

Jurisprudence européenne

Francis Haumont

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

Pascale Steichen

Professeure, université Côte-d'Azur, Gredeg

La responsabilité des autorités italiennes dans la pollution causée par le site Ilva à Tarente

CEDH, 24 janvier 2019, Cordella et crts c. Italie

(n° 54414/13 et 54264/15)

Convention européenne – Droit à la vie privée et familiale (art. 8) – Violation face aux carences des autorités à faire cesser la pollution environnementale en provenance d'un site industriel

Les deux affaires, jointes par la Cour de Strasbourg, portent sur les émissions nocives en provenance de l'usine Ilva à Tarente, dans les Pouilles, c'est-à-dire du plus grand complexe sidérurgique industriel en Europe (11 000 personnes employées sur quelques 1 500 hectares). Ce site est aussi un enjeu politique important en Italie où des voix très nombreuses demandent la fermeture du site.

En l'espèce, ce sont 180 requérants qui dénonçaient les effets de ces émissions polluantes sur l'environnement et sur leur santé, en se fondant sur la protection de leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile (art. 8 de la Convention). Ils estimaient également ne pas disposer d'un droit à un recours effectif devant une juridiction indépendante (art. 13).

Le site de Tarente a démarré ses activités en 1965. Les activités de la société Ilva et l'impact de ses émissions sur l'environnement, font l'objet de débats en Italie depuis de nombreuses années, mais aussi d'études scientifiques diverses. Il faut savoir que les autorités judiciaires ont ordonné en 2002 la fermeture de la cokerie d'un autre site Ilva, à Cornigliano (Gênes), suite à des études épidémiologiques qui ont démontré un lien entre les particules émises par l'usine et le taux de mortalité de la population qui est largement supérieur dans ce quartier, par rapport aux autres quartiers de la ville. En 2005, un des hauts-fourneaux a également été fermé. Tout cela a entraîné le transfert de la production de la zone à chaud, à Tarente.

En ce qui concerne l'impact de l'usine de Tarente sur la population de la ville et des communes voisines, de nombreuses études – l'arrêt de la Cour en dénombre neuf – ont montré la dangerosité des émissions, le taux de mortalité ou de risque de mortalité étant supérieur au taux moyen de la région. Par ailleurs, les autorités n'ignorent en rien le problème. Dès 1990, Tarente et quatre autres communes ont été identifiées par le Conseil des ministres comme à haut risque environnemental, ce qui a conduit (lentement) la société Ilva à passer des accords avec les autorités locales et régionales en vue d'une mise en place de mesures visant à réduire l'impact environnemental de l'usine. En réalité, les premières mesures n'ont porté que sur le contrôle des émissions de dioxines de la plus grande des 200 cheminées de l'aciérie. Il a fallu attendre 2008 pour qu'une première décision régionale fixe pour la première fois les limites d'émissions de dioxines autorisées depuis le site Ilva. En 2010, suite à un rapport sur la contamination touchant la viande animale, la

région ordonna l'abattage de près de 2000 têtes de bétail et interdit le pâturage dans un rayon de 20 km autour de l'usine.

En 2011, le ministère de l'Environnement délivra à Ilva une autorisation environnementale intégrée pour la poursuite de son activité moyennant des mesures visant à diminuer son impact environnemental, mesures qui furent précisées en 2012.

Vient alors l'adoption entre 2012 et 2016 de diverses dispositions législatives et réglementaires « sur mesure » dites « décrets-lois salva-Ilva ». Ces mesures, sous couvert de prendre en compte la problématique environnementale, se sont avérées, en réalité, des dispositions adoptées en faveur de l'entreprise. L'une d'entre elles a d'ailleurs été considérée comme inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle italienne en 2018, en ce que les autorités avaient fini par privilégier de façon excessive la continuation de l'activité productive au détriment de la protection des droits à la santé et à la vie. Parmi ces mesures, il y a aussi l'exonération de toute responsabilité pénale ou administrative de l'administrateur provisoire imposé par les autorités, immunité qui fut étendue au futur acquéreur du site mis en vente entretemps.

