

Jurisprudence européenne

Francis Haumont

Professeur émérite de l'université de Louvain
Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Nice

Pascale Steichen

Professeure à l'université de Nice-Sophia Antipolis
Avocate au barreau de Nice

Le respect des conditions d'une autorisation administrative peut-il exonérer l'exploitant de sa responsabilité environnementale ?

CJUE, 1^{er} juin 2017, C-529/15, G. Folk

*Responsabilité environnementale – Directive 2004/35/CE
– Applicabilité dans le temps – Exploitation d'une centrale
hydroélectrique mise en service avant l'expiration du délai
de transposition de cette directive – Notion de « dommage
environnemental » – Réglementation nationale excluant tout
dommage couvert par une autorisation – Accès à la justice en
matière de droit de l'environnement – Qualité pour agir*

La Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH exploite une centrale hydroélectrique sur la rivière de la Mürz, en Autriche, dont l'aménagement comprend une zone de dérivation de 1 455 m. M. Folk est, pour sa part, titulaire d'une autorisation de pêche dans cette rivière sur une section du cours d'eau d'environ 12 km, située en aval du barrage. L'exploitation de cette centrale hydroélectrique a été autorisée par décision du *Landeshauptmann* von Steiermark (gouverneur de Styrie, Autriche) du 20 août 1998. Elle a débuté au cours de l'année 2002, c'est-à-dire à une date antérieure à l'entrée en vigueur de la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

Selon M. Folk, l'exploitation de ladite centrale hydroélectrique provoque de graves atteintes à l'environnement qui compromettent la reproduction naturelle des poissons et entraînent, chez ces derniers, une surmortalité sur de longs tronçons de la rivière de la Mürz. En effet, en raison de fluctuations brèves mais importantes du niveau du cours d'eau, des zones habituellement immergées s'asséchaient très rapidement de sorte que des alevins et des jeunes poissons se trouveraient prisonniers de zones aquifères séparées de la masse d'eau courante sans pouvoir la rejoindre. Ces fluctua- →

→ tions répétitives affecteraient un tronçon de rivière relativement long et seraient imputables, d'une part, à l'absence de conduite de dérivation au niveau de la centrale et, d'autre part, au mode de fonctionnement de celle-ci.

Sur requête de M. Folk, la chambre administrative indépendante de la Styrie a estimé que l'exploitation de la centrale hydroélectrique en cause au principal avait été autorisée en 1998 par une décision conforme à la réglementation sur l'eau du gouverneur de Styrie et assortie de prescriptions quant à la quantité d'eau résiduelle. Le dommage allégué par M. Folk serait donc couvert par cette décision, conformément à la loi autrichienne. Par conséquent, ce dommage ne saurait être qualifié de dommage environnemental au sens de cette disposition.

M. Folk a introduit un recours devant le *Verwaltungsgerichtshof* (Cour administrative, Autriche), dans lequel il a fait valoir que la loi autrichienne est contraire à la directive 2004/35 en ce que son application aboutit à ce que toute autorisation conforme à la réglementation sur l'eau conduise à exclure l'existence d'un dommage environnemental. C'est dans ce cadre que sont posées à la Cour de justice de l'Union européenne plusieurs questions préjudicielles.

La première question porte sur l'applicabilité dans le temps de la directive 2004/35. On sait que celle ne couvre pas les dommages dont l'origine est antérieure au 30 avril 2017 même si ces dommages n'apparaissent qu'après cette date. Combinant l'article 17 de la directive avec son considérant 30, la Cour confirme¹ que cette exonération ne vaut que pour les dommages causés à l'environnement par des activités qui sont arrivées à leur terme avant le 30 avril 2007. Ce qui n'est pas le cas de la centrale hydroélectrique qui est toujours en activité.

Par sa troisième question que la Cour examine ensuite, la juridiction de renvoi demande si la directive 2004/35, et en particulier son article 2, point 1, sous b), qui définit le concept de « dommage environnemental », doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une disposition de droit national qui exclut qu'un dommage affectant de manière grave et négative l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux concernées soit qualifié de « dommage environnemental » lorsque ce dommage est couvert par une autorisation délivrée en application de ce droit. La Cour confirme qu'en effet, la directive 2004/35 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une disposition de droit national qui prévoit une telle exclusion.

