. I-8301, point 56).

62 Dans ces conditions, lorsque se pose la question du choix entre différentes options de réparation, ce qui est le cas lorsque l'autorité compétente envisage de modifier des mesures de réparation qu'elle avait adoptées antérieurement, il incombe à l'autorité compétente, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2004/35, lu en combinaison avec le point 1.3.1 de l'annexe II de celle-ci, d'évaluer chacune desdites options sur la base, notamment, des critères énumérés audit point.

- 63 Ainsi, lorsque l'autorité compétente envisage de modifier substantiellement des mesures de réparation de dommages environnementaux qui ont été décidées à l'issue d'une procédure contradictoire conduite en collaboration avec les exploitants concernés et qui ont déjà été exécutées ou ont fait l'objet d'un commencement d'exécution, c'est-à-dire en cas de changement de l'option de réparation, cette autorité est en principe tenue de prendre en compte les critères visés au point 1.3.1 de l'annexe II de la directive 2004/35 et, en outre, conformément à l'article 11, paragraphe 4, de celle-ci, elle doit indiquer, dans la décision qu'elle adopte à cet égard, les raisons précises qui motivent son choix ainsi que, le cas échéant, celles qui sont de nature à justifier qu'un examen circonstancié au regard desdits critères n'avait pas lieu d'être ou n'a pas pu être effectué, en raison, par exemple, de l'urgence de la situation environnementale.
- 64 En particulier, l'autorité compétente doit veiller à ce que l'option finalement retenue permette effectivement d'atteindre de meilleurs résultats du point de vue environnemental, sans pour autant exposer les exploitants concernés à des coûts manifestement disproportionnés par rapport à ceux qu'ils devaient ou auraient dû supporter dans le cadre de la première option retenue par cette autorité. De telles considérations n'ont cependant pas lieu d'être lorsque cette dernière est en mesure de démontrer que l'option initialement retenue s'est de toute façon avérée inappropriée pour restaurer, réhabiliter ou remplacer les ressources naturelles endommagées ou les services détériorés au sens de l'article 2, point 11, de la directive 2004/35.
- 65 Enfin, un État membre ne saurait utilement invoquer l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/35, à savoir la poursuite du même objectif de protection de l'environnement que celui visé par cette directive (voir arrêt du 14 avril 2005, *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, C-6/03, Rec. p. I-2753, point 41), dans une situation où il maintiendrait, adopterait des normes ou autoriserait une pratique permettant à l'autorité compétente de s'affranchir, d'une part, du respect du droit pour les exploitants d'être entendus et de l'obligation d'inviter les personnes sur le terrain desquelles des mesures de réparation doivent être appliquées à présenter leurs observations, ainsi que, d'autre part, de l'obligation de procéder à un examen circonstancié des options possibles de réparation environnementale.

66 En effet, d'une part, le droit pour les exploitants d'être entendus et celui pour les personnes dont les terrains sont concernés par des mesures de réparation de présenter des observations apparaissent comme constituant une protection minimale, garantie par la directive 2004/35, qui ne saurait être raisonnablement remise en cause. D'autre part, une décision concernant le choix d'une option de réparation environnementale, adoptée par l'autorité compétente sans procéder à un examen circonstancié de la situation au regard des critères visés au point 1.3.1 de l'annexe II de la directive 2004/35, pourrait conduire, en méconnaissance des objectifs de celle-ci, à une évaluation inappropriée de l'importance des dommages et/ou des mesures de réparation devant être prises.