La Cour reconnaît, quant à la recevabilité des deux recours, le statut de victime dans le chef de la quasi-totalité des requérants, seuls les recours de 19 d'entre eux n'habitant ni Tarente ni une des quatre communes précitées, et n'ayant pas démontré leur préjudice, sont déclarés irrecevables. Par ailleurs, sur l'exception soulevée par le gouvernement italien pour non-épuisement des voies de recours internes, la Cour européenne des droits de l'homme estime que non seulement toutes les actions entreprises pour améliorer la situation environnementale ont été vaines mais qu'il faut aussi tenir compte notamment de l'immunité pénale et administrative de l'administrateur provisoire, élargie au futur acquéreur. L'exception est donc rejetée par la Cour.

On sait que la Cour européenne des droits de l'homme a développé, depuis son arrêt *López-Ostra*¹, une abondante jurisprudence qui considère que le droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile (art. 8) pour une personne, comprend celui de ne pas subir des nuisances environnementales qui conviendraient à ce droit, ce droit n'étant violé que si l'atteinte excède un certain niveau de gravité. L'article 8 implique non seulement une abstention dans le chef des autorités publiques d'interférer dans ce droit mais aussi des obligations positives de veiller au respect effectif de la vie privée. Ce qui peut impliquer l'adoption d'une réglementation *ad hoc* face à une activité dangereuse, notamment pour ce qui concerne son exploitation et le contrôle de ladite activité.

En l'espèce, la Cour européenne constate, au vu notamment des nombreuses études scientifiques réalisées souvent par des organismes étatiques et régionaux, le lien de causalité entre les émissions émises par le site Ilva et les problèmes de santé de la population et notamment le développement de tumeurs, et donc l'augmentation de la mortalité. Par ailleurs, la Cour observe aussi que les mesures édictées par les autorités italiennes ont été inefficaces et visaient en réalité à permettre la poursuite de l'activité, comme, à titre d'exemple, l'immunité pénale →

¹ CEDH, 9 déc. 1994, *López-Ostra* c. Espagne. Sur cette question, voir F. Haumont, « Le droit fondamental à la protection de l'environnement dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » in « L'environnement objet d'un droit fondamental », *Amén.-Env.*, 2008, n° spécial, p. 9-55 et les réf. cit.

→ et administrative octroyée. Ce qui vaut notamment à l'Italie une procédure d'infraction devant les instances de l'Union européenne. La Cour ne peut que constater que la situation de pollution environnementale mettant en danger la santé des requérants², et plus généralement de celle de la population, se prolonge, et que les autorités nationales n'ont pas pris les mesures qui s'imposaient pour assurer le juste équilibre entre le respect des droits des citoyens et l'intérêt économique de l'activité industrielle. Il y a donc bien violation de l'article 8.

En toute logique, la Cour acte aussi la violation de l'article 13 qui garantit l'existence en droit interne de recours, dès lors que les requérants ont été dans l'impossibilité d'obtenir des mesures garantissant la dépollution des zones concernées.

L'arrêt est également intéressant en ce que les requérants d'une des deux requêtes sollicitaient l'application de la procédure d'arrêt pilote (art. 61 du Règlement de la Cour) compte tenu du nombre de personnes potentiellement touchées par la situation en cause. Cette procédure permet à la Cour d'identifier les problèmes structurels sous-jacents aux affaires répétitives dirigées contre de nombreux pays et de demander aux États concernés de traiter le problème en question. Ce qui peut se traduire par une demande de la Cour pour que la législation de l'État concernée soit modifiée sur tel ou tel point. Dans le cas d'espèce, la Cour estime que la complexité technique des mesures nécessaires relève des compétences des autorités internes et non de la Cour et qu'il n'est donc pas nécessaire d'appliquer la procédure d'arrêt pilote. Ce qui n'empêche pas la Cour de dire que « les travaux d'assainissement de l'usine et du territoire touché par la pollution environnementale occupent une place primordiale et urgente. Ainsi le plan environnemental approuvé par les autorités nationales et contenant l'indication des mesures et des actions nécessaires à assurer la protection environnementale et sanitaire de la population, devra être mis en exécution dans les plus brefs délais ». La Cour ne reprend toutefois pas cet élément sous la forme d'une injonction reproduite dans le dispositif de l'arrêt.