Si l'on peut suivre le raisonnement de la Cour de justice en ce qui concerne le concept de « dommage environnemental », on peut s'étonner toutefois que lors des débats, la question de la portée de l'article 8, paragraphe 4, de la directive n'ait pas été évoquée. Or cette disposition énonce que « les États membres peuvent prévoir que l'exploitant n'est pas tenu de supporter les coûts des actions de réparation entreprises en application de la présente directive, s'il apporte la preuve qu'il n'a pas commis de faute ou de négligence et que le dommage causé à l'environnement est dû [notamment] à une émission ou un événement expressément autorisé et respectant toutes les conditions liées à une autorisation [...] »².

La Cour examine ensuite la quatrième question en lien avec la directive 2000/60 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Celle-ci portait sur le rôle des juridictions nationales par rapport à une autorisation délivrée sans examen des conditions prévues par la directive-cadre. Pour la Cour,

une juridiction nationale peut se limiter à annuler une autorisation sans devoir procéder elle-même si les conditions prévues à cette disposition sont remplies afin de déterminer l'existence d'un dommage environnemental au sens de la directive 2004/35.

Enfin, à propos de la deuxième question qui n'est pas la moins importante, le Cour devait, si la directive 2004/34 doit être interprétée en ce sens, s'opposer à une disposition de droit national, telle que celle en cause au principal, qui ne permet pas aux détenteurs de droits de pêche d'engager une procédure de recours relative à un dommage environnemental, au sens de cette directive. Effectivement, en droit autrichien, les personnes physiques ou morales dont les droits sont susceptibles d'être lésés du fait d'un dommage environnemental ne peuvent demander à l'autorité administrative compétente que des mesures de nature à y mettre fin soient prises. L'article 11, paragraphe 2, deuxième alinéa, du BUHG précise, en ce qui concerne les eaux, que peuvent être invoqués « les droits existants au sens de l'article 12, paragraphe 2, du WRG », sans mentionner les droits de pêche. La juridiction de renvoi explique qu'une interprétation littérale de ces articles s'oppose à ce que les détenteurs de droits de pêche forment un recours en matière d'environnement pour des dommages affectant leurs droits de pêche.

Pour la Cour, l'article 12 de la directive 2004/35 détermine les catégories de personnes morales ou physiques qui ont qualité pour présenter des observations en matière de dommages environnementaux. Ces trois catégories sont composées de personnes touchées ou risquant d'être touchées par le dommage environnemental, ayant un intérêt suffisant à faire valoir à l'égard du processus décisionnel environnemental relatif au dommage ou faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'un État membre pose une telle condition. La transposition complète et correcte de cette directive exige que ces trois catégories de personnes puissent présenter des observations en matière de dommages environnementaux, qu'elles aient la faculté de demander que l'autorité compétente prenne des mesures en vertu de ladite directive et, ainsi, qu'elles puissent engager une procédure de recours auprès d'un tribunal ou de tout autre organisme public compétent, conformément aux articles 12 et 13 de la même directive.

La Cour poursuit en considérant que si les États membres disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer ce qui constitue un « intérêt suffisant » ou une « atteinte à un droit », deux notions prévues à l'article 12 de la directive, ils ne disposent pas d'une telle marge en ce qui concerne le droit de recours des personnes touchées ou risquant d'être touchées par le dommage environnemental, comme il découle de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de ladite directive.

Pour la Cour, au regard du libellé de l'article 12 de la directive 2004/35, il apparaît que les détenteurs de droits de pêche sont susceptibles d'appartenir aux trois catégories définies à l'article 12, paragraphe 1, de cette directive. Or, il ressort du dossier dont dispose la Cour que ceux-ci ne peuvent pas, en vertu du droit national, engager une procédure de recours, au sens de l'article 13 de ladite directive, concernant un dommage environnemental au sens de l'article 2, point 1, sous b), de la même directive. Ainsi, en excluant du bénéfice d'un droit de recours l'ensemble des détenteurs de droits de pêche, la législation nationale prive du bénéfice de ce droit de recours un très grand nombre de particuliers susceptibles d'appartenir à l'une des trois catégories définies par l'article 12 de la directive 2004/35.

Une interprétation du droit national qui priverait l'ensemble des détenteurs de droits de pêche du droit d'engager une procédure de recours à la suite d'un dommage environnemental se traduisant par

1 CJUE, 4 mars 2015, C-534/13, Fipa Group et crts.

2 Le considérant (20) de la directive 2004/35 est tout aussi clair.

une augmentation de la mortalité des poissons, alors même qu'ils sont directement affectés par ce dommage, ne respecte pas la portée desdits articles 12 et 13, et est ainsi incompatible avec ladite directive.

