

Jurisprudence européenne

Francis Haumont

Professeur extraordinaire à l'université catholique 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

Indemnisation des propriétaires touchés par les mesures prises pour éradiquer *Xylella*

Protection sanitaire des végétaux – Directive 2000/29/CE – Protection contre l'introduction et la propagation dans l'Union européenne d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux – Décision 2015/789/UE – Mesures visant à éviter l'introduction et la propagation de *Xylella fastidiosa* – Obligation de procéder à l'enlèvement immédiat des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés – Validité – Principes de précaution et de proportionnalité – art. 17 de la Charte des droits fondamentaux - Droit à indemnisation
CJUE, 9 juin 2016, C-78/16 et C-79/16, Pesce et crts

Le Tribunal administratif régional pour le Latium a posé plusieurs questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre de litiges opposants plusieurs propriétaires agricoles d'exploitation d'oliviers dans les Pouilles à diverses autorités administratives à l'origine de mesures prises en vue d'éradiquer la bactérie *Xylella fastidiosa* dans la région et d'éviter sa propagation. Ces mesures s'inscrivent dans le cadre de la directive 2000/29/CE concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté. La bactérie *Xylella* est reprise à l'annexe I de ladite directive.

Conformément à ses obligations européennes, l'Italie a informé le 21 octobre 2013 les autres États membres et la Commission européenne de la présence de *Xylella* dans deux zones distinctes de la province de Lecce auxquelles se sont ajoutés deux autres foyers distincts. Le 29 octobre 2013, la Région des Pouilles a pris des mesures d'urgence destinées à la prévention et à l'éradication de l'organisme spécifié qui est susceptible de se propager rapidement et largement. Ces mesures ont été complétées par une décision de la Commission du 13 février 2014 (2014/87/UE) interdisant la circulation hors de la province de Lecce des végétaux destinés à la plantation. Une nouvelle décision de la Commission du 23 juillet 2014 (2014/497/UE) impose des mesures plus drastiques et notamment l'arrachage et la destruction des végétaux infectés par la bactérie *Xylella* ainsi que l'arrachage et la destruction des végétaux

dans une zone tampon. Une nouvelle décision du 18 mai 2015 (2015/789/UE) renforce encore les mesures et notamment fixe le rayon de la zone tampon à 100 mètres autour des végétaux infectés.

Les autorités italiennes ont pris également de leur côté des mesures similaires et notamment ont mis en demeure les requérants d'abattre les oliviers dans les zones infectées et tous les végétaux hôtes se trouvant dans un rayon de 100 mètres. À défaut, le coût de cette éradication opérée par l'autorité compétente serait à charge de chaque propriétaire concerné, indépendamment des sanctions administratives qui seraient prononcées.

C'est dans ce contexte que les requérants ont saisi le Tribunal administratif régional du Latium d'un recours en annulation des décisions des autorités italiennes prises à leur encontre, recours fondé sur l'illégalité de la décision 2015/789/UE qui est la base juridique des décisions italiennes. Pour les requérants, cette décision est contraire aux principes de proportionnalité et de précaution et n'est pas valablement motivée.

C'est ce qui conduit le Tribunal à suspendre les mesures dans la zone tampon de 100 mètres et à poser des questions préjudicielles à la Cour de Luxembourg. La plupart de ces questions portent sur le respect du principe de précaution et sur celui du principe de proportionnalité.

En ce qui concerne le principe de précaution – était-il nécessaire de prendre les mesures applicables à la zone tampon ? –, la Cour de justice relève que si les avis scientifiques ne démontrent pas un lien de causalité certain entre la bactérie *Xylella* et le dessèchement rapide des oliviers dans les Pouilles, l'avis de l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA) met en évidence une corrélation significative entre la bactérie et l'occurrence d'une telle pathologie. Dès lors, en application du principe de précaution, la Commission a pu légitimement considérer que l'enlèvement des végétaux infectés étaient une mesure appropriée et nécessaire pour prévenir la propagation de la bactérie.