67 Compte tenu de ce qui précède, il convient de répondre aux deux premières questions que les articles 7 et 11, paragraphe 4, de la directive 2004/35, lus en combinaison avec l'annexe II de cette directive, doivent être interprétés en ce sens que l'autorité compétente est habilitée à modifier substantiellement des mesures de réparation de dommages environnementaux qui ont été décidées à l'issue d'une procédure contradictoire conduite en collaboration avec les exploitants concernés et qui ont déjà été exécutées ou ont fait l'objet d'un commencement d'exécution. Toutefois, en vue d'adopter une telle décision:

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

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

- cette autorité doit tenir compte des critères visés au point 1.3.1 de l'annexe II de la directive 2004/35 et indiquer dans sa décision les raisons qui motivent son choix ainsi que, le cas échéant, celles qui sont de nature à justifier qu'un examen

circonstancié au regard desdits critères n'avait pas lieu d'être ou n'a pas pu être effectué, en raison, par exemple, de l'urgence de la situation environnementale.

Sur la troisième question

⁶⁸ Par sa troisième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si la directive 2004/35 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale permettant à l'autorité compétente de subordonner l'exercice du droit des exploitants visés par des mesures de réparation environnementale d'utiliser leurs terrains à la condition qu'ils réalisent les travaux exigés par celles-ci, et ce alors même que lesdits terrains ne seraient pas concernés par ces mesures en raison du fait qu'ils ont déjà fait l'objet de mesures antérieures de «bonification» ou qu'ils n'ont jamais été pollués.

Observations soumises à la Cour

⁶⁹ Les requérantes au principal soutiennent que, lorsqu'un terrain a fait l'objet d'une «bonification» ou n'a jamais été pollué, l'autorité compétente ne dispose nullement du pouvoir de subordonner l'utilisation de ce terrain à la réalisation de mesures de réparation environnementale concernant un autre site, en l'occurrence le front de mer et son sous-sol. Une telle pratique restreindrait excessivement leur droit de propriété et serait ainsi contraire au principe de proportionnalité. L'intérêt même d'un exploitant à l'exécution d'une mesure de réparation environnementale serait précisément la perspective d'une reprise de l'activité productive sur son terrain. En outre, les terrains des requérantes au principal auraient déjà été dépollués, voire n'auraient même jamais été pollués. Enfin, ces restrictions leur seraient imposées alors même qu'elles avaient procédé spontanément aux travaux de remise en état sur leurs terrains et qu'elles ne sont pas responsables de la pollution en cause.

- 70 Le gouvernement italien considère que la pratique de l'autorité compétente consistant à subordonner l'utilisation des terrains des requérantes au principal à la condition qu'elles exécutent les mesures de réparation environnementale est pleinement légitime et compatible avec la réglementation de l'Union. Une telle pratique répondrait également au principe de précaution, car, si les exploitants concernés pouvaient utiliser les zones bonifiées sans restrictions, elles pourraient alors réaliser d'autres infrastructures industrielles, ce qui serait un obstacle insurmontable à la réalisation des mesures de réparation retenues par cette autorité.
- 71 Selon la Commission, la directive 2004/35 ne s'oppose pas à ce que l'autorité compétente impose à un exploitant des mesures de «bonification» environnementale et subordonne l'autorisation pour ce dernier d'utiliser ses terrains non directement concernés par la réhabilitation à la réalisation de ces mesures. Elle soutient que de telles mesures pourraient même être exclues du champ d'application du droit de l'Union.

Réponse de la Cour

- 72 À titre liminaire, il convient de relever, en premier lieu, que, ainsi que cela ressort des indications de la juridiction de renvoi, la pollution en cause dans les affaires au principal revêt un caractère tout à fait exceptionnel, tant par son ampleur que par la gravité des atteintes portées à l'environnement.
- 73 En second lieu, il y a lieu de rappeler que, même si, comme le soutiennent les requérantes au principal, leurs terrains ne sont pas concernés par les mesures de réparation en cause en raison du fait qu'ils ont déjà fait l'objet de mesures antérieures de «bonification» ou qu'ils n'ont jamais été pollués, il n'en demeure pas moins que ces terrains sont adjacents à l'ensemble du bord de mer qui fait l'objet desdites mesures de

réparation et que de nouvelles activités déployées sur lesdits terrains pourraient rendre plus difficile la dépollution de l'ensemble de la zone.