Cet arrêt est incontestablement important et illustre la portée de la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale. Par son interprétation *pro natura*, la Cour ouvre des perspectives intéressantes pour le champ d'application de la directive. On peut toutefois regretter que les débats n'aient pas porté aussi sur l'article 8, paragraphe 4, de la directive qui permet précisément aux États d'exonérer, non pas de la responsabilité environnementale mais du coût que celle-ci induit – où est la nuance ? –, disposition qui mérite assurément une interprétation de la Cour de Luxembourg. ■

En bref

Classement comme site

Quand l'inconstitutionnalité reconnue de certaines dispositions du code de l'environnement relative aux sites classés ne suffit pas

Antoine de Mortemart est propriétaire du parc de Saint-Vrain, exploité en parc zoologique et de loisir de 1974 à 1998, année au cours de laquelle il fut fermé afin de réaliser des travaux d'aménagement en vue du développement de son exploitation. Un décret ministériel de 2003 procéda au classement de la vallée de la Juine parmi les « sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général » (art. L. 341-1 et s. du code de l'environnement). Ce décret fut publié au *Journal officiel*. Une partie du parc de Saint-Vrain se trouve dans la zone classée.

Le 20 janvier 2009, le requérant envoya au ministre une demande tendant au déclassement de la partie de la vallée de la Juine correspondant à sa propriété. Il soutenait notamment que celle-ci n'avait pas fait l'objet d'une visite préalablement au classement et qu'il n'avait pas été mis en mesure de présenter ses observations puisqu'il en avait été informé a posteriori et par hasard, alors que cette mesure faisait peser de telles servitudes sur son bien que son exploitation ne pouvait plus être envisagée. La demande fut rejetée par une décision du 27 avril 2009.

Il saisit le tribunal administratif de Versailles d'une demande d'annulation de cette décision ainsi que du décret de classement de 2003. Soutenant que ce décret était illégal dès sa signature, il exposait en particulier qu'il avait été pris en méconnaissance des principes de participation et d'accès à l'information, et que lui-même n'avait pas été mis en mesure de présenter ses observations. Il souleva par la suite une question prioritaire de constitutionnalité (« QPC ») visant plusieurs dispositions du code de l'environnement relatives aux sites classés. Il dénonçait notamment une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif résultant du fait que le législateur n'avait pas expressément qualifié de « décisions réglementaires » l'inscription sur la liste des monuments naturels et des sites et le classement d'un monument naturel ou d'un site, ceci rendant impossible la faculté d'exciper de l'illégalité de ces décisions à l'occasion d'un recours contre un acte en dépendant, tel que, dans son cas, le refus de déclassement. Il soutenait aussi que le droit applicable méconnaissait le principe de participation du public à

l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Le 23 novembre 2012, le Conseil constitutionnel déclara conforme à la Constitution la plupart des dispositions visées par la QPC. En particulier, il conclut quant au grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif que les administrés bénéficiaient d'un droit de recours contentieux contre un acte de classement ou une décision de refus de déclassement. Il donna cependant raison au requérant s'agissant de la méconnaissance du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. En conséquence, le Conseil constitutionnel déclara les articles L. 341-3 et L. 341-13 du code de l'environnement contraires à la Constitution. Cependant, considérant que l'abrogation immédiate de ces dispositions pourrait avoir des conséquences manifestement excessives sans satisfaire aux exigences du principe de participation du public, il décida de reporter la déclaration d'inconstitutionnalité au 1^{er} septembre 2013. Il précisa que les décisions prises avant cette date en application de ces dispositions ne pourraient être contestées sur le fondement de l'inconstitutionnalité de ces dernières.

C'est ce qui explique le rejet en 2013 par le Conseil d'État de la demande du requérant. Par la suite, le requérant adressa au ministre une demande d'abrogation partielle du décret du 18 juillet 2003 en tant qu'il classe le parc de Saint-Vrain parmi les sites classés du département de l'Essonne, demande rejetée pour les mêmes raisons.

La Cour européenne des droits de l'homme saisie d'une requête pour violation du droit à un procès équitable va également rejeter le recours de M. A. de Mortemart en considérant que ce dernier avait eu la possibilité, même en l'absence de notification personnelle de la décision de classement, d'être au courant de l'existence de cette décision et de la quereller devant les juridictions compétentes. La requête est donc irrecevable.

On peut comprendre la logique juridique des décisions prises par le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme, même si on ne peut s'empêcher d'être interpellé par la reconnaissance de l'inconstitutionnalité des dispositions à l'origine du grief du requérant et le rejet « technique » des prétentions de ce dernier. ■

CEDH (déc.), 23 mai 2017, de Mortemart c. France.