

Sans entrer dans le détail du raisonnement, la Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle lorsqu'un Etat n'a pas respecté les valeurs limites fixées par la Directive 2008/50/CE (sans demander de report du délai), il appartient à la juridiction nationale saisie de prendre à l'égard de l'autorité concernée « toute mesure nécessaire, telle une injonction » pour qu'elle adopte le plan relatif à la qualité de l'air exigé par la directive (ou qu'elle adapte son plan si celui-ci n'est pas suffisant) (C.J.U.E., 19 novembre 2014, *ClientEarth*, C-404/13, point 58). La Cour rappelle également que le refus par une autorité publique d'exécuter une décision judiciaire définitive viole le droit à un recours effectif, consacré tant par le droit de l'UE que par le droit international, particulièrement lorsque ce refus met en danger la santé des personnes (33 à 39). Dans ce cas, le juge national, s'il ne peut donner une interprétation conforme du droit judiciaire, est tenu de laisser inappliquées les dispositions nationales contraires au droit de l'UE qui est d'effet direct.

Le recours à la contrainte par corps contre la personne de la ministre de l'Environnement étant contraire à des dispositions constitutionnelles en droit allemand, se posait donc la question de savoir si le juge allemand devait laisser ces dispositions inappliquées au nom de la primauté du droit à un recours effectif. La Cour rappelle à cet égard que ce dernier droit n'est pas absolu et qu'il peut faire l'objet de restrictions pour protéger les droits et libertés d'autrui – dont le droit à la liberté, qu'affecte la contrainte par corps. Partant, les deux droits en cause doivent être mis en balance au regard de l'article 52, § 1^{er}, de la Charte, qui établit les conditions d'une restriction aux libertés – légalité, intérêt général et proportionnalité essentiellement. Une telle mesure ne peut donc être envisagée que si elle est prévue par des dispositions légales qui sont, « eu égard à leur libellé et à leur substance, suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application et permettent ainsi d'éviter tout danger d'arbitraire ». Par ailleurs, « dès lors que le prononcé d'une contrainte par corps emporte une privation de liberté, il ne peut y être recouru que lorsqu'il n'existe aucune mesure moins contraignante permettant d'atteindre l'objectif poursuivi », comme par exemple des astreintes élevées et répétées qui ne seraient pas versées, *in fine*, au budget du Land concerné, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Sans qu'ait été invoqué la question de la séparation des pouvoirs, la Cour conclut que si toutes les conditions visées à l'article 52, § 1^{er}, de la Charte sont remplies, une contrainte par corps non seulement pourrait mais même devrait être prononcée pour faire respecter le droit de l'Union. Elle répond donc à la question préjudicielle en ces termes : « le droit de l'Union, notamment l'article 47, premier alinéa, de la Charte, doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances caractérisées par un refus persistant d'une autorité nationale de se conformer à une décision de justice lui enjoignant d'exécuter une obligation claire, précise et inconditionnelle découlant dudit droit, notamment de la directive 2008/50, il incombe à la juridiction nationale compétente de prononcer une contrainte par corps contre des titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique lorsque, dans les dispositions du droit interne, il existe une base légale pour l'adoption d'une telle contrainte qui soit suffisamment accessible, précise et prévisible dans son application et pour autant que la limitation qui serait

apportée au droit à la liberté, garanti par l'article 6 de la Charte, du fait d'un tel prononcé respecte les autres conditions posées à cet égard à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. En revanche, en l'absence d'une telle base légale dans le droit interne, le droit de l'Union n'habilite pas cette juridiction à avoir recours à une telle mesure ».