Cet arrêt confirme en tout cas les obligations des États face notamment à une pollution atmosphérique importante, ce qui pourrait augurer d'une jurisprudence de la Cour sur les manquements climatiques des États³. ■

Qui doit payer l'indemnité d'expropriation en cas de carence de l'expropriant ?

CEDH, 14 mars 2019, Arnaboldi c. Italie (n° 43422/07)
Expropriation par une société privée délégataire d'une mission de service public – Décision judiciaire définitive fixant l'indemnité à charge de la société – Faillite de la société et non-paiement de l'indemnité – Responsabilité de l'État - Violation de l'article 6, § 1 et de l'article 1 du Protocole n° 1

² Dans la présente affaire, les requérants se sont placés de manière générale sous l'angle de l'impact des nuisances en provenance du site sidérurgique sur l'environnement et sur la santé des personnes. Dans une affaire précédente portant sur le même site Ilva, M^{me} Smaltini, qui est décédée en cours de procédure d'une leucémie myéloïde, a vu sa requête déclarée irrecevable parce qu'elle n'a pu avancer d'éléments suffisamment probants sur le lien de causalité entre sa maladie spécifique et la pollution de l'air émise par le site industriel (CEDH (déc.), 24 mars 2015, Smaltini c. Italie).

³ Sur ce point, voir F. Haumont, « Urgenda : quand les citoyens attaquent les États en carence climatique », *La revue foncière*, janv.-févr. 2019, n° 27, p. 6 ; « Urgenda et la Convention européenne des droits de l'homme », *Revue. Energ. Env. Inf.*, 2019 (à paraître).

Cette affaire s'inscrit dans l'abondant contentieux du droit italien relatif aux expropriations d'utilité publique mais elle porte sur une situation peu banale⁴.

M. Arnaboldi était propriétaire d'un terrain sur lequel il avait bâti son habitation principale et un entrepôt dans le cadre de son exploitation agricole. En 1980, les autorités italiennes décidèrent de construire une route sur le terrain du requérant ce qui impliquait de l'exproprier d'environ 2,4 hectares. Une société privée de travaux publics, la CIR S.p.A., fut déléguée pour agir au nom et pour le compte de l'ANAS, l'Entreprise nationale des ponts et chaussées, en vue de l'occupation du terrain, la construction de la route et la poursuite de la procédure d'expropriation.

Selon les mécanismes en vigueur à l'époque en Italie, la société CIR occupa le terrain dès 1981 et réalisa les travaux entre 1983 et 1984, après avoir fusionné avec la société Impresa Rizzi S.p.A. et la procédure d'expropriation formelle ne commença, semble-t-il, qu'en 1989. C'est ce qu'on appelle l'expropriation indirecte, procédé maintes fois condamné par la Cour européenne des droits de l'homme⁵. Au cours de cette procédure, le requérant refusa l'indemnité proposée (de l'ordre de 50 000 €) et obtint du tribunal de Livourne, en considération notamment de l'illégalité du mécanisme de l'expropriation indirecte, une somme de près de 300 000 € à charge de la société Padana Appalti qui, suite à deux autres fusions, était la société en charge de la mission déléguée. Cette société interjeta appel et la cour d'appel de Florence condamna la société Padana Appalti, responsable de la procédure d'expropriation, suite à la délégation de mission précitée, à payer une somme globale, frais compris, de plus de 650 000 €.

Les liquidateurs de la société informèrent plus tard le requérant de ce que l'actif de la société était de 160 000 € mais que les créances privilégiées s'élevaient à près de 280 000 €. Pour couronner le tout, l'expert chargé de l'estimation de la valeur du bien exproprié, n'ayant pas été payé de ses honoraires (environ 12 000 €), se retourna contre l'exproprié et obtint la condamnation de celui-ci qui refusa de s'exécuter. La maison du requérant fut finalement saisie et vendue aux enchères le 28 mars 2018 !

C'est dans ce cadre que le requérant s'est pourvu devant la Cour européenne des droits de l'homme sur le fondement de la violation de son droit à un procès équitable (art. 6, § 1) et de son droit de propriété (art. 1 du Protocole n° 1).

Le gouvernement contestait la recevabilité du recours au motif qu'il concernait un litige entre personnes privées, l'exproprié et la société Padana Appalti, argument que rejette la Cour au motif, assez évident, que ladite société agissait dans le cadre d'une mission de service public déléguée et que l'État italien restait tenu d'exercer une surveillance et un contrôle tout au long de la procédure d'expropriation, y compris jusqu'au paiement de l'indemnité y relative. Sa responsabilité est donc engagée. De même la Cour rejette l'exception d'irrecevabilité fondée sur le fait que l'exproprié aurait dû assigner l'État italien devant les juridictions internes. Pour la Cour de Strasbourg, il est clair⁶ que c'était bien à l'encontre de la société Padana Appalti que le requérant devait agir.

Sur le fond, la Cour rappelle que l'article 6, § 1, de la Convention,

⁴ Pour une analyse approfondie de l'arrêt, voir R. Hostiou, « CEDH : de la responsabilité de l'État pour défaut de paiement de l'indemnité à charge de l'expropriant » in « Chronique Expropriation en vue de la construction », RDI, 2019, p. 9-14.

⁵ Voir CEDH, 30 mai 2000, Belvedere Alberghiera c. Italie. Sur cette question, voir R. Hostiou, « La Cour européenne des droits de l'homme et la théorie de l'expropriation indirecte », RTDH, 2007, p. 385-396.

⁶ L'opinion partiellement dissidente des juges Eicke et Felici estime que l'article 6, § 1, n'est pas violé puisque l'arrêt définitif de la cour d'appel de Florence n'a pas été prononcé contre l'État italien. Ce qui aurait donc supposé de poursuivre aussi l'État italien devant les juridictions internes.

garantit le droit à un procès équitable ce qui couvre également l'exécution des jugements définitifs. L'impossibilité d'obtenir le paiement de l'indemnité octroyée par l'arrêt de la cour d'appel de Florence est une inexécution de l'arrêt. Il appartenait aux autorités italiennes de prendre les mesures nécessaires pour respecter les droits du requérant. Partant, il y a bien violation de l'article 6, § 1. Et une créance étant un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, il y a également violation, sous cet angle, dudit article 1. En revanche, cet article n'est pas violé sous l'angle du montant de l'indemnité fixée par la cour d'appel de Florence qui est, dit la Cour, conforme aux critères de calcul fixés par la Cour européenne elle-même⁷. Elle alloue au requérant 880 000 € tous préjudices confondus. ■

En bref

Sauf exception, les droits de l'homme ne comprennent pas le droit à la protection du patrimoine culturel

CEDH (déc.), 19 février 2019, *Ahunbay et crts c. Turquie*, n° 6080/06

La Cour européenne des droits de l'homme a rendu une décision ce 21 février, déclarant irrecevable la requête de cinq requérants turcs (deux professeurs, un architecte-archéologue, un journaliste et un avocat) impliqués de longue date dans la préservation du site archéologique d'Hasankeyf, site de plus de 12 000 ans, à Batman, classé en 1978 (premier degré). Ce site est en effet menacé par la construction d'un barrage en passe d'achèvement et dont les eaux devraient submerger une partie importante du site archéologique. N'obtenant pas l'annulation du projet devant les juridictions turques, ils ont déposé une requête devant la Cour de Strasbourg.

Bien qu'elle ait à plusieurs reprises reconnu l'importance de la protection du patrimoine que ce soit pour évaluer l'indemnité d'expropriation⁸ ou pour valider les mesures de restrictions du droit de propriété qu'une telle protection induit⁹, la Cour européenne, en l'espèce, considère que le droit à la protection du patrimoine culturel et donc le droit d'accès à un tel patrimoine ne constituent pas un droit individuel universel à la protection de tel ou tel héritage culturel. Il ne peut donc trouver son fondement dans l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) qui vise à sanctionner notamment des atteintes graves à l'environnement. Pour la Cour, dans l'état actuel du droit international, les droits liés à l'héritage culturel paraissent intrinsèques aux statuts spécifiques des individus qui en bénéficient, en d'autres termes, à l'exercice des droits des minorités et des autochtones. La Cour considère donc que seul le patrimoine culturel étroitement lié à une identité ethnique pourrait rentrer dans la sphère de l'article 8.