Sur les mesures applicables à la zone tampon, la Cour estime également, notamment de l'avis de l'EFSA qui mentionne la possibilité de contamination même au-delà des 100 mètres, que la décision de la Commission est conforme aux principes de précaution et de proportionnalité. Et cela vaut aussi pour l'enlèvement et la destruction, dans la zone tampon, des végétaux non infectés compte tenu du fait que l'observation à un moment donné ne permet pas nécessairement de détecter une infection latente et que la propagation de la bactérie peut être très rapide. En outre, dit la Cour, des dérogations peuvent être obtenues – ce qui est le cas dans la province de Lecce – lorsque l'éradication n'est plus possible auquel cas les mesures d'enrayement n'impliquent pas l'enlèvement des végétaux hôtes à proximité des végétaux infectés.

Quant aux autres mesures suggérées par les requérants – taille ou étêtage des oliviers, traitement par pesticides –, elles ne sont pas étayées par des données scientifiques et sont contestées par l'EFSA.



La question du respect du principe de proportionnalité implique aussi de s'interroger sur l'absence de régime d'indemnisation assortissant la décision 2015/789/UE. Pour les requérants, les mesures imposées aboutissant à une véritable expropriation des exploitations agricoles, la Commission aurait dû prévoir expressément, dans cette décision, une indemnisation proportionnée à la valeur effective des végétaux non infectés dont elle prescrit l'enlèvement.

À cet égard, la Cour rappelle que si le législateur européen peut dans certaines circonstances considérer qu'il est indiqué d'indemniser partiellement ou totalement les propriétaires des exploitations dans lesquelles des animaux sont abattus et détruits, il ne saurait être déduit de cette constatation l'existence, dans le droit de l'Union, d'un principe général qui imposerait l'octroi d'une indemnisation en toutes circonstances¹.

Cela étant, dit la Cour², « il importe de relever que l'article 17 de la Charte, relatif au droit de propriété, prévoit désormais, à son paragraphe 1, notamment, que "nul ne peut être privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans le cas et les conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte" et que "l'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général". Or, dans la mesure où le droit à indemnisation découle directement de l'article 17 de la Charte, le seul fait que ni la directive 2000/29 ni la décision d'exécution 2015/789 ne comportent elles-mêmes un régime d'indemnisation ou qu'elles n'imposent l'obligation explicite de prévoir un tel régime ne saurait être interprété en ce sens qu'un tel droit est exclu. Il s'ensuit que ladite décision ne saurait être considérée comme invalide pour ce motif. »

L'avocat général, Y. Bot, est encore plus clair dans ses conclusions du 12 mai 2016³ : « Conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Or, il y a lieu de relever que les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union, au sens de cette disposition, lorsqu'ils instituent des mesures d'éradication ou d'endigement en application de la décision d'exécution 2015/789, elle-même prise en application de la directive 2000/29. Ils sont, dès lors, tenus, en application de l'article 17 de la Charte, d'instaurer un régime qui accorde aux propriétaires des fonds concernés une indemnisation raisonnablement en rapport avec la valeur des végétaux détruits. »⁴ Il poursuit : « Nous constatons, d'ailleurs, que, ainsi que le souligne la Commission, les régimes d'indemnisation prévus par les États membres afin de réparer l'atteinte au droit de propriété supportée dans l'intérêt général pourraient bénéficier d'un cofinancement par l'Union dans le cadre du règlement (UE) n° 652/2014 ».

La Cour conclut donc, après la validation de la motivation de la décision de la Commission querellée, que l'examen des questions posées ne relève aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 2015/789 relative à la lutte contre

la propagation dans l'Union de *Xylella fastidiosa* à la lumière notamment des principes de précaution et de proportionnalité.