Cet arrêt, une fois encore, rappelle que les particuliers tirent un véritable droit subjectif à l'adoption de mesures effectives visant à maintenir la pollution de l'air en dessous des normes fixées par la Directive 2008/50/CE. Ce droit doit permettre à son titulaire d'obtenir une injonction efficace de la part du juge en cas de violation du droit européen. En Belgique, certes, la contrainte par corps infligée à un représentant de l'autorité publique comme remède ultime à l'inexécution d'un jugement n'est pas organisée par le droit judiciaire belge. Toutefois, la lutte contre la pollution de l'air étant de compétence régionale tandis que l'exécution des jugements relève du droit fédéral, le problème de circularité rencontré dans l'exécution du jugement allemand (paiement de l'astreinte au budget de l'autorité condamnée, la rendant ineffective) ne se poserait pas. La procédure intentée par cinq citoyens bruxellois assistés par Client Earth devant le Tribunal de première instance de Bruxelles contre les autorités régionales pour insuffisance des mesures de surveillance et de lutte contre la pollution de l'air² pourrait donc conduire le juge à prononcer des « astreintes d'un montant élevé, répétées à courte échéance, et dont le paiement ne se ferait pas, en fin de compte, au bénéfice du budget dont elles proviennent » (40). A bon entendeur...

Charles-Hubert BORN

T.U.E., 16 janvier 2020, (Iberpotash), T-257/18

Aides d'État – Secteur minier – Réduction des garanties financières pour la remise en état des sites miniers – Remise en état des sites miniers assurant un niveau plus élevé de protection environnementale – Décision déclarant l'aide partiellement incompatible avec le marché intérieur et ordonnant sa récupération – Notion d'aide – Avantage – Transfert de ressources étatiques – Caractère sélectif – Calcul du montant de l'aide – Normes environnementales plus strictes – Lignes directrices en matière d'aide d'Etat – Principe du pollueur-payeur

En l'espèce, une société exploitant deux mines de potasse en Catalogne conteste devant le Tribunal de l'UE la décision prise à son encontre par la Commission européenne, laquelle avait qualifié différentes interventions publiques d'aides d'Etat au sens de l'article 104 TFUE et ordonné leur récupération.

Deux mesures étaient en cause.

La première portait sur des garanties financières, que l'entreprise devait donner en vertu de la Directive 2006/21/CE

2. <https://www.fr.clientearth.org/pollution-de-lair-bruxelles-le-juge-estime-le-plan-des-autorites-inadequat-et-renvoie-laffaire-devant-le-plus-haut-tribunal-de-lue/>.

concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive (voir N. DE SADELEER, *Le droit des déchets dans l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruxelles, Bruylant, p. 273-6). Le but de ces garanties financières est de s'assurer que les sociétés minières disposent de ressources suffisantes pour couvrir les futurs coûts de remise en état, quelle que soit leur situation financière à l'avenir. Etant donné que cette Directive offre une large marge d'appréciation aux États membres pour déterminer le montant exact de ces garanties, la Commission avait limité son évaluation des garanties financières en cause à l'examen des preuves existantes. A cet égard, la Commission s'était appuyée sur les arrêts rendus tant par la Cour supérieure de justice de Catalogne que par la Cour suprême selon lesquels le plan de remise en état d'un des deux sites miniers était incomplet et que, en conséquence, le montant de la garantie financière relative à ce plan était trop faible. Ainsi la Commission avait-elle conclu que le montant de ces garanties (respectivement de 828 013,24 et de 1 130 128 euros) était insuffisant pour couvrir les frais d'une remise en état.

Pour être qualifié d'aide d'Etat, la mesure doit répondre notamment aux conditions suivantes : l'avantage économique provient d'une ressource d'Etat et l'aide revêt un caractère sélectif.

Tout d'abord, l'aide d'Etat doit consister en un avantage financé par des ressources étatiques. L'aide reçoit une définition particulièrement large puisque ce concept s'applique à toute forme d'aide « accordée par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit ». La requérante contestait qu'il s'agissait là d'un transfert de ressources d'Etat. Selon elle, le respect des obligations environnementales n'impliquait pas de transfert de ressources d'Etat, dès lors qu'elle n'avait entraîné aucune réduction du budget étatique.

Ce moyen fut rejeté au motif que des avantages consentis sous la forme d'une garantie d'Etat peuvent impliquer une charge supplémentaire pour l'Etat (cf. arrêt C.J.U.E. du 19 mars 2013, *Bouygues et Bouygues Télécom/Commission e.a. et Commission/France e.a.*, C-399/10 P et C-401/10 P, point 107). La Commission avait donc à juste titre estimé insuffisant le montant des garanties financières. En effet, si l'exploitant abandonnait ses sites une fois leurs ressources minérales épuisées et ne les remettait pas en état, la seule manière pour l'Espagne, compte tenu du montant insuffisant des garanties, de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu de la Directive « déchets miniers » aurait été, en fin de compte, de procéder à une remise en état des sites (arrêt, point 58). Le risque que des ressources étatiques puissent être affectées à l'avenir à la réparation des dommages environnementaux est suffisant pour que la mesure tombe sous le coup de la notion d'aide d'Etat (arrêt, point 63). La capacité financière de l'entreprise minière susceptible de réduire le risque pour l'Etat de devoir intervenir ne peut être prise en considération, d'une part, en raison de différents aléas économiques, et d'autre part, dans la mesure où l'obligation de constitution d'une garantie financière vise, justement, à ce que des fonds soient disponibles à tout moment et indépendamment de la bonne santé financière de l'entreprise (arrêt, point 67).

Les interventions étatiques présentant le caractère d'une aide accordée au secteur privé ne constituent pas des aides d'Etat au sens du traité lorsqu'elles ne sont pas sélectives. En effet, pour qu'une mesure étatique soit assimilée à une aide

d'Etat, encore faut-il qu'elle favorise « certaines entreprises ou productions », plutôt que de profiter indistinctement à l'ensemble des entreprises situées sur le territoire national. La mesure en cause doit donc être sélective. A cet égard, si la notion d'aide d'Etat doit être interprétée sur la base d'éléments objectifs, il n'appartient pas au juge de l'Union, dans le cadre de ce contrôle, de substituer son appréciation économique à celle de la Commission (points 95 et 96). Etant donné que la Directive 2006/21 fournit uniquement des lignes directrices ou des critères que les États membres doivent prendre en compte dans le calcul desdites garanties, la Commission n'aurait pas pu fixer de manière autonome le montant de la garantie adéquate en l'espèce (point 98). La Commission a pu prendre en compte le jugement de la Cour supérieure de justice de Catalogne, laquelle avait jugé que le niveau de la garantie relative au plan de réhabilitation était trop faible (point 100). En prenant en compte dans son appréciation ce jugement, la Commission n'a pas commis d'erreur.

La requérante ne saurait également remettre en cause le fait qu'elle était la seule entreprise visée par cette mesure, dans la mesure où la mesure contestée fut octroyée sur la base d'autorisations d'exploiter individuelles (point 116).

La seconde mesure concernait une aide de 7,9 millions d'euros dont l'exploitant avait bénéficié pour recouvrir un terril situé à côté d'une mine qui n'était plus exploitée. Qualifiée d'aide par la Commission, cette mesure avait été déclarée compatible pour une moitié. La compatibilité partielle avait été justifiée à l'aune des lignes directrices concernant les aides pour la protection de l'environnement, qui prévoyaient un montant d'aide à hauteur de 50 % des coûts éligibles pour les aides qui vont au-delà des normes communautaires (voir N. DE SADELEER, *Commentaire Mégret Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, 2010, éd. de l'Université libre qui allait au-delà des obligations environnementales qui lui étaient imparties (point 161). En effet, les mesures de remise en état s'étaient avérées plus onéreuses que les simples mesures de confinement initialement prévues dans le plan de remise en état de 2008. Elle arguait qu'elle n'avait donc tiré aucun avantage des mesures de remise en état financées par les pouvoirs publics. Le tribunal écarte le moyen constatant qu'il s'agit ici d'une subvention. « L'intervention étatique, représentée par l'investissement de 7,9 millions d'euros, destinée à recouvrir le terril ..., décidée et financée entièrement par les pouvoirs publics, constitue une prestation positive, au même titre qu'une subvention, entraînant nécessairement un avantage pour la requérante, laquelle, grâce au recouvrement du terril, ne devra mettre en œuvre aucune autre mesure de remise en état pour une très longue période » (point 165).

Rien n'empêche, au demeurant, l'Etat espagnol de poursuivre un niveau de protection environnementale plus élevé que le minimum requis (point 168). Le Tribunal se réfère aussi au principe du pollueur-payeur, qui implique « l'internalisation totale des coûts environnementaux par le pollueur, l'objectif étant d'assurer que les coûts privés (supportés par l'entreprise) reflètent les coûts sociaux réels des activités économiques » (point 170).

Le recours est rejeté.

Nicolas DE SADELEER