74 Ainsi qu'il a déjà été indiqué aux points 37 et 40 du présent arrêt, si la juridiction de renvoi devait aboutir à la conclusion que la directive 2004/35 n'est pas applicable *ratione temporis* et/ou *ratione materiae* dans les affaires dont elle est saisie, une telle situation relèvera alors du droit national, dans le respect des règles du traité et sans préjudice d'autres actes de droit dérivé.

75 Si en revanche ladite directive devait être applicable, il y a lieu de souligner que, dans le système de cette directive, les exploitants sont soumis à des obligations tant de prévention que de réparation. Ainsi, notamment en vertu du principe de précaution et ainsi que cela résulte du deuxième considérant de la même directive, ces exploitants doivent, d'une part, prendre les mesures préventives nécessaires pour éviter qu'un dommage environnemental ne survienne.

76 D'autre part, lorsque des dommages environnementaux se sont produits, comme dans les affaires au principal, l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2004/35 prévoit que les exploitants doivent prendre, notamment, les mesures de réparation nécessaires conformément à l'article 7 de cette directive. Le cas échéant, l'autorité compétente dispose de prérogatives pour les y contraindre ou adopter elle-même de telles mesures.

77 Dans les affaires au principal, les requérantes s'opposent aux mesures qui ont été décidées par les autorités italiennes en invoquant le fait que celles-ci ne concernent pas les terrains qu'elles occupent, lesquels d'ailleurs ont déjà fait l'objet de bonifications. Cependant, selon ces mêmes autorités, la pollution affectant la rade d'Augusta proviendrait desdits terrains, car elle se serait propagée en mer.

- 78 Dans des circonstances exceptionnelles telles que celles décrites aux points 72 et 73 du présent arrêt, la directive 2004/35 doit être interprétée en ce sens qu'elle permet à l'autorité compétente de demander aux exploitants des terrains adjacents à l'ensemble du bord de mer qui fait l'objet des mesures de réparation de réaliser eux-mêmes ces mesures.
- 79 La directive 2004/35 ne précise pas les modalités selon lesquelles l'autorité compétente peut contraindre les exploitants concernés à prendre les mesures de réparation que celle-ci a définies. Dans ces conditions, il appartient à chaque État membre de déterminer de telles modalités, lesquelles, d'une part, doivent tendre à la réalisation de l'objectif de cette directive tel que défini à son article 1^{er}, à savoir prévenir et réparer les dommages environnementaux, et, d'autre part, respecter le droit de l'Union, notamment les principes généraux de ce droit.
- 80 S'agissant de la violation de leur droit de propriété dont se prévalent les requérantes au principal, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le droit de propriété fait partie des principes généraux du droit de l'Union, lequel n'apparaît toutefois pas comme une prérogative absolue, mais doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit de propriété, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union, et qu'elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti (arrêts du 13 décembre 1979, Hauer, 44/79, Rec. p. 3727, point 23; du 11 juillet 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Rec. p. 2237, point 15; du 29 avril 1999, Standley e.a., C-293/97, Rec. p. I-2603, point 54, ainsi que du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/ Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, point 355).
- 81 En ce qui concerne les objectifs d'intérêt général visés précédemment, il résulte également d'une jurisprudence constante que la protection de l'environnement figure

parmi ces objectifs (voir arrêts du 7 février 1985, ADBHU, 240/83, Rec. p. 531, point 13; du 20 septembre 1988, Commission/Danemark, 302/86, Rec. p. 4607, point 8, et du 2 avril 1998, Outokumpu, C-213/96, Rec. p. I-1777, point 32).

82 Dans ces conditions, subordonner le droit des exploitants concernés d'utiliser leurs terrains à la condition qu'ils exécutent les mesures nécessaires de réparation de l'environnement peut apparaître justifié pour les obliger à prendre effectivement ces mesures.