Cet arrêt est évidemment important en ce qu'il pourrait constituer la base d'un principe général selon lequel dès lors qu'une mesure édictée par ou sur le fondement d'une directive porte atteinte au droit de propriété, l'article 17 de la Charte imposerait une obligation générale dans le chef des États membres d'organiser un mécanisme d'indemnisation totale ou partielle. ■

Mesures visant à compenser les atteintes aux sites Natura 2000

Directive 92/43/CEE 'habitats' - Site Natura 2000 - Développement d'une zone portuaire – Évaluation des incidences d'un plan ou d'un projet - Développement préalable mais non encore achevé d'une aire de type équivalent à la partie détruite
CJUE, 21 juillet 2016, C-387/15 et C-388/15, Orléans et crst

Dans les zones de protection spéciale (ZPS) ou les zones spéciales de conservation (ZSC)⁵, les autorités ne peuvent autoriser les plans, programmes ou projets susmentionnés que s'il ressort de l'évaluation appropriée des incidences sur l'environnement que ceux-ci ne porteront pas atteinte à l'intégrité du site⁶. Les mesures compensatoires deviennent centrales lorsque, en cas d'atteinte identifiée, les pouvoirs publics décident, pour des raisons impératives d'intérêt public majeur – y compris de nature sociale ou économique –, d'autoriser effectivement les opérations. Dans ces circonstances, après avoir démontré l'absence de solution alternative et caractérisé l'intérêt public majeur, « l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée »⁷. L'État membre informe la Commission de ces mesures compensatoires⁸. La Commission a publié des documents relatifs à l'interprétation de cette procédure dérogatoire, largement conditionnée par la qualité des mesures compensatoires⁹. Elle distingue ainsi les « mesures d'atténuation au sens large, visant à réduire, voire supprimer des effets négatifs sur le site lui-même » et les « mesures compensatoires stricto sensu » qui sont clairement des mesures indépendantes du projet qui visent à →

⁵ Le réseau Natura 2000 est constitué de « zones spéciales de conservation » (ZSC) désignées par les États membres conformément aux dispositions de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, ainsi que de zones de protection spéciale (ZPS) instaurées en vertu de la directive 2009/147/CE concernant la conservation des oiseaux.

⁶ En vertu de l'article 6, § 3, seconde phrase, de la directive « habitats ».

⁷ Art. 6, § 4.

⁸ Si le site Natura 2000 comprend un habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, les exigences sont encore plus drastiques : seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

⁹ Commission européenne, *Gérer les sites Natura 2000 - Les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » 92/43/CEE*, 2000, 69 p. ; Commission européenne, *Évaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000 - Guide de conseils méthodologiques de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « habitats » 92/43/CEE*, 2002, 76 p.

¹ CJUE, 10 juillet 2003, C-20 et C-64/00, Booker Aquaculture et Hydro Seafood, pt 85.

² Pts 85 et 86.

³ Pts 139 et 140.

⁴ Dans le cadre des mesures similaires prises récemment en Corse, le Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnementale (FMSE) finalise un programme d'indemnisation des pertes subies du fait de la lutte contre *Xylella fastidiosa*.

→ contrebalancer les effets négatifs d'un plan ou d'un projet de manière à sauvegarder la cohérence écologique globale du réseau Natura 2000.

La Cour de justice veille de son côté à l'application par les États membres de la hiérarchie des objectifs d'évitement, de réduction et de compensation. On en veut pour exemple une affaire récente qui concernait un projet d'élargissement d'une autoroute affectant un site Natura 2000¹⁰. Dans cette affaire, en dépit de l'alternative choisie, le nouveau tracé continuait d'empiéter sur les prairies bleues qui avaient justifié la désignation du site Natura 2000. Les autorités compétentes avaient néanmoins autorisé le projet au motif qu'une nouvelle aire de prairies bleues serait développée sur le même site, améliorant ainsi sa qualité. La Cour énonce que ces mesures ne visent ni à éviter ni à réduire

les effets significatifs négatifs directement causés sur ce type d'habitat par le projet de tracé de l'autoroute, mais tendent à compenser par la suite ces effets. Elle énonce clairement que « des mesures de protection prévues par un projet qui visent à compenser les effets négatifs de celui-ci sur un site Natura 2000 ne sauraient être prises en compte dans le cadre de l'évaluation des incidences dudit projet, prévue audit article 6, paragraphe 3. »

La Cour dénonce, dans cette affaire, le risque de contournement des procédures par lequel, sous couvert de mesures d'atténuation, les opérateurs actionnent en réalité des mesures compensatoires pour tenter de justifier l'absence d'atteinte significative au site Natura 2000 concerné alors qu'en réalité le projet porte incontestablement atteinte à l'intégrité du site. La Cour avait précisé à cette occasion que ces mesures compensatoires, qu'elles soient mises en œuvre sur le site même ou sur un autre site, ne doivent être prises en considération que lorsque le projet est autorisé en dérogation à l'interdiction de l'article 6, § 3, en raison de son intérêt public majeur et de l'absence de solution alternative et moyennant lesdites mesures compensatoires (art. 6, § 4).

C'est le même raisonnement qui est tenu par la Cour dans l'affaire Orleans ayant donné lieu à l'arrêt du 21 juillet 2016. En l'espèce, des riverains avaient contesté le plan d'agrandissement de la zone portuaire maritime d'Anvers (PRES)¹¹ au motif que le projet, qui devait faire disparaître 20 hectares de vasières de marée et de terre intertidale, affecterait le site Natura 2000 « Estuaire de l'Escaut et de la Durme de la frontière néerlandaise jusqu'à Gand ».

Les aménageurs¹² contestaient l'analyse des riverains car ils avaient entrepris de développer, préventivement, de nouvelles zones naturelles correspondant aux caractéristiques du site. Les permis d'urbanisme étant d'ailleurs subordonnés à la réalisation et à la réussite de ces mesures, celles-ci devaient être qualifiées,

selon eux, de mesures conservatoires¹³. La Cour n'est pas de cet avis. Reprenant sa jurisprudence « Briels », elle considère que ces mesures ne doivent en aucun cas être prises en compte dans l'évaluation des incidences du projet. Elles pourraient tout au plus être qualifiées de mesure compensatoire au sens de l'article 6, § 4, pour autant que les autres conditions du § 4 (intérêt public majeur et absence de solution alternative) soient remplies. La Cour en conclut que « L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE

du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, doit être interprété en ce sens que des mesures, comprises dans un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site d'importance communautaire, envisageant, préalablement à la réalisation d'incidences négatives sur un type d'habitat naturel présent

sur celui-ci, le développement futur d'une aire de ce type, mais dont l'achèvement interviendra postérieurement à l'évaluation du caractère significatif de l'atteinte éventuellement portée à l'intégrité dudit site, ne sont pas susceptibles d'être prises en considération lors de cette évaluation. De telles mesures ne pourraient, le cas échéant, être qualifiées de « mesures compensatoires », au sens du paragraphe 4 de cet article, que pour autant que sont remplies les conditions qui y sont énoncées. »

Ceci confirme la rigidité du mécanisme procédural des §§ 3 et 4 de l'article 6 de la directive « habitats ». En effet, la Cour de justice exige que l'on procède en deux temps : une évaluation appropriée du plan ou du projet en application du § 3, en premier lieu, et, en second lieu, si les conclusions de cette évaluation démontrent l'atteinte significative à un site Natura 2000, l'enclenchement de la procédure dérogatoire du § 4 (démonstration de l'existence d'un intérêt public majeur et de l'absence de solution alternative suivi de la détermination des mesures compensatoires). Il serait temps que l'on puisse regrouper dans une seule procédure ces deux démarches qui gagneraient en cohérence. ■



© Roxane de Flore

¹³ Il s'agit des mesures de l'article 6, § 3, de la directive « Habitats ».

¹⁰ CJUE, 15 mai 2014, C-521/12, Briels et crts, obs. S. Jolivet, R.J.E 2014, p. 791.

¹¹ « Démarcation de la zone portuaire maritime d'Anvers. Développement portuaire sur la rive gauche ».

¹² Régie portuaire d'Anvers soutenue par la Région flamande.