Cette décision illustre clairement les limites de la reconnaissance par la Cour européenne des droits de l'homme du droit de chacun à la pro-

tection de l'environnement. En l'absence d'un droit à l'environnement spécifiquement inscrit dans la Convention ou dans un des Protocoles additionnels¹⁰, la Cour est limitée par la sphère des autres droits invoqués comme biais à la reconnaissance du droit à l'environnement. Il n'y a pas de doute quant au fait que le patrimoine culturel fait partie du concept de l'environnement comme l'illustre, par exemple, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹¹. La lacune du droit conventionnel ne permettra donc pas de sauver le site d'Hasankeyf. ■

La location de terres agricoles couvertes de vignes à un viticulteur est exonérée de la TVA

CJUE, 28 février 2019, C-278/18, *Manuel Jorge Sequeira Mesquita c. Fazenda Pública*

La cession de l'exploitation de terres agricoles couvertes de vignes pour une durée d'un an, automatiquement renouvelable pour une période identique jusqu'à sa résiliation par une des parties, est une opération d'affermage et de location de biens immeubles au sens de l'article 13, B, sous b) de la directive 77/388 devenu l'article 135, § 1, sous 1) et § 2 de la directive 2006/112 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. En l'espèce, un litige opposait le requérant au Trésor public portugais. Le requérant avait cédé des terres agricoles couvertes de vignes, à une société active dans le secteur de la viticulture. Le Trésor public portugais considérait que cette opération était soumise à la TVA – l'enjeu est de plus de 100 000 € –, ce que conteste le requérant qui invoquait l'exonération visée par la disposition précitée de la directive. Pour les autorités portugaises, la location de biens immeubles n'est exonérée de la TVA que pour les opérations n'impliquant pas une exploitation active.

La Cour de justice a donc été interrogée sur ce point par la Cour administrative suprême du Portugal. Pour la Cour, l'exonération de la location du champ d'application de la TVA s'explique par le fait qu'en soi, la location est une activité passive qui ne génère pas une valeur ajoutée significative. Cela tient à la nature de l'opération de location elle-même et non pas à la façon dont le locataire fait usage du bien concerné. Ce n'est que dans l'hypothèse où la location serait accompagnée d'un certain nombre d'activités commerciales dans le chef du propriétaire en lien avec ce bien que la location pourrait ne pas être la prestation principale auquel cas l'exonération de la TVA ne se justifierait plus.

En l'espèce, le fait qu'il y ait des vignes sur le terrain cédé en location, n'affecte pas le fait que c'est un bien immeuble qui est mis en location. Et le contrat en l'espèce est bien un affermage ou une location au sens de la directive précitée. La durée, un an automatiquement renouvelable, n'est pas incompatible avec un affermage ou une location au sens de la directive. Pas plus que le fait que le locataire doit maintenir les vignes sur les parcelles cédées. Et la Cour de conclure que l'exonération de la TVA visée par la directive 77/388 s'applique à un contrat comme celui en cause. ■

¹⁰ Nonobstant une recommandation n° 1614 (2003) du 27 juin 2003 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invitant les États membres à reconnaître un « droit de l'homme à un environnement sain, viable et digne ». Ce que rappelle la Cour elle-même (CEDH, 2 déc. 2010, *Atanasov c. Bulgarie*).

¹¹ Directive 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement, art. 3 ; CJUE, 20 nov. 2008, C-66/06, *Commission c. Irlande* ; CJUE, 7 août 2018, C-435/17, *Argo Kalda Mardi talu, La revue foncière*, sept.-oct. 2018, n° 25, p. 47.

⁷ CEDH, 21 oct. 2008, *Guiso-Gallisy c. Italie*, confirmé par un arrêt en Grande Chambre du 22 déc. 2009.

⁸ CEDH, 19 févr. 2009, *Kozacioglu c. Turquie*.

⁹ Par exemple, CEDH (déc.), 1^{er} déc. 2005, *Scea Ferme de Fresnoy c. France* ; CEDH, 22 déc. 2005, *Iera Moni Profitoi Iliou Thiraz c. Grèce*.