83 À cet égard, ainsi que le fait valoir à juste titre le gouvernement italien, il est légitime pour l'autorité compétente, dans l'attente de la réalisation des mesures de réparation environnementale qu'elle a définies, de prendre toute mesure appropriée afin d'empêcher l'aggravation de la situation environnementale là où lesdites mesures sont mises en œuvre, voire, en application du principe de précaution, pour prévenir l'apparition ou la résurgence d'autres dommages environnementaux dans des sites voisins des lieux faisant l'objet desdites mesures.

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

85 Il s'ensuit qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier à cet égard si, dans les affaires au principal, la suspension de certaines prérogatives afférentes au droit de propriété des exploitants sur leurs terrains se justifie par l'objectif d'empêcher

l'aggravation de la situation environnementale là où les mesures de réparation environnementale sont mises en œuvre, à savoir dans la rade, ou, en application du principe de précaution, par l'objectif de prévenir l'apparition ou la résurgence d'autres dommages environnementaux dans lesdits terrains, adjacents à l'ensemble du bord de mer qui fait l'objet de ces mesures de réparation.

⁸⁶ Il convient toutefois d'examiner si de telles mesures, permises par la réglementation nationale, n'excèdent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la législation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir, en ce sens, arrêts du 5 juin 2008, *Industria Lavorazione Carni Ovine*, C-534/06, Rec. p. I-4129, point 25, et du 11 juin 2009, *Nijemeisland*, C-170/08, Rec. p. I-5127, point 41).

⁸⁷ À cet égard, force est de constater que, conformément à la directive 2004/35, les exploitants concernés sont tenus d'exécuter les mesures de réparation définies par l'autorité compétente et que celle-ci doit pouvoir les y obliger.

⁸⁸ Certes, conformément aux articles 6, paragraphe 2, sous e), et 8, paragraphe 2, premier alinéa, de ladite directive, l'autorité compétente a la possibilité de prendre elle-même les mesures de réparation nécessaires et de recouvrer les coûts de telles mesures au moyen d'une caution ou d'autres garanties appropriées.

⁸⁹ Cependant, il convient de souligner qu'il s'agit ici d'une possibilité offerte à l'autorité compétente, laquelle peut préférer obliger les exploitants concernés à mettre en œuvre les mesures de réparation nécessaires plutôt que de les mettre en œuvre elle-même.

90 En outre, l'atteinte portée au droit de propriété desdits exploitants est limitée à leur droit d'user de leurs terrains, et demeure temporaire, en ce sens que, dès lors qu'ils auront exécuté les mesures de réparation qui leur sont imposées par les autorités compétentes, ils pourront recouvrer pleinement la jouissance des prérogatives afférentes à leurs droits de propriété.

91 Dans ces conditions, de telles mesures de l'autorité compétente ne semblent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif fondamental de la directive 2004/35 de prévenir et de réparer les dommages environnementaux, lequel implique, en l'occurrence, que les exploitants concernés mettent en œuvre les mesures de réparation déterminées par cette autorité.

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

Sur les dépens

93 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 (grande chambre) dit pour droit:

- 1) **Les articles 7 et 11, paragraphe 4, de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, lus en combinaison avec l'annexe II de cette directive, doivent être interprétés en ce sens que l'autorité compétente est habilitée à modifier substantiellement des mesures de réparation de dommages environnementaux qui ont été décidées à l'issue d'une procédure contradictoire conduite en collaboration avec les exploitants concernés et qui ont déjà été exécutées ou ont fait l'objet d'un commencement d'exécution. Toutefois, en vue d'adopter une telle décision:**
 - **cette autorité est tenue d'entendre les exploitants auxquels sont imposées de telles mesures, sauf lorsque l'urgence de la situation environnementale commande une action immédiate de l'autorité compétente;**

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

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

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

Signatures