



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentées le 14 décembre 2023¹

Affaire C-626/22

C. Z. e.a.

contre

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.

[demande de décision préjudicielle formée par le Tribunale di Milano (tribunal de Milan, Italie)]

« Renvoi préjudiciel – Directive 2010/75/UE – Émissions industrielles – Prévention et réduction intégrées de la pollution – Réexamen et actualisation des conditions d'autorisation – Mesures de protection de l'environnement et de la santé humaine »

I. Introduction

1. L'aciérie d'Ilva SpA à Tarente, en Italie, est l'une des plus grandes installations de ce type en Europe et un facteur économique important. Elle a par ailleurs, d'après les constatations de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH »), des incidences délétères notables sur l'environnement et porte atteinte à la santé des riverains².
2. Les exigences au titre du droit de l'Union posées à l'égard d'une telle installation sont fixées, en substance, dans la directive 2010/75/UE³ ainsi que dans les actes juridiques relatifs aux meilleures techniques disponibles (MTD) (ci-après les « conclusions sur les MTD »), que la Commission européenne a élaborés en coopération avec les représentants des milieux intéressés et les représentants des États membres.
3. À l'occasion d'un litige portant sur le point de savoir si l'aciérie d'Ilva est exploitée en conformité avec ces exigences, la juridiction de renvoi demande à la Cour quelle importance revêtent certaines informations relatives aux effets de l'aciérie sur la santé humaine et quelles émissions doivent être prises en compte. La Cour est en outre interrogée sur le point de savoir s'il est admissible de repousser de manière répétée le délai de mise en œuvre de certaines conditions d'autorisation.

¹ Langue originale : l'allemand.

² Arrêts de la Cour EDH du 24 janvier 2019, Cordella e.a./Italie (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), et du 5 mai 2022, Ardimento e.a./Italie (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

³ Directive du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (JO 2010, L 334, p. 17, ci-après la « directive relative aux émissions industrielles »).

4. La Cour a certes déjà eu, très récemment, l'occasion d'examiner certaines questions touchant à la fixation de valeurs limites dans l'autorisation d'une installation⁴. La présente demande de décision préjudicielle lui offre cependant l'opportunité de se pencher de manière plus approfondie sur les conditions générales d'autorisation au titre de la directive relative aux émissions industrielles.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

5. La directive relative aux émissions industrielles a procédé à la refonte de la directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution⁵, qui avait codifié, sans la modifier sur le fond, la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution⁶. De nombreuses dispositions de ces trois directives sont cependant identiques ou du moins très similaires.

6. La juridiction de renvoi fait certes référence dans ses questions à plusieurs considérants et articles de la directive relative aux émissions industrielles, mais seules les dispositions suivantes sont pertinentes.

7. L'article 3 de la directive relative aux émissions industrielles définit plusieurs notions :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

2. "pollution" : l'introduction directe ou indirecte, par l'activité humaine, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'air, l'eau ou le sol, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine ou à la qualité de l'environnement, d'entraîner des détériorations des biens matériels, une détérioration ou une entrave à l'agrément de l'environnement ou à d'autres utilisations légitimes de ce dernier ;

3. "installation" : une unité technique fixe au sein de laquelle interviennent une ou plusieurs des activités figurant à l'annexe I ou dans la partie 1 de l'annexe VII^[7], ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement, exercée sur le même site, qui est liée techniquement aux activités énumérées dans ces annexes et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution ;

[...]

5. "valeur limite d'émission" : la masse, exprimée en fonction de certains paramètres spécifiques, la concentration et/ou le niveau d'une émission, à ne pas dépasser au cours d'une ou de plusieurs périodes données ;

⁴ Arrêt du 9 mars 2023, *Sdruzhenie « Za Zemyata – dostap do pravosadie »* e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173).

⁵ Directive du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 (JO 2008, L 24, p. 8).

⁶ Directive du Conseil du 24 septembre 1996 (JO 1996, L 257, p. 26).

⁷ L'annexe I, points 2.2 à 2.4, cite diverses activités industrielles en lien avec l'acier et le fer.

[...]

10. “meilleures techniques disponibles” : le stade de développement le plus efficace et avancé des activités et de leurs modes d’exploitation, démontrant l’aptitude pratique de techniques particulières à constituer la base des valeurs limites d’émission et d’autres conditions d’autorisation visant à éviter et, lorsque cela s’avère impossible, à réduire les émissions et l’impact sur l’environnement dans son ensemble :

- a) par “techniques”, on entend aussi bien les techniques employées que la manière dont l’installation est conçue, construite, entretenue, exploitée et mise à l’arrêt ;
- b) par “disponibles”, on entend les techniques mises au point sur une échelle permettant de les appliquer dans le contexte du secteur industriel concerné, dans des conditions économiquement et techniquement viables, en prenant en considération les coûts et les avantages, que ces techniques soient utilisées ou produites ou non sur le territoire de l’État membre intéressé, pour autant que l’exploitant concerné puisse y avoir accès dans des conditions raisonnables ;
- c) par “meilleures”, on entend les techniques les plus efficaces pour atteindre un niveau général élevé de protection de l’environnement dans son ensemble [...] »

8. L’article 4, paragraphe 1, de la directive relative aux émissions industrielles prévoit une autorisation préalable :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires afin qu’aucune installation ou installation de combustion, installation d’incinération des déchets ou installation de coïncinération des déchets ne soit exploitée sans autorisation.

[...] »

9. L’article 5 de la directive relative aux émissions industrielles renvoie pour les conditions d’une autorisation à la directive elle-même :

« Sans préjudice des autres exigences découlant des dispositions nationales ou de l’Union, l’autorité compétente accorde une autorisation si l’installation répond aux exigences prévues par la présente directive. »

10. La mise en œuvre des conditions d’autorisation est régie à l’article 8 de la directive relative aux émissions industrielles :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les conditions de l’autorisation soient respectées.

2. En cas d’infraction aux conditions d’autorisation, les États membres veillent à ce que :

- a) l’exploitant informe immédiatement l’autorité compétente ;
- b) l’exploitant prenne immédiatement les mesures nécessaires pour rétablir dans les plus brefs délais possibles la conformité ;

- c) l'autorité compétente oblige l'exploitant à prendre toute mesure complémentaire appropriée qu'elle juge nécessaire pour rétablir la conformité.

Lorsque l'infraction aux conditions d'autorisation présente un danger direct pour la santé humaine ou risque de produire un important effet préjudiciable immédiat sur l'environnement, et jusqu'à ce que la conformité soit rétablie conformément au premier alinéa, points b) et c), l'exploitation de l'installation, de l'installation de combustion, de l'installation d'incinération des déchets, de l'installation de coïncinération des déchets ou de la partie concernée de ces installations est suspendue. »

11. L'article 10 de la directive relative aux émissions industrielles règle le champ d'application du chapitre II :

« Le présent chapitre s'applique aux activités énumérées à l'annexe I et qui, le cas échéant, atteignent les seuils de capacité indiqués dans cette annexe. »

12. L'article 11 de la directive relative aux émissions industrielles contient les principes généraux des obligations fondamentales des exploitants. Il y a lieu de mettre en exergue les points sous a) à c) :

« a) toutes les mesures de prévention appropriées sont prises contre la pollution ;

b) les meilleures techniques disponibles sont appliquées ;

c) aucune pollution importante n'est causée [...] »

13. Le contenu de la demande d'autorisation est visé par l'article 12 de la directive relative aux émissions industrielles. D'après le paragraphe 1, sous f) et g), de cet article, les émissions et les technologies doivent être décrites :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires afin que les demandes d'autorisation comprennent une description des éléments suivants :

[...]

f) la nature et les quantités des émissions prévisibles de l'installation dans chaque milieu ainsi que la détermination des effets significatifs des émissions sur l'environnement ;

g) la technologie prévue et les autres techniques visant à prévenir les émissions provenant de l'installation ou, si cela n'est pas possible, à les réduire [...] »

14. L'article 13 de la directive relative aux émissions industrielles contient des dispositions sur la manière dont la Commission identifie, avec les États membres, les secteurs industriels concernés et les organisations non gouvernementales œuvrant pour la protection de l'environnement, les meilleures techniques disponibles.

15. Les conditions d'autorisation pour le respect des obligations fondamentales en vertu de l'article 11 de la directive relative aux émissions industrielles et les normes de qualité environnementale plus avancées au titre de l'article 18 sont réglées à l'article 14 :

« 1. Les États membres s'assurent que l'autorisation prévoit toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect des articles 11 et 18.

Ces mesures comprennent au minimum les suivantes :

a) des valeurs limites d'émission pour les substances polluantes figurant à l'annexe II et pour les autres substances polluantes qui sont susceptibles d'être émises par l'installation concernée en quantités significatives, eu égard à leur nature et à leur potentiel de transferts de pollution d'un milieu à l'autre ;

[...]

2. Aux fins du paragraphe 1, point a), les valeurs limites peuvent être complétées ou remplacées par des paramètres ou des mesures techniques équivalents garantissant un niveau équivalent de protection de l'environnement.

3. Les conclusions sur les MTD servent de référence pour la fixation des conditions d'autorisation.

4. Sans préjudice de l'article 18, l'autorité compétente peut fixer des conditions d'autorisation plus sévères que celles pouvant être atteintes par l'utilisation des meilleures techniques disponibles telles que décrites dans les conclusions sur les MTD. Les États membres peuvent établir des règles en vertu desquelles l'autorité compétente peut fixer des conditions plus strictes.

[...]

6. Lorsqu'une activité ou un type de procédé de production d'usage dans une installation n'est couvert par aucune des conclusions sur les MTD ou lorsque ces conclusions ne prennent pas en considération toutes les incidences possibles de l'activité ou du procédé sur l'environnement, l'autorité compétente, après consultation préalable de l'exploitant, fixe les conditions d'autorisation sur la base des meilleures techniques disponibles qu'elle a déterminées pour les activités ou procédés concernés en accordant une attention particulière aux critères figurant à l'annexe III.

[...] »

16. L'article 15, paragraphes 2 et 3, de la directive relative aux émissions industrielles contient les règles pertinentes suivantes relatives à la fixation des valeurs limites d'émission :

« 2. Sans préjudice de l'article 18, les valeurs limites d'émission et les paramètres et mesures techniques équivalents visés à l'article 14, paragraphes 1 et 2, sont fondés sur les meilleures techniques disponibles, sans prescrire l'utilisation d'une technique ou d'une technologie spécifique.

3. L'autorité compétente fixe des valeurs limites d'émission garantissant que les émissions, dans des conditions d'exploitation normales, n'excèdent pas les niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles telles que décrites dans les décisions concernant les conclusions sur les MTD visées à l'article 13, paragraphe 5 :

- a) soit en fixant des valeurs limites d'émission qui n'excèdent pas les niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles. Ces valeurs limites d'émission sont exprimées pour les mêmes périodes, ou pour des périodes plus courtes, et pour les mêmes conditions de référence que lesdits niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles ;
- b) soit en fixant des valeurs limites d'émission différentes de celles visées au point a) en termes de valeurs, de périodes et de conditions de référence.

En cas d'application du point b), l'autorité compétente évalue, au moins une fois par an, les résultats de la surveillance des émissions afin de garantir que les émissions, dans des conditions d'exploitation normales, n'ont pas excédé les niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles. »

17. L'article 18 de la directive relative aux émissions industrielles prévoit des obligations supplémentaires pour respecter les normes de qualité environnementale :

« Si une norme de qualité environnementale requiert des conditions plus sévères que celles pouvant être atteintes par l'utilisation des meilleures techniques disponibles, des mesures supplémentaires sont ajoutées dans l'autorisation, sans préjudice d'autres mesures pouvant être prises pour respecter les normes de qualité environnementale. »

18. L'article 21 de la directive relative aux émissions industrielles concerne le réexamen et l'actualisation périodique des conditions d'autorisation. Un réexamen est en particulier nécessaire dans un délai de quatre ans suivant la décision sur les nouvelles conclusions sur les MTD au sujet des meilleures techniques disponibles (paragraphe 3), après l'adoption de normes de qualité environnementale nouvelles ou révisées [paragraphe 5, sous c)] et lorsque « la pollution causée par l'installation est telle qu'il convient de réviser les valeurs limites d'émission indiquées dans l'autorisation ou d'inclure de nouvelles valeurs limites d'émission » [paragraphe 5, sous a)].

B. Le droit italien et l'évolution de l'autorisation

1. La réglementation générale

19. La République italienne a transposé la directive relative aux émissions industrielles par le decreto legislativo n. 152 del 2006 – Norme in materia ambientale (décret législatif n° 152 de 2006 – Règles en matière d'environnement), également dénommé « Testo unico Ambiente » (« code de l'environnement »).

2. *Les règles spéciales de 2012*

20. Toutefois, le decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (décret-loi n° 207), du 3 décembre 2012, qui a été converti en loi, avec modifications, par la legge n. 231 (loi n° 231), du 24 décembre 2012, contient des dispositions spéciales pour l'aciérie objet du litige. Celles-ci ont été introduites après que le juge d'instruction du Tribunale di Taranto (tribunal de Tarente, Italie) a ordonné la saisie provisoire de l'installation et des matériaux d'Ilva sans possibilité d'utilisation.

21. L'article 1^{er}, paragraphe 1, du décret-loi n° 207 a introduit la notion d'« établissement industriel d'intérêt stratégique national ». Il est prévu qu'en cas de nécessité absolue de préserver l'emploi et la production au cours du réexamen de l'autorisation environnementale intégrée, le ministre de l'Environnement peut autoriser la poursuite de l'activité pour trente-six mois, pour autant que les dispositions qui y sont contenues soient respectées, même si les autorités judiciaires ont mis sous séquestre les biens de l'entreprise, sans préjudice de l'exercice de l'activité commerciale.

22. Il est indiqué à l'article 1 bis, paragraphe 1, du décret-loi n° 207 que, dans toutes les zones dans lesquelles se trouvent des établissements industriels d'intérêt stratégique national, les autorités sanitaires « rédigent conjointement, avec une mise à jour au moins annuelle, un rapport d'évaluation des dommages pour la santé en se fondant également sur le registre régional du cancer et sur les cartes épidémiologiques relatives aux principales maladies à caractère environnemental ».

23. Il est constaté à l'article 3 du décret-loi n° 207 que « l'établissement sidérurgique de la société ILVA SpA à Tarente constitue un établissement industriel d'intérêt stratégique national » et que la société Ilva est autorisée, dans les limites permises par l'autorisation environnementale intégrée de 2012 et pour une période de trente-six mois à compter de la date d'entrée en vigueur du décret-loi (donc jusqu'au 3 décembre 2015), « à poursuivre l'activité de production dans l'usine ainsi que la commercialisation des produits ».

3. *Les règles spéciales de 2013*

24. En 2013, le decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 (décret-loi n° 61), du 4 juin 2013, a été adopté, converti en loi, avec modifications, par la legge n. 89 (loi n° 89), du 3 août 2013.

25. L'article 1^{er}, paragraphe 1, du décret-loi n° 61 prévoit en particulier, que, de façon générale, toute entreprise d'une certaine taille et gérant au moins un établissement industriel d'intérêt stratégique peut être placée sous un régime d'administration provisoire si « l'activité productive a impliqué et implique objectivement des dangers graves et importants pour l'intégrité de l'environnement et de la santé, en raison du non-respect réitéré de l'autorisation environnementale intégrée ».

26. L'article 2, paragraphe 1, du décret-loi n° 61 dispose que, pour l'entreprise Ilva, les conditions de l'administration provisoire sont « remplies ».

27. L'article 1^{er}, paragraphe 5, du décret-loi n° 61 prévoit en outre que, concomitamment à la nomination d'un commissaire extraordinaire, un comité composé de trois experts doit élaborer, conformément au droit de l'Union et au droit international, ainsi qu'aux lois nationales et régionales, le « plan des mesures environnementales et sanitaires prévoyant les actions et délais nécessaires pour garantir le respect des prescriptions légales et de l'autorisation environnementale ».

intégrée » ; les membres du comité sont désignés par le ministre de l'Environnement, les ministres de la Santé et du Développement économique ayant été entendus, parmi les personnes possédant une expérience et des compétences démontrées en matière de protection de l'environnement et de la santé ainsi que de projets d'ingénierie.

28. D'après l'article 1^{er}, paragraphe 7, du décret-loi n° 61, l'autorisation d'un tel plan par décret du président du Conseil des ministres est équivalente à une modification de l'autorisation environnementale intégrée. La conclusion des mesures prévues dans l'autorisation environnementale intégrée est constatée dans un délai de « trente-six mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi convertissant [ce] décret », c'est-à-dire jusqu'au 3 août 2016. En outre, ce paragraphe prévoit expressément que l'appréciation des dommages pour la santé ne peut pas modifier en elle-même l'autorisation environnementale intégrée, mais que la région (en tant qu'instance compétente pour la santé publique) est autorisée à demander son réexamen (les résultats de l'analyse des données collectées par les autorités de santé sont répartis en trois niveaux, en fonction des points critiques constatés, et seul le troisième niveau habilite la région à demander le réexamen de l'autorisation environnementale intégrée).

29. En transposition du décret-loi n° 61, le decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2014 recante Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89 (décret du président du Conseil des ministres portant autorisation du plan des mesures et des actions de protection de l'environnement et de la santé au titre de l'article 1^{er}, paragraphes 5 et 7, du décret-loi n° 61 du 4 juin 2013 qui a été converti en loi, avec modifications, par la loi n° 89 du 3 août 2013), du 14 mars 2014 (ci-après le « DPCM de 2014 »), a été adopté.

4. Les règles spéciales de 2015

30. Le decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (décret-loi n° 1), du 5 janvier 2015, qui a été converti en loi, avec modifications, par la legge n. 20 (loi n° 20), du 4 mars 2015, étend la liste des grandes entreprises en état d'insolvabilité admises au bénéfice de la procédure d'administration extraordinaire et étend aussi cette procédure aux entreprises qui exploitent au moins un établissement industriel d'intérêt stratégique national. La société Ilva a donc été placée, par décret du ministre du Développement économique du 21 janvier 2015, sous administration extraordinaire, ce qui a mis fin au mandat du commissaire extraordinaire prévu par le décret-loi n° 61.

31. Le décret-loi n° 1 prévoit que le plan de mesures et d'actions cité dans le DPCM de 2014 est « réputé avoir été mis en œuvre si, à la date du 31 juillet 2015, au moins 80 % des prescriptions arrivant à échéance à cette date ont été accomplies », et que le délai pour la mise en œuvre des dispositions restantes est le 3 août 2016.

5. Les réglementations de 2015 et 2016 relatives à la vente d'Ilva

32. Le decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191 – Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA (décret-loi n° 191 – Dispositions urgentes pour la cession à des tiers des activités d'entreprise d'ILVA), du 4 décembre 2015, qui a été converti en loi, avec modifications, par la legge n. 13 (loi n° 13), du 1^{er} février 2016, et le decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (décret-loi n° 98 – Dispositions urgentes pour l'achèvement de la procédure de cession des

activités d'entreprise d'ILVA), du 9 juin 2016, qui a été converti en loi, avec modifications, par la legge n. 151 (loi n° 151), du 1^{er} août 2016, règlent la procédure de mise en concurrence pour la cession des entreprises du groupe Ilva.

33. En particulier, l'article 1^{er}, paragraphes 8.1 et 8.2, du décret-loi n° 191 prévoit que le soumissionnaire retenu peut présenter une demande de modification des mesures et actions de protection de l'environnement fixées dans le plan autorisé par le DPCM de 2014. Les modifications proposées doivent assurer des standards de protection de l'environnement qui sont conformes aux dispositions du plan autorisé par le DPCM de 2014, pour autant qu'ils soient compatibles, et sont imposées par un décret du président du Conseil des ministres qui « correspond à une autorisation environnementale intégrée, tient lieu le cas échéant d'évaluation des incidences sur l'environnement et met un terme à toutes les procédures en cours sur les autorisations environnementales intégrées ».

34. Il est en outre prévu que le délai pour la mise en œuvre de l'autorisation environnementale intégrée de 2012 et du plan autorisé par le DPCM de 2014 soit prolongé jusqu'au 30 juin 2017.

35. Par le décret-loi n° 98, l'évaluation des modifications proposées du plan environnemental conformément au DPCM de 2014 est avancée à un stade antérieur à l'adjudication. Ce décret-loi prévoit également l'adoption d'un nouveau décret du président du Conseil des ministres qui devrait contenir les modifications du DPCM de 2014 et toutes les autorisations nécessaires pour l'exploitation de l'aciérie en tenant compte du nouveau plan industriel présenté par le soumissionnaire retenu.

36. Le decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (décret-loi n° 244), du 30 décembre 2016, qui a été converti en loi, avec modifications, par la legge n. 19 (loi n° 19), du 27 février 2017, prolonge une fois de plus le délai pour la mise en œuvre des dispositions de l'autorisation environnementale intégrée de 2012 et du plan autorisé par le DPCM de 2014, et ce jusqu'au 30 septembre 2017. Le délai pour la mise en œuvre de certaines mesures d'assainissement de l'environnement a par ailleurs été rattaché à l'autorisation environnementale intégrée en vigueur.

6. *L'autorisation de 2017*

37. Le decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 2017, rubricato « Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 marzo 2014, a norma dell'articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13 » (décret du président du Conseil des ministres intitulé « Autorisation des modifications du plan de mesures et d'actions prévu dans le [DPCM de 2014] pour la protection de l'environnement et de la santé conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 8.1, du décret-loi n° 191, qui a été converti en loi, avec modifications, par la loi n° 13, du 1^{er} février 2016 »), du 29 septembre 2017 (ci-après le « DPCM de 2017 »), contient les dernières modifications de l'autorisation pour l'aciérie d'Ilva communiquées dans la demande de décision préjudicielle.

38. Il prévoit des modifications et des compléments au plan environnemental exposé dans le DPCM de 2014 et pose un nouveau délai au 23 août 2023 pour la mise en œuvre de certaines mesures d'assainissement de l'environnement.

39. Il prévoit également qu'en cas de non-respect du plan qui ne serait pas imputable à l'exploitant, une procédure est engagée conduisant au report du délai pour le respect du plan.

III. Les faits et la demande de décision préjudicielle

40. La société Ilva, qui se trouve sous administration extraordinaire, possède une aciérie à Tarente. Cette usine est exploitée par la société Acciaierie d'Italia SpA, qui est elle-même contrôlée par la Acciaierie d'Italia Holding SpA⁸. La Cour EDH a constaté dans un arrêt de 2019 qu'il s'agit du plus grand complexe sidérurgique industriel d'Europe couvrant une zone d'environ 1 500 hectares et comptant près de 11 000 employés⁹.

41. L'aciérie est certes exploitée depuis déjà de nombreuses années, mais les services compétents ont autorisé son exploitation pour la première fois le 4 août 2011 sur la base de la réglementation générale italienne de transposition de la directive 2008/1, qui a été remplacée par la directive relative aux émissions industrielles. Ils ont modifié cette autorisation le 26 octobre 2012.

42. Ainsi qu'il ressort cependant de la réglementation italienne pertinente, l'aciérie n'est plus exploitée depuis la fin de l'année 2012 d'après la réglementation générale italienne de transposition de la directive relative aux émissions industrielles, mais sur la base de règles spéciales modifiées de manière répétée.

43. Ces règles prévoient notamment une surveillance continue de la situation sanitaire dans les environs de l'usine, qui en vertu de certaines conditions pourrait justifier un réexamen de l'autorisation.

44. En outre, des délais ont été fixés pour mettre en œuvre des mesures d'atténuation des effets néfastes sur l'environnement qui étaient déjà contenues dans l'autorisation environnementale intégrée de 2012. Après qu'un délai a été tout d'abord fixé au 3 août 2016 dans le décret-loi n° 61, celui-ci a été par la suite plusieurs fois prolongé, en dernier lieu en 2017 jusqu'au 23 août 2023.

45. Les requérants signalent toutefois que le délai pour certaines conditions a été de nouveau prolongé le 10 août 2023. Dans le decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 278 del 10 agosto 2023 (décret n° 278 du ministre de l'Environnement et de la Sécurité énergétique), du 10 août 2023¹⁰, des « mesures alternatives » (« *misure alternative* ») sont fixées.

46. Les requérants, des riverains de Tarente, ont introduit auprès du Tribunale di Milano (tribunal de Milan, Italie) une action collective contre Ilva, Acciaierie d'Italia et Acciaierie d'Italia Holding en vue de la cessation de l'exploitation de l'installation ou du moins de parties de l'installation en vue de la protection du droit à la santé, du droit à la sérénité et à une vie tranquille, et du droit à un climat vivable. Ces droits sont de leur avis fortement affectés depuis des décennies par l'exploitation de l'aciérie.

⁸ D'après les indications sur le site Internet de l'entreprise, celle-ci a été privatisée en 1995 et est aujourd'hui détenue à 62 % par une entreprise sidérurgique internationale. Les parts restantes sont détenues par l'État italien (<https://www.acciaierieditalia.com/en/company/about-us/>, consulté le 16 août 2023).

⁹ Arrêt de la Cour EDH du 24 janvier 2019, Cordella e.a./Italie (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, point 12).

¹⁰ <https://va.mite.gov.it/File/Documento/888984>, consulté le 16 octobre 2023.

47. Dans le cadre de cette procédure, le Tribunale di Milano (tribunal de Milan) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) La [directive 2010/75] et en particulier ses considérants 4, 18, 34, 28 et 29 ainsi que [son article 3, point 2, et ses articles] 11, 12 et 23, et le principe de précaution et de protection de la santé humaine prévu par [l'article 191 TFUE et l'article 174 CE] peuvent-ils être interprétés en ce sens que, en application d'une loi nationale d'un État membre, il est permis à cet État membre de prévoir que l'évaluation des dommages sanitaires constitue un acte étranger à la procédure de délivrance et de réexamen de l'autorisation environnementale intégrée- en l'espèce le [DPCM de 2017] – et que sa rédaction peut être dépourvue d'effets automatiques en termes de prise en compte effective et en temps utile de la part de l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure de réexamen de l'autorisation environnementale intégrée/du décret du Président du Conseil des ministres, spécialement lorsque cette évaluation fournit des résultats montrant le caractère inacceptable du risque sanitaire pour une population nombreuse exposée aux émissions polluantes, ou bien la directive doit-elle être interprétée en ce sens que i) le risque tolérable pour la santé humaine peut être apprécié au moyen d'une analyse scientifique de nature épidémiologique ; ii) l'évaluation des dommages sanitaires doit constituer un acte faisant partie intégrante de la procédure de délivrance et de réexamen de l'autorisation environnementale intégrée/du décret du Président du Conseil des ministres, voire en être une condition préalable nécessaire, et doit en particulier être prise en compte obligatoirement, effectivement et en temps utile par l'autorité compétente pour délivrer et réexaminer l'autorisation environnementale intégrée ?
- 2) La [directive 2010/75] et notamment ses considérants 4, 1[5], 18, 21, 34, 28 et 29 [ainsi que son article 3, point 2, et ses articles] 11, 14, 15, 18 et 21 peuvent-ils être interprétés en ce sens que, en application d'une loi nationale d'un État membre, il doit être prévu que l'autorisation environnementale intégrée (ici, l'autorisation environnementale intégrée de 2012, le [DPCM de 2014], le [DPCM de 2017]) doit toujours prendre en compte toutes les substances faisant l'objet d'émissions scientifiquement reconnues comme nocives, y compris les particules PM₁₀ et PM_{2,5} en tout état de cause causées par l'installation évaluée, ou bien la directive peut-elle être interprétée en ce sens que l'autorisation environnementale intégrée (la mesure administrative portant autorisation) doit inclure uniquement les substances polluantes prévues a priori en raison de la nature et du type d'activité industrielle exercée ?
- 3) La [directive 2010/75] et notamment ses considérants 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34 et 43 ainsi que [son article 3, point 2, et ses articles] 25, 11, 14, 16 et 21 peuvent-ils être interprétés en ce sens que, en application d'une loi nationale d'un État membre, cet État membre peut, alors qu'il existe une activité industrielle comportant des dangers graves et importants pour l'intégrité de l'environnement et de la santé humaine, différer de près de sept ans et demi par rapport au délai initialement fixé, et pour une durée totale de onze ans, le délai accordé à l'exploitant pour mettre l'activité industrielle en conformité avec l'autorisation délivrée, par l'application des mesures et actions de protection environnementale et sanitaire qui y sont prévues ? »

48. Les requérants de la procédure au principal, Ilva, Acciaierie d'Italia, la Région des Pouilles, la République italienne ainsi que la Commission ont présenté des observations écrites. Ces mêmes parties ainsi qu'une autre partie intervenante dans la procédure nationale, le Gruppo di Intervento Giuridico, ont également participé à l'audience qui s'est tenue le 7 novembre 2023.

IV. Appréciation en droit

49. La juridiction de renvoi souhaiterait savoir quelle importance revêtent certaines informations relatives aux incidences de l'aciérie sur la santé humaine (voir section B), de même que les informations sur certaines émissions (voir section C), et s'il est admissible de prolonger de manière répétée le délai de mise en œuvre de certaines conditions d'autorisation (voir section D). Il convient cependant au préalable de se pencher sur les objections quant à la recevabilité soulevées à l'encontre de la demande de décision préjudicielle.

A. Recevabilité de la demande de décision préjudicielle

50. Ilva et Acciaierie d'Italia considèrent que la demande de décision préjudicielle est irrecevable. La juridiction de renvoi n'aurait pas exposé à suffisance les raisons pour lesquelles elle aurait besoin d'une interprétation des articles et considérants cités (voir sous-section 1) ; en vertu du droit italien, l'interprétation du droit de l'Union ne serait pas décisive (voir sous-section 2), et, enfin, les dispositions citées ne seraient pas suffisamment précises et ne pourraient pas être opposées à Ilva et Acciaierie d'Italia dans la procédure au principal étant donné que ces dernières sont des personnes privées (voir sous-section 3).

51. De manière générale, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation d'une règle de droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer. Ces questions bénéficient d'une présomption de pertinence. La Cour ne peut refuser de statuer sur une question préjudicielle posée par un juge national que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées¹¹.

1. Motivation de la demande de décision préjudicielle

52. Ilva et Acciaierie d'Italia invoquent l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour pour démontrer que la juridiction de renvoi n'a pas exposé les informations dont la Cour a besoin pour statuer sur la demande de décision préjudicielle.

53. En vertu de cette disposition, la demande de décision préjudicielle doit contenir un exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s'interroger sur l'interprétation de certaines dispositions du droit de l'Union, ainsi que du lien qu'elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal.

54. Il est à cet égard correct que la juridiction de renvoi cite dans ses questions un grand nombre d'articles et de considérants de la directive relative aux émissions industrielles, ainsi que l'article 191 TFUE, sans exposer dans le détail les raisons pour lesquelles elle aurait besoin d'une interprétation de tous les textes cités.

¹¹ Arrêt du 6 octobre 2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, points 27 et 28 ainsi que jurisprudence citée).

55. Il ressort néanmoins clairement de la demande de décision préjudicielle que la juridiction de renvoi souhaiterait savoir si trois obligations spécifiques découlent des textes cités. L'objet des questions préjudicielles est par conséquent exposé à suffisance dans la demande de décision préjudicielle.

2. Pertinence en vertu du droit italien

56. Ilva et Acciaierie d'Italia exposent par ailleurs que l'interprétation demandée est sans pertinence dans la procédure au principal en raison de plusieurs éléments de réflexion fondés sur le droit italien. En particulier, la juridiction de renvoi ne pourrait ni abroger l'autorisation ni l'ignorer dans le cadre de sa décision. La légalité de cette autorisation aurait en outre déjà été constatée de manière définitive.

57. La Cour ne peut cependant pas juger si ces objections sont pertinentes étant donné qu'il ne lui appartient pas d'interpréter les dispositions nationales relatives aux pouvoirs de la juridiction de renvoi. Cette interprétation relève de la compétence exclusive des juridictions nationales¹².

58. En outre, la République italienne, qui ne conteste pas la recevabilité de la demande de décision préjudicielle, a exposé à maintes reprises, dans le cadre de la procédure Cordella devant la Cour EDH, que les recours devant les juridictions civiles italiennes, tout comme la procédure au principal de la présente demande de décision préjudicielle, pourraient assurer, au vu des dangers pour la santé de l'aciérie d'Ilva, une protection juridique effective pour les personnes concernées¹³. La possibilité de telles procédures de recours correspondrait à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus¹⁴, en vertu duquel chaque partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

59. Ainsi, ces objections ne fondent pas non plus de doutes manifestes quant à la pertinence de la demande de décision préjudicielle.

3. Applicabilité directe des dispositions à interpréter

60. Ilva et Acciaierie d'Italia affirment enfin que la demande de décision préjudicielle est dénuée de pertinence parce qu'une application directe des dispositions à interpréter serait exclue, tant d'un point de vue général qu'en particulier à leur égard, en tant que personnes privées. Leur position juridique découlerait au contraire des règles spéciales que la République italienne a adoptées pour l'aciérie.

61. Force est d'admettre qu'une directive ne saurait, par elle-même, créer d'obligations pour un particulier et ne peut donc être invoquée en tant que telle contre lui. Étendre l'invocabilité d'une disposition d'une directive non transposée, ou incorrectement transposée, au domaine des

¹² Arrêts du 27 octobre 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, point 57), et du 14 juin 2017, Online Games e.a. (C-685/15, EU:C:2017:452, point 45).

¹³ Arrêt de la Cour EDH du 24 janvier 2019, Cordella e.a./Italie (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, point 112), ainsi que communication du gouvernement italien sur la 1459^e réunion du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (mars 2023), Document DH-DD(2023)36, du 6 janvier 2023, p. 9.

¹⁴ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée par décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1).

rapports entre les particuliers reviendrait à reconnaître à l'Union européenne le pouvoir d'édicter avec effet immédiat des obligations à la charge des particuliers, alors qu'elle ne détient cette compétence que là où lui est attribué le pouvoir d'adopter des règlements. Ainsi, même une disposition claire, précise et inconditionnelle d'une directive visant à conférer des droits ou à imposer des obligations aux particuliers ne saurait trouver application en tant que telle dans le cadre d'un litige qui oppose exclusivement des particuliers. Une directive ne peut de même pas être invoquée dans un litige entre particuliers afin d'écarter la réglementation d'un État membre contraire à cette directive¹⁵.

62. L'interprétation d'une directive peut être néanmoins pertinente dans le cadre d'un litige entre personnes privées puisque, en appliquant le droit national, les juridictions nationales appelées à l'interpréter sont tenues de prendre en considération l'ensemble des règles de ce droit et de faire application des méthodes d'interprétation reconnues par celui-ci afin de l'interpréter, dans toute la mesure possible, à la lumière du texte ainsi que de la finalité de la directive en cause pour atteindre le résultat fixé par celle-ci, et de se conformer ainsi à l'article 288, troisième alinéa, TFUE¹⁶.

63. Seules les juridictions italiennes sont à même de juger s'il existe une marge de manœuvre pour une telle interprétation du droit italien conforme au droit de l'Union.

64. En outre, d'après les informations disponibles, l'État italien détient encore une participation de près de 40 % dans Ilva¹⁷ et il y exerce une influence importante à travers un commissaire extraordinaire et un comité composé de trois experts. On ne saurait par conséquent exclure qu'Ilva doive être rattachée à l'État italien, qui ne saurait lui-même tirer avantage d'une mauvaise transposition de la directive relative aux émissions industrielles¹⁸. Dans ce cas, la directive pourrait être directement opposée à Ilva¹⁹.

65. En ce qui concerne l'objection selon laquelle les dispositions visées dans les questions préjudicielles ne sont, dans leur contenu, pas susceptibles de fonder des obligations directement applicables, il y a éventuellement lieu de se pencher sur ce point lors de l'examen des différentes questions, bien que celles-ci ne concernent pas spécifiquement ce point.

66. Il y a donc lieu de rejeter également ces objections, et la demande de décision préjudicielle est dans son ensemble recevable.

B. Première question préjudicielle : évaluation des dommages pour la santé

67. Par la première question, la juridiction de renvoi souhaiterait savoir quelle importance revêt une évaluation, prévue en droit italien, des dommages à la santé pour l'octroi et le réexamen de l'autorisation environnementale intégrée d'une installation d'après la directive relative aux émissions industrielles lorsque l'évaluation aboutit à la conclusion que, pour une population fortement affectée par les émissions de polluants, le risque pour la santé n'est pas tolérable.

¹⁵ Arrêt du 7 août 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, points 42 à 44 et jurisprudence citée).

¹⁶ Arrêt du 7 août 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, point 39 et jurisprudence citée).

¹⁷ Voir note en bas de page 8 des présentes conclusions.

¹⁸ Voir arrêts du 12 juillet 1990, Foster e.a. (C-188/89, EU:C:1990:313, point 17), et du 10 octobre 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, point 32).

¹⁹ Voir arrêt du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, point 91).

68. L'article 4 de la directive relative aux émissions industrielles prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires afin qu'aucune installation ne soit exploitée sans autorisation. En vertu de l'article 5, alinéa 1, l'autorité compétente accorde une autorisation si l'installation répond aux exigences prévues par ladite directive, sans préjudice des autres exigences découlant des dispositions nationales ou du droit de l'Union. Conformément à l'article 10, les activités énumérées à l'annexe I et qui, le cas échéant, atteignent les seuils de capacité indiqués dans cette annexe sont soumises aux exigences du chapitre II (articles 10 à 27).

69. Il faut partir du principe que l'aciérie objet du litige est une installation au sens de l'article 3, point 3, de la directive relative aux émissions industrielles, lu en combinaison avec l'annexe I, point 2.2 (production de fonte ou d'acier), de cette directive ; les points 2.3 (transformation des métaux ferreux) et 2.4 (fonderies de métaux ferreux) de cette annexe sont éventuellement également pertinents. Compte tenu de la taille de l'installation, les seuils de quantité devraient être également atteints.

70. En ce qui concerne les risques pour la santé, les exigences essentielles découlent de l'article 11 de la directive relative aux émissions industrielles, qui pose les obligations fondamentales pour l'exploitation des installations. Les points a), b) et c) sont ici en particulier intéressants. L'article 11, sous a), de cette directive prévoit que toutes les mesures de prévention appropriées sont prises contre la pollution, le point b) de cet article impose l'application des meilleures techniques disponibles et, en vertu du point c) dudit article, les installations ne devraient causer aucune pollution importante.

71. Étant donné que l'article 11, sous a) et c), de la directive relative aux émissions industrielles renvoie à la notion de « pollution », sa définition à l'article 3, point 2, revêt une importance décisive. En vertu de cette disposition, la pollution est l'introduction directe ou indirecte, par l'activité humaine, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'air, l'eau ou le sol, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine.

72. L'examen du respect des obligations fondamentales au titre de l'article 11, sous a) et c), de la directive relative aux émissions industrielles et donc du point de savoir si des mesures de prévention suffisantes contre la pollution sont adoptées et si une pollution importante est prévenue requiert par conséquent, contrairement à ce que soutient Ilva, d'évaluer les effets de l'installation sur la santé humaine et les émissions de l'installation qui peuvent avoir de tels effets²⁰.

73. Les modalités de cette appréciation ne peuvent cependant ressortir que d'un examen approfondi des obligations fondamentales pertinentes. Il convient à cette occasion de préciser tout d'abord la signification de l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles, étant donné que la version allemande de cette disposition est équivoque (voir sous-section 1). Il convient ensuite d'étudier la notion de « pollution » importante au titre de l'article 11, sous c) (voir sous-section 2), ainsi que l'obligation de réexamen d'une autorisation en vertu de l'article 21 (voir sous-section 3).

²⁰ Voir Kirton, J., et Horrocks, S., *Consideration of Human Health through IPPC : A Good Practice Guide* (Impel report 2004/10, en particulier p. 12 et 13). Le European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) se décrit comme une association internationale sans but lucratif d'autorités environnementales des États membres de l'Union, des États candidats de l'Union, de l'Espace économique européen et des États de l'Association européenne de libre-échange ainsi que des candidats potentiels à l'adhésion à l'Union. Sa mission est d'assurer la transposition et la mise en œuvre effective du droit européen de l'environnement en encourageant la collaboration des experts, l'information et l'échange des meilleures pratiques entre les autorités environnementales (impel.eu).

1. Article 11, sous a) : mesures de prévention appropriées

74. L'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles prévoit dans la version allemande que « *alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen* » (« toutes les mesures de précaution appropriées ») sont prises contre la pollution. Cette formulation suggère une obligation de très grande portée. Les autres versions linguistiques et l'économie générale de la réglementation limitent toutefois son effet.

a) Interprétation de la version allemande

75. La notion de « mesure de précaution » rappelle le principe de précaution qui, en vertu de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, est à la base de la politique environnementale de l'Union – y compris de la directive relative aux émissions industrielles²¹ – et fait l'objet d'une volumineuse jurisprudence.

76. Ce principe permet de prendre des mesures de protection contre les risques dont, eu égard aux meilleures données scientifiques disponibles, l'existence ou l'ampleur demeure incertaine²². Il est donc possible que des découvertes futures réfutent dans les faits ces risques, de sorte que les mesures de protection s'avèrent a posteriori avoir été inutiles.

77. La Cour a même interprété certaines règles du droit dérivé à la lumière du principe de précaution en ce sens qu'elles font obstacle à des mesures tant que, au vu des meilleures données scientifiques disponibles, une incertitude subsiste quant au point de savoir si tous les risques sont écartés²³.

78. La notion de « *geeignet* » semble étendre davantage encore l'obligation découlant de l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles. Une mesure doit en effet être considérée comme « *geeignet* » si elle est apte à atteindre l'objectif visé. Le point de savoir si l'effort nécessaire est proportionné à l'objectif ne joue aucun rôle. Une marge d'appréciation demeure tout au plus en ce qui concerne la question scientifique de savoir si une mesure peut même atteindre son objectif.

79. « [T]outes les mesures de prévention appropriées [...] contre la pollution » au sens de la version allemande de l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles couvrirait ainsi *toutes* les mesures permettant de prévenir la pollution dont l'occurrence dans le cadre de l'exploitation de l'installation, en tenant compte des meilleures données scientifiques disponibles, ne peut pas être exclue. Dans le cadre d'une lecture plus étroite du principe de précaution, on pourrait même comprendre cette disposition en ce sens qu'une installation ne peut être autorisée que si on peut écarter tout doute que l'installation sera exploitée sans causer de pollution.

²¹ Arrêt du 9 mars 2023, Sdruzhenie « Za Zemyata – dostap do pravosadie » e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173, point 53).

²² Arrêts du 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, EU:C:1998:191, points 63 et 64) ; du 9 septembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a. (C-236/01, EU:C:2003:431, point 111), et du 1^{er} octobre 2019, Blaise e.a. (C-616/17, EU:C:2019:800, point 43).

²³ Voir arrêt du 9 mars 2023, Sdruzhenie « Za Zemyata – dostap do pravosadie » e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173, point 53) ; sur la directive relative aux émissions industrielles et sur 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 (JO 1992, L 206, p. 7), voir arrêts du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, points 44, 58 et 59), ainsi que du 10 octobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, point 66), et, sur le droit des déchets, arrêt du 24 octobre 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, point 58). Voir aussi Sobotta, C., « Recent Applications of the Precautionary Principle in the Jurisprudence of the CJEU – A New Yardstick in EU Environmental Decision Making ? », *ERA Forum*, 2020, 723.

80. La version allemande de l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles est cependant la seule version qui exige des « *geeignete Vorsorgemaßnahmen* ».

b) Les autres versions linguistiques

81. Les autres versions linguistiques sont certes conformes à la version allemande dans la mesure où elles exigent elles aussi de prendre « toutes » les mesures. Elles n'utilisent cependant pas la notion de précaution, mais s'appuient sur le principe de la prévention sur lequel repose aussi la politique environnementale de l'Union en vertu de l'article 191, alinéa 2, TFUE. Seules les versions slovène (« *preprečevanje* ») et finnoise (« *estävyt* ») utilisent des notions qui ne correspondent pas à la notion employée pour ce principe à l'article 191, alinéa 2, TFUE, mais elles aussi doivent probablement être comprises davantage dans le sens de la prévention que dans le sens de la précaution.

82. La Cour n'a jusqu'à présent pratiquement pas examiné le principe de prévention, mais elle a déjà jugé qu'en vertu dudit principe il incombe à l'Union et aux États membres de prévenir, de réduire et, dans la mesure du possible, de supprimer, dès l'origine, les sources de pollutions ou de nuisances par l'adoption de mesures de nature à éradiquer les risques *connus*²⁴. Tandis que le principe de précaution couvre ainsi des situations d'incertitude quant aux risques, le principe de prévention devrait être limité aux mesures de protection envisageables lorsque les risques ou dangers sont connus²⁵.

83. En outre, les autres versions linguistiques de l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles ne requièrent pas de prendre des mesures « adéquates ». Elles utilisent au contraire des notions comme « *adecuado* » (en espagnol), « *appropriate* » (en anglais), « approprié » (en français), voire même « *opportuno* » (en italien). Ces notions peuvent certes être également traduites par « *geeignet* » en allemand, mais, à la différence de la version allemande, elles permettent aussi une mise en balance pour apprécier si l'effort lié aux mesures de protection en cause est proportionné à l'effet de protection et au risque en cause.

84. Ces autres versions linguistiques de l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles plaident par conséquent plutôt en faveur d'une obligation de prendre toutes les mesures *appropriées* (ou raisonnables) pour prévenir les risques environnementaux connus d'une installation.

²⁴ Arrêt du 26 avril 2005, Commission/Irlande (C-494/01, EU:C:2005:250, point 165). Mais voir également arrêts du 5 octobre 1999, Lirussi et Bizzaro (C-175/98 et C-177/98, EU:C:1999:486, point 51), et du 22 juin 2000, Fornasar e.a. (C-318/98, EU:C:2000:337, point 37), qui comprennent également le principe de précaution en ce sens.

²⁵ Voir en particulier nos conclusions dans l'affaire Bayer CropScience et Bayer/Commission (C-499/18 P, EU:C:2020:735, point 107) ainsi que nos conclusions dans les affaires ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2009:650, points 67 et 75), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:258, point 60) et Commission/France (C-237/12, EU:C:2014:14, point 30).

c) Économie générale et objet de l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles

85. Il est notoire que les différentes versions linguistiques doivent être interprétées de manière uniforme²⁶. En outre, aucune version linguistique ne prime sur les autres²⁷. La disposition en cause doit au contraire être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation à laquelle elle appartient²⁸. En outre, la genèse de la réglementation peut également contribuer à l'interprétation de celle-ci²⁹.

86. Le fait que l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles se réfère non aux mesures de précaution, mais plutôt aux mesures de prévention découle déjà du titre de la directive et de son article 1^{er}, paragraphe 1. Toutefois, ici aussi, la version allemande n'est pas vraiment très « réussie ».

87. Dans la version allemande, le titre de la directive contient l'ajout entre parenthèses « *integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung* » (« prévention et réduction intégrées de la pollution »). À l'article 1^{er}, paragraphe 1, la directive règle la prévention et la réduction intégrées de la pollution due aux activités industrielles. Tant le titre de la directive que son article 1^{er}, paragraphe 1, correspondent aux directives 96/61 et 2008/1 relatives à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, précédemment en vigueur.

88. À l'exception de la version allemande, toutes les versions linguistiques de 1996 utilisaient, pour les deux points, la notion qui correspond, à l'article 191, paragraphe 2, TFUE, à la prévention, par exemple en français, en anglais (« *prevention* ») ou en italien (« *prevenzione* »). La plupart des versions linguistiques qui sont venues s'ajouter depuis utilisent également l'équivalent de la prévention³⁰, bien qu'il y ait aussi des versions linguistiques qui – comme la version allemande – utilisent une autre notion³¹.

89. Toutes les versions linguistiques des trois directives coïncident en tout cas en ce qu'elles n'utilisent ou n'utilisaient pas la notion de « précaution », que ce soit dans le titre ou dans l'article 1^{er}.

90. Le titre et l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive relative aux émissions industrielles montrent de surcroît que celle-ci ne vise pas à prévenir toute pollution, étant donné qu'il y est question de la simple *réduction* de la pollution et, dans différentes versions linguistiques, par exemple l'anglaise, de son contrôle. La directive accepte donc la pollution dans une certaine proportion. L'article 11, sous c), n'interdit ainsi que la pollution importante.

²⁶ Arrêts du 27 octobre 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, points 13 et 14) ; du 27 mars 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, point 19), et du 6 octobre 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, point 43).

²⁷ Arrêts du 27 mars 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, point 18), et du 26 janvier 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 et C-423/19, EU:C:2021:63, point 65).

²⁸ Arrêts du 1^{er} mars 2016, Kreis Warendorf et Osso (C-443/14 et C-444/14, EU:C:2016:127, point 27), et du 24 février 2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, point 27).

²⁹ Arrêts du 22 octobre 2009, Zurita García et Choque Cabrera (C-261/08 et C-348/08, EU:C:2009:648, point 57) ; du 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, point 135) ; du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil (C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 50), et du 20 décembre 2017, Acacia et D'Amato (C-397/16 et C-435/16, EU:C:2017:992, point 31).

³⁰ Ainsi les versions tchèque, lituanienne, hongroise, maltaise, polonaise, roumaine, slovaque et slovène.

³¹ Ainsi les versions bulgare, estonienne, croate et lettone.

91. C'est ce que confirme l'article 11, sous b), de la directive relative aux émissions industrielles. D'après cette disposition, il convient d'appliquer les meilleures techniques disponibles à l'exploitation de l'installation. Certes, les « meilleures » techniques sont, en vertu de l'article 3, point 10, sous c), celles qui sont les plus efficaces pour atteindre un niveau général élevé de protection de l'environnement dans son ensemble. Les techniques « disponibles » ne sont cependant, d'après l'article 3, point 10, sous b), que les techniques mises au point sur une échelle permettant de les appliquer dans le contexte du secteur industriel concerné, dans des conditions économiquement et techniquement viables, en prenant en considération les coûts et les avantages. Il y a donc lieu de tenir compte aussi d'aspects économiques lors de la détermination des meilleures techniques *disponibles*.

92. La restriction de l'obligation d'appliquer les meilleures techniques aux « techniques disponibles » serait cependant vidée de sa substance si l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles fondait une obligation d'adopter toute mesure de précaution « appropriée » indépendamment de l'accessibilité économique.

93. Il était plus clair dans les versions originales des obligations en cause que l'obligation d'appliquer les meilleures techniques disponibles en vertu de l'article 11, sous b), de la directive relative aux émissions industrielles concrétise l'obligation au titre de l'article 11, sous a), d'adopter « toutes les mesures de prévention appropriées ». En vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous a), des directives 96/61 et 2008/1, il y avait en effet lieu de prendre « toutes les mesures de prévention appropriées [...] contre les pollutions, notamment en ayant recours aux meilleures techniques disponibles »³². La Commission n'a pas motivé les raisons pour lesquelles elle a séparé ces deux éléments dans sa proposition de refonte de la directive³³. Étant donné qu'elle n'a expliqué que les règles nouvelles et fortement modifiées³⁴, il faut supposer qu'elle a jugé que cette modification n'était pas importante.

94. Les effets sur la santé doivent être pris en compte pour l'ensemble de l'Union lors de l'identification des meilleures techniques disponibles. En effet, en vertu de l'article 3, point 10, de la directive relative aux émissions industrielles, ces techniques sont supposées prévenir les effets sur l'environnement ou du moins les réduire et, à cette occasion, être les plus efficaces pour atteindre un niveau général élevé de protection de l'environnement dans son ensemble. À cet égard, les effets concrets sur la santé d'une installation donnée n'ont cependant d'importance qu'en ce qu'ils font partie de la base factuelle pour l'évaluation des différentes techniques. L'application en vertu de l'article 11, sous b), dans une installation donnée, des meilleures techniques disponibles, identifiées au niveau de l'Union, ne dépend en revanche pas directement des effets concrets sur la santé de ladite installation.

d) Conclusion intermédiaire

95. Il convient donc de comprendre l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles en ce sens qu'il convient de prendre toutes les mesures appropriées de prévention ou de réduction des risques environnementaux connus d'une installation.

³² De manière similaire, déjà, l'article 4, point 1, de la directive 84/360/CEE du Conseil, du 28 juin 1984, relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles (JO 1984, L 188, p. 20) indiquait : « toutes les mesures appropriées de prévention de la pollution atmosphérique, y compris l'utilisation de la meilleure technologie disponible [...], à condition que l'application de telles mesures n'entraîne pas de coûts excessifs ».

³³ COM(2007) 844 final, article 12 (p. 29).

³⁴ COM(2007) 844 final (p. 9).

96. Les mesures au titre de l'article 11, sous a), de la directive recouvrent en particulier l'application des meilleures techniques disponibles au titre de l'article 11, sous b). Lors de l'application de cette disposition à une installation donnée, il n'est pas nécessaire de tenir compte de ses effets concrets sur la santé.

2. Article 11, sous c), de la directive relative aux émissions industrielles

97. L'article 11, sous c), de la directive relative aux émissions industrielles peut cependant, du fait de caractéristiques particulières de l'installation en cause, justifier des obligations de prendre des mesures de protection allant au-delà des meilleures techniques disponibles, notamment en raison des conditions prévalant sur son lieu d'implantation. Cette disposition prévoit que l'installation ne cause aucune pollution importante. Si, en dépit de l'application des meilleures techniques disponibles, l'installation cause une pollution importante, il faut adopter des mesures de protection supplémentaires qui préviennent cette pollution.

98. De telles mesures de protection doivent être elles aussi considérées comme appropriées au sens de l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles, étant donné que la notion de « pollution importante » fixe une limite absolue pour l'exploitation des installations. Si des mesures de protection correspondantes ne sont pas possibles, l'installation ne peut pas être autorisée.

99. La directive relative aux émissions industrielles définit certes à l'article 3, point 2, la notion de « pollution », mais elle ne précise pas quand il faut la considérer comme importante. Cela ne peut résulter que d'une évaluation de la pollution en cause et de ses effets.

100. Une telle évaluation peut être déduite de manière abstraite d'autres réglementations. La Cour a ainsi déjà jugé qu'un dépassement des valeurs limites fixées pour l'anhydride sulfureux dans l'air ambiant d'après la directive 2008/50/CE³⁵ doit être considéré comme une pollution importante³⁶.

101. Cet exemple ne repose toutefois pas sur la nature particulière de la réglementation en cause. Il faut au contraire, selon nous, qualifier d'« importante » toute pollution qui – sous réserve d'éventuelles exceptions – conduit à une situation incompatible avec une quelconque réglementation applicable relative à la protection de l'environnement.

102. Or, aucune réglementation particulière du droit de l'Union faisant ressortir quels effets sur la santé humaine d'une pollution due à une installation mèneraient directement à la conclusion que la pollution est importante ne semble s'imposer avec évidence. La Cour ne peut pas apprécier s'il existe des règles du droit italien conduisant à une telle conclusion.

103. Des conséquences pour la santé humaine peuvent cependant, indépendamment même d'une violation de dispositions particulières du droit de l'environnement, conduire à ce qu'une pollution au sens de l'article 11, sous c), de la directive relative aux émissions industrielles doive être considérée comme importante. Cela découle déjà du fait que la politique environnementale de l'Union – y compris la directive – vise, d'après l'article 191, paragraphe 1, deuxième tiret, TFUE,

³⁵ Directive du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO 2008, L 152, p. 1), dans la version de la directive (UE) 2015/1480 de la Commission, du 28 août 2015 (JO 2015, L 226, p. 4) (ci-après la « directive concernant la qualité de l'air ambiant »).

³⁶ Arrêt du 9 mars 2023, Sdruzhenie « Za Zemyata – dostap do pravosadie » e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173, point 50). Voir, déjà, article 4, point 4, de la directive 84/360.

à protéger notamment la santé humaine. Par ailleurs, l'article 9 et l'article 168, paragraphe 1, première phrase, TFUE ainsi que l'article 35, deuxième phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne imposent d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union³⁷. La protection de la santé humaine revêt donc une importance particulière qui peut aussi justifier un préjudice économique important³⁸.

104. Dans la directive relative aux émissions industrielles, cela s'exprime en particulier par le fait qu'en vertu de l'article 8, paragraphe 2, deuxième phrase, un non-respect des conditions d'autorisation ne requiert une suspension de l'exploitation de l'installation qu'en cas de risque *important* immédiat pour l'environnement, et ce jusqu'à ce que la conformité soit rétablie, alors qu'elle est nécessaire pour *tout* risque immédiat pour la santé humaine.

105. Cette réglementation plaide certes en ce sens que la pollution qui menace la santé humaine est toujours importante. On ne saurait néanmoins exclure que certaines incidences néfastes de très peu de poids sur la santé permettent de considérer que la pollution à leur origine n'est pas importante. Plaide en particulier en ce sens le fait que la définition même de la « pollution » à l'article 3, point 2, de la directive relative aux émissions industrielles cite la possibilité d'une détérioration de la santé humaine. Si celle-ci devait toujours conduire à ce que la pollution soit importante, le législateur l'aurait clairement exprimé ainsi.

106. La pollution qui a une incidence néfaste sur la santé n'est donc importante que lorsque cette incidence doit être considérée comme une atteinte disproportionnée à la santé humaine.

107. En 2005, IMPEL, le réseau des autorités environnementales européennes a considéré comme étant encore acceptable une valeur de référence d'un décès supplémentaire par an pour 1 000 000 personnes et, pour les maladies n'entraînant pas la mort, un cas supplémentaire pour 100 000 personnes³⁹, et la pollution correspondante comme n'étant donc pas importante. À titre de comparaison : il y a eu dans l'Union en 2011 environ 70 décès pour 1 000 000 habitants à la suite d'accidents de la route, et ce chiffre était de 49 en 2020⁴⁰. La délimitation exacte entre incidence néfaste importante et non importante pour la santé ne peut cependant être réalisée que dans chaque cas individuel en tenant compte de l'importance de l'installation et des éventuelles alternatives.

108. Les incidences néfastes sur la santé du fait de la pollution qui constituent une violation des droits fondamentaux comme l'a constatée la Cour EDH en ce qui concerne l'aciérie d'Ilva⁴¹ ne peuvent cependant *prima facie* plus être acceptées comme n'étant pas importantes. C'est peut-être la raison pour laquelle la juridiction de renvoi affirme dans sa première question que le risque pour la santé pour une population fortement affectée par les émissions de polluants n'est pas tolérable.

³⁷ Voir arrêts du 1^{er} avril 2008, Parlement et Royaume de Danemark/Commission (C-14/06 et C-295/06, EU:C:2008:176, point 75), et du 1^{er} octobre 2019, Blaise e.a. (C-616/17, EU:C:2019:800, point 42).

³⁸ Ordonnance du 12 juillet 1996, Royaume-Uni/Commission (C-180/96 R, EU:C:1996:308, point 93), ainsi que arrêts du 17 juillet 1997, Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, point 43) ; du 19 avril 2012, Artegoda/Commission (C-221/10 P, EU:C:2012:216, point 99), et du 4 mai 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, point 156).

³⁹ Rapport cité à la note en bas de page 20 des présentes conclusions, p. 19.

⁴⁰ Eurostat, Causes of death : tables and figures (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/64/SE-Causes_of_death_2023.xlsx, consulté le 1^{er} septembre 2023).

⁴¹ Arrêts de la Cour EDH du 24 janvier 2019, Cordella e.a./Italie (CE:ECHR:2019:0124JUD005441413), et du 5 mai 2022, Ardimento e.a./Italie (CE:ECHR:2022:0505JUD000464217).

109. En statuant sur le litige au principal, la juridiction de renvoi devra néanmoins également tenir compte du fait que des mesures de protection supplémentaires ont entre-temps été mises en œuvre, de sorte que la situation a changé par rapport aux arrêts de la Cour EDH du 24 janvier 2019 et du 5 mai 2022 ainsi que par rapport à l'appréciation antérieure des dommages pour la santé.

110. Ainsi, les mesures au titre de l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles recouvrent aussi, outre l'application des meilleures techniques disponibles, les mesures qui sont nécessaires pour prévenir qu'une installation ne cause une pollution importante au sens de l'article 11, sous c), de cette directive. La pollution doit être considérée comme importante si elle conduit à une situation incompatible avec la réglementation applicable en matière de protection de l'environnement- en tenant compte d'éventuelles exceptions. Indépendamment de telles réglementations, la pollution doit être considérée comme importante si, eu égard aux circonstances du cas particulier, elle conduit à une atteinte excessive à la santé humaine. Une pollution qui, en portant atteinte à la santé humaine, viole les droits fondamentaux des personnes concernées est toujours importante.

3. Le réexamen d'une autorisation

111. Le réexamen d'une autorisation, également évoqué dans la première question préjudicielle, est réglé à l'article 21 de la directive relative aux émissions industrielles.

112. Ce réexamen devrait être particulièrement important pour la prise en compte de l'appréciation des dommages pour la santé prévue en droit italien. Il semble en effet exclu que cette appréciation ait pu être déjà prise en compte lors des premières autorisations environnementales de l'aciérie en 2011 et 2012. Pour autant que l'on puisse en juger, elle n'a au contraire été introduite que par l'article 1^{er}, paragraphe 7, du décret-loi n° 61. Les effets sur la santé de l'installation devaient auparavant être pris en compte sur le fondement d'autres informations.

113. En vertu de l'article 21, paragraphe 5, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles, un réexamen est en particulier nécessaire lorsque la pollution causée par l'installation est telle qu'il convient de réviser les valeurs limites d'émission indiquées dans l'autorisation ou d'inclure de nouvelles valeurs limites d'émission.

114. Cette règle renvoie donc à l'obligation fondamentale de l'article 11, sous c), de la directive relative aux émissions industrielles et requiert un réexamen lorsque la pollution causée par l'installation s'avère a posteriori être importante. Les indices d'une telle pollution devraient ressortir du système d'inspection environnementale, nécessaire en vertu de l'article 23, paragraphe 1, de cette directive, qui devrait couvrir l'ensemble des effets environnementaux pertinents induits par les installations concernées. Une évaluation des dommages pour la santé effectuée depuis l'autorisation et régulièrement actualisée est, en vertu de l'article 23, paragraphe 4, sous a), de ladite directive, un élément de ce système et est manifestement importante pour l'appréciation au titre de l'article 21, paragraphe 5, sous a), de la même directive. Elle doit donc être prise en compte.

115. Cela semble d'ailleurs être prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 7, du décret-loi n° 61, car, en vertu de cette disposition, l'évaluation des dommages pour la santé ne peut pas en elle-même modifier l'autorisation environnementale intégrée, mais la région peut sur son fondement demander un réexamen.

4. Réponse à la première question préjudicielle

116. Il convient ainsi de répondre à la première question préjudicielle en ce sens que, lors de l'octroi d'une autorisation pour une installation en vertu des articles 4 et 5 de la directive relative aux émissions industrielles et d'un réexamen de cette autorisation en vertu de l'article 21 de cette directive, il faut assurer le respect des obligations fondamentales pour l'exploitation de l'installation d'après l'article 11 de ladite directive.

117. L'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles doit être compris en ce sens que toutes les mesures appropriées de prévention ou de réduction de risques environnementaux connus d'une installation doivent être prises.

118. Les mesures au titre de l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles recouvrent en particulier l'application des meilleures techniques disponibles conformément à l'article 11, sous b), de cette directive. Lors de l'application de cette disposition à une installation déterminée, il n'est pas nécessaire de tenir compte de ses effets concrets sur la santé.

119. Les mesures au titre de l'article 11, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles recouvrent en outre les mesures qui sont nécessaires pour prévenir qu'une installation ne cause une pollution importante au sens de l'article 11, sous c), de cette directive. Une pollution doit être considérée comme importante si elle conduit à une situation incompatible avec les règles applicables en matière de protection de l'environnement- en tenant compte d'éventuelles exceptions. Indépendamment de telles règles, une pollution doit être considérée comme importante si, eu égard aux circonstances du cas individuel, elle conduit à une atteinte excessive à la santé humaine. Une pollution qui, en portant atteinte à la santé humaine, viole les droits fondamentaux des personnes concernées est toujours importante.

120. En vertu de l'article 21, paragraphe 5, sous a), de la directive relative aux émissions industrielles, un réexamen de l'autorisation est en particulier nécessaire lorsqu'il devient a posteriori apparent, par exemple sur le fondement d'une évaluation des dommages pour la santé, qu'une installation cause une pollution importante.

C. Deuxième question préjudicielle : prise en compte des émissions

121. Par la deuxième question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si, en vertu de la directive relative aux émissions industrielles, il convient de tenir compte, dans l'octroi d'une autorisation pour une installation, de toutes les substances émises qui, d'après les connaissances scientifiques, sont nocives, y compris les substances des catégories PM₁₀ (particules) et PM_{2,5} (particules fines, particules), et en tout cas de celles qui sont causées par l'installation à examiner, ou si l'autorisation ne doit couvrir que les polluants qui du fait de leur nature et du type d'activité industrielle exercée sont prévus dès le départ. Dans la motivation de la demande de décision préjudicielle, il est en outre question à titre supplémentaire du cuivre, du mercure et du naphthalène.

122. Ainsi que la Commission l'expose, l'exploitant doit décrire, dans sa demande d'autorisation au titre de l'article 12, paragraphe 1, sous f), de la directive relative aux émissions industrielles, la nature et les quantités des émissions prévisibles de l'installation dans chaque milieu ainsi que les effets significatifs des émissions sur l'environnement. Cette obligation ne concerne donc que les émissions prévisibles.

123. Lorsqu'une autorisation est par la suite accordée, celle-ci recouvre, en vertu de l'article 14, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 2, de la directive relative aux émissions industrielles, au minimum les valeurs limites d'émission ou des mesures équivalentes pour les polluants figurant sur la liste de l'annexe II de cette directive et pour les autres polluants qui sont susceptibles d'être émis en quantités significatives par l'installation en cause.

124. Comme les requérants l'exposent à juste titre, l'annexe II de la directive relative aux émissions industrielles recouvre les polluants mentionnés dans la demande de décision préjudicielle, à savoir, en ce qui concerne la diffusion dans l'air, les composés organiques volatils (n° 4), donc le naphtalène ; les métaux et composés métalliques (n° 5), et donc aussi le cuivre et le mercure ; ainsi que les poussières et les particules (n° 6), donc aussi le PM10 et le PM2,5. Pour la diffusion dans l'eau, l'annexe cite l'hydrocarbure persistant, ainsi que les substances organiques toxiques persistantes et bioaccumulables (n° 5) et les métaux et composés métalliques (n° 7).

125. Or, ces catégories sont formulées de manière si générale qu'on ne saurait en déduire d'obligations pour la fixation de valeurs limites spécifiques pour chaque substance couverte, par exemple pour chaque composé organique volatil, chaque métal ou chaque catégorie de poussières. Ainsi que l'affirme la Commission, la précision qu'une quantité significative doit être diffusée ne renvoie donc pas seulement aux autres polluants, mais renvoie aussi aux polluants de l'annexe II de la directive relative aux émissions industrielles. Les polluants de l'annexe II qui ne sont pas diffusés en quantités significatives ne requièrent par conséquent pas de valeurs limites.

126. Si de nouvelles installations sont autorisées, seules peuvent être naturellement être prises en compte les émissions qui, en raison de la nature et du type de l'activité industrielle exercée, peuvent être prévues à l'avance. Comme l'expose Ilva, cette question devrait avoir été résolue lors de la détermination des meilleures techniques disponibles, en particulier dans le cadre de l'échange d'informations en vertu de l'article 13 de la directive relative aux émissions industrielles.

127. Les meilleures techniques disponibles dans la sidérurgie sont posées dans une décision d'exécution de la Commission du 28 février 2012⁴², et elles sont décrites plus avant dans un document de référence MTD de 2013⁴³. Les polluants mentionnés dans la demande de décision préjudicielle y sont cités⁴⁴, bien qu'en partie en tant qu'éléments de groupes de polluants (poussières, hydrocarbures polynucléaires aromatiques). On ne peut en outre pas exclure qu'il faille aussi tenir compte de conclusions sur les MTD au sujet d'autres activités industrielles⁴⁵.

128. Ainsi qu'il a déjà été exposé, en vertu de l'article 11, sous a) et b), de la directive relative aux émissions industrielles, les installations doivent être exploitées en appliquant les meilleures techniques disponibles⁴⁶. À cette fin, les conclusions sur les MTD et donc les décisions

⁴² 2012/135/UE : Décision d'exécution établissant les conclusions sur les meilleures techniques disponibles (MTD) dans la sidérurgie, au titre de la [directive relative aux émissions industrielles] (JO 2012, L 70, p. 63).

⁴³ Remus, R., Aguado Monsonet, M. A., Roudier, S., Delgado Sancho, L., *Best Available Techniques (BAT). Reference Document for Iron and Steel Production*, 2013.

⁴⁴ En particulier, les points 7, 21, 28, 29, 39, 55, 56, 87 et 88 de l'annexe de la décision d'exécution 2012/135.

⁴⁵ La Région des Pouilles mentionne la décision d'exécution (UE) 2017/1442 de la Commission, du 31 juillet 2017, établissant les conclusions sur les meilleures techniques disponibles (MTD), au titre de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, pour les grandes installations de combustion (JO 2017, L 212, p. 1). Sont éventuellement également importants la décision d'exécution (UE) 2022/2110 de la Commission, du 11 octobre 2022, établissant les conclusions sur les meilleures techniques disponibles (MTD), au titre de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil relative aux émissions industrielles, dans les industries de transformation des métaux ferreux (JO 2022, L 284, p. 69), ainsi que Aries, E., Gómez Benavides, J., Mavromatis, S., Klein, G., Chronopoulos, G., et Roudier, S., *Best Available Techniques (BAT). Reference Document for the Ferrous Metals Processing Industry*, 2022, et Commission européenne, *Reference Document on Best Available Techniques in the Smitheries and Foundries Industry*, 2005.

⁴⁶ Voir points 91 et 95 des présentes conclusions.

d'exécution de la Commission servent, en vertu de l'article 14, paragraphe 3, de cette directive, de documents de référence pour la fixation des conditions d'autorisation. L'article 15, paragraphe 2, de ladite directive prévoit quant à lui que les valeurs limites et les mesures équivalentes reposent sur les meilleures techniques disponibles. Il ne s'agit pas par là d'imposer l'application d'une technique ou technologie déterminée, mais, il s'agit en vertu de l'article 15, paragraphe 3, de la même directive, d'assurer au moins que les émissions ne dépassent pas les valeurs associées aux meilleures techniques disponibles.

129. Pour les particules de taille PM₁₀ et les particules de taille PM_{2,5} en particulier, la nécessité de valeurs limites des émissions plus strictes pourrait découler de la directive concernant la qualité de l'air ambiant⁴⁷. Les valeurs limites fixées dans cette directive pour la qualité de l'air sont en effet des normes de qualité environnementale au sens de l'article 3, point 6, et de l'article 18 de la directive relative aux émissions industrielles⁴⁸. Si le respect de ces valeurs limites dans l'air ambiant nécessite d'imposer à l'installation des valeurs limites d'émission plus strictes, celles-ci doivent être fixées en vertu de l'article 18.

130. Puisque la Cour a déjà constaté que, à Tarente, les valeurs limites pour le PM₁₀ dans l'air ambiant ont été dépassées⁴⁹, il faut au moins vérifier si les valeurs limites d'émission doivent être renforcées pour l'aciérie objet du litige. Il semble cependant qu'il n'y ait plus eu au cours des dernières années de dépassements des valeurs limites à l'extérieur de l'aciérie⁵⁰.

131. Par ailleurs, l'article 14, paragraphe 6, de la directive relative aux émissions industrielles montre que sont aussi envisageables des effets sur l'environnement qui ne sont pas couverts dans les conclusions sur les MTD. En effet, d'après celles-ci, des conditions d'autorisation doivent être également fixées pour de tels effets.

132. De telles émissions supplémentaires peuvent résulter non seulement du fait qu'il n'y a pas encore de conclusions sur les MTD ou qu'il n'existe que des conclusions sur les MTD incomplètes pour l'activité en cause, mais aussi des circonstances particulières au lieu d'implantation de l'installation.

133. Lors de l'octroi d'une autorisation pour une installation en cours d'exploitation ou du réexamen d'une telle autorisation en vertu de l'article 21 de la directive relative aux émissions industrielles, il faut par ailleurs tenir compte des expériences tirées de l'exploitation en tant que composante des données scientifiques pertinentes⁵¹, et donc des émissions effectivement constatées.

134. En résumé, il convient de retenir que, lors de l'octroi d'une autorisation pour une installation en vertu des articles 5, 14 et 15 de la directive relative aux émissions industrielles et lors du réexamen d'une telle autorisation en vertu de l'article 21 de la directive, il faut tenir compte de tous les polluants émis en quantités significatives auxquels il faut s'attendre sur la base des informations disponibles, en particulier d'éventuelles conclusions sur les MTD, des expériences dans l'exploitation effective de l'installation ou d'autres indications.

⁴⁷ Voir point 100 des présentes conclusions.

⁴⁸ Arrêt du 9 mars 2023, *Sdruzhenie « Za Zemyata – dostap do pravosadie »* e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173, point 59).

⁴⁹ Arrêt du 10 novembre 2020, *Commission/Italie (Valeurs limites – PM₁₀)* (C-644/18, EU:C:2020:895) ; Tarente fait partie de la zone IT 1613 (Pouilles – zone industrielle).

⁵⁰ Arpa Puglia, Monitoraggio della qualità dell'aria, Rete Acciaierie d'Italia SpA, Report Anno 2022.

⁵¹ Voir, en ce sens, arrêt du 9 mars 2023, *Sdruzhenie « Za Zemyata – dostap do pravosadie »* e.a. (C-375/21, EU:C:2023:173, point 67).

D. Troisième question préjudicielle : délai pour la mise en conformité d’une installation

135. Par la troisième question, la juridiction de renvoi souhaiterait savoir s’il est compatible avec la directive relative aux émissions industrielles que la République italienne ait prolongé de près de sept ans et demi le délai initial pour la mise en œuvre des mesures de protection de l’environnement et de la santé tel que prévu dans l’autorisation de l’aciérie de 2012, le portant à onze ans au total, jusqu’au mois d’août 2023.

136. La réponse à cette question peut être relativement aisément déduite des dispositions de la directive relative aux émissions industrielles et de la directive 96/61 auparavant en vigueur.

137. Étant donné que, en vertu de l’article 82, paragraphe 1, de la directive relative aux émissions industrielles, les dispositions transposées de cette directive ne devaient être appliquées aux anciennes installations comme l’aciérie objet du présent litige qu’à compter du 7 janvier 2014, l’autorisation était encore soumise à la transposition de la directive 96/61.

138. En vertu de l’article 5, paragraphe 1, et de l’article 21, paragraphe 1, de la directive 96/61, les autorités compétentes devaient, par autorisation ou de manière adéquate par réexamen et, si approprié, par actualisation des conditions, veiller à ce que l’aciérie d’Ilva, en tant qu’installation existante au sens de l’article 2, point 4, de cette directive, soit exploitée en conformité avec ladite directive au plus tard le 30 octobre 2007, soit onze ans après l’entrée en vigueur de cette même directive⁵². La confiance des exploitants de cette installation que les conditions d’exploitation seraient maintenues a été suffisamment protégée par ce délai généreux.

139. Les conditions citées devaient, en vertu de l’article 5, paragraphe 1, et de l’article 9 de la directive 91/61, assurer en particulier que, dans le cadre de l’exploitation de l’installation, les obligations fondamentales posées à l’époque à l’article 3 de cette directive soient respectées. Ces obligations fondamentales se retrouvent aujourd’hui – pour autant que cela soit important en l’espèce – avec le même contenu à l’article 11 de la directive relative aux émissions industrielles, de sorte que les réflexions au sujet des première et deuxième questions préjudicielles valent également pour les anciennes règles.

140. Il semble certes envisageable, en principe, d’assortir les conditions d’un délai de mise en œuvre et de différer ce faisant ladite mise en œuvre. Si des conditions sont cependant nécessaires afin d’assurer le respect des obligations fondamentales lors de l’exploitation d’une installation, un report n’aurait pas été compatible avec l’article 5, paragraphe 1, de la directive 96/61. En effet, d’après cette disposition, l’autorisation suppose que l’installation est exploitée en conformité avec les obligations fondamentales. Ainsi, en vertu de l’article 3, sous a), de cette directive, l’installation devait être exploitée, au plus tard, le 30 octobre 2007, en conformité avec les meilleures techniques disponibles identifiées à cette époque. En vertu de l’article 3, sous b), de ladite directive, elle ne devait pas non plus causer de pollution importante à compter de cette date.

141. Cela vaut naturellement aussi pour les modifications apportées à une installation existante. Ces modifications ne sauraient intervenir que si l’installation demeure par la suite conforme aux exigences applicables. Les directives 96/61 et 2008/1 ne prévoyaient à cet égard pas de période de transition, tout comme la directive relative aux émissions industrielles n’en contient pas.

⁵² Voir arrêt du 31 mars 2011, Commission/Italie (C-50/10, EU:C:2011:200, point 29).

142. Ainsi que la Commission l'expose à juste titre, l'article 8 de la directive relative aux émissions industrielles confirme que le respect des conditions d'autorisation ne peut pas être différé. En vertu de l'article 8, paragraphe 2, sous b), l'exploitant doit, en cas de non-respect des conditions d'autorisation, prendre immédiatement les mesures nécessaires pour rétablir dans les plus brefs délais possibles la conformité. L'article 8, paragraphe 2, deuxième phrase, exige par ailleurs même la suspension de l'exploitation de l'installation lorsque l'infraction aux conditions d'autorisation présente un danger direct pour la santé humaine ou risque de produire un important effet préjudiciable immédiat sur l'environnement. L'article 14 des directives 96/61 et 2008/1 se contentait au contraire d'inviter de manière générale au respect des conditions.

143. Contrairement à ce qu'estiment Ilva, Acciaierie d'Italia ainsi que la République italienne, il n'y a pas d'indice en ce sens qu'un report de la mise en œuvre des conditions nécessaires pourrait être justifié par une limitation de l'activité de production de l'installation.

144. Il convient certes de partir du principe qu'une réduction de la production conduirait aussi à une diminution en général des effets sur l'environnement et en particulier des émissions de l'installation. Une réduction de la production peut donc participer au respect des valeurs limites de la directive concernant la qualité de l'air ambiant à proximité de l'installation. Elle peut éventuellement aussi prévenir un danger direct pour la santé humaine ou le risque de produire un important effet préjudiciable immédiat sur l'environnement au sens de l'article 8, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive relative aux émissions industrielles.

145. En règle générale, une production moindre ne conduit cependant pas au respect des valeurs limites d'émission. D'après la définition de l'article 3, point 5, de la directive relative aux émissions industrielles, une valeur limite d'émission désigne la masse, exprimée *en fonction de* certains paramètres spécifiques, la concentration et/ou le niveau d'une émission à ne pas dépasser au cours d'une ou de plusieurs périodes données. Ainsi, la décision d'exécution 2012/135⁵³ définit, dans la section des observations générales, les valeurs des émissions atmosphériques associées aux MTD comme la masse des substances émises par unité de masse des produits générés ou transformés. En règle générale, de telles valeurs ne baissent pas du fait d'une production moindre.

146. Ladite décision du 28 février 2012 pourrait néanmoins déclencher dans les faits le cours d'un délai pour la mise en œuvre des conditions. Elle était en effet de susceptible de rendre nécessaires des modifications des conditions d'autorisation. L'article 13, paragraphe 2, sous b), de la directive 2008/1, temporairement applicable, prévoyait que l'autorisation devait être réexaminée lorsque des changements substantiels dans les meilleures techniques disponibles permettent une réduction significative des émissions sans imposer des coûts excessifs. Une mise en balance était alors possible.

147. Or, depuis le 7 janvier 2014, la directive relative aux émissions industrielles devait être appliquée. Son article 21, paragraphe 3, ne prévoyait plus de mise en balance. Il accordait au contraire un délai de quatre ans, dans ce cas jusqu'au 28 février 2016, pour l'adaptation des conditions d'autorisation aux nouvelles techniques.

148. Même au-delà des modifications des meilleures techniques disponibles, un report peut cependant, à titre exceptionnel, être accordé en ce qui concerne certaines conditions.

⁵³ Citée à la note en bas de page 42 des présentes conclusions.

149. Lorsque des conditions, par exemple au titre de l'article 14, paragraphe 1, et de l'article 18 de la directive relative aux émissions industrielles, sont supposées assurer le respect d'une norme de qualité environnementale, cette norme pourrait être elle-même assortie d'un report du délai. Dans ce cas, il ne serait pas nécessaire d'appliquer déjà à l'avance des conditions pour son respect.

150. Il est de même envisageable qu'une certaine forme de pollution soit dans un premier temps acceptable, mais devienne par la suite importante au sens de l'article 11, sous c), de la directive relative aux émissions industrielles en raison d'autres développements. Une telle situation pourrait résulter, par exemple, de l'autorisation de sources de pollution supplémentaires, en particulier d'installations supplémentaires, si la quantité totale des polluants conduit à ce que, par exemple, les valeurs limites de la directive concernant la qualité de l'air ambiant soient dépassées ou que l'interdiction de détérioration ou l'obligation d'amélioration au titre de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2000/60/CE⁵⁴ soient violées. Si une telle évolution est prévisible, des mesures de protection correspondantes pourraient être déjà posées pour les installations existantes, leur application étant cependant différée jusqu'à ce que les sources de pollution supplémentaires contribuent effectivement à la pollution de l'environnement. Une telle fixation préalable de mesures de protection est même opportune, car l'exploitant de l'installation gagne, ce faisant, du temps pour la mise en œuvre des mesures en cause.

151. Aucun indice pour de telles exceptions ne saurait toutefois être discerné dans la présente affaire.

152. Il convient enfin de noter, afin d'être complet, que, en vertu de l'article 14, paragraphe 4, de la directive relative aux émissions industrielles et de l'article 193 TFUE, les États membres peuvent fixer des conditions plus sévères que ce qui est nécessaire en vertu de la directive. La directive ne contient donc naturellement pas de prescriptions pour de telles conditions, de sorte que c'est aux États membres qu'il appartient de décider s'ils repoussent leur application.

153. Il faut donc retenir que les conditions d'autorisation qui étaient nécessaires pour assurer, tout d'abord, à partir du 30 octobre 2007, le respect de la directive 96/61, ensuite, le respect de la directive 2008/1 et, à compter du 7 janvier 2014, le respect de la directive relative aux émissions industrielles par l'installation autorisée, devaient, en vertu de l'article 3, de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 9 de la directive 96/61 et de la directive 2008/1, ainsi que de l'article 4, de l'article 5, de l'article 11 et de l'article 14 de la directive relative aux émissions industrielles, être appliquées sans report supplémentaire dès l'entrée en vigueur de l'autorisation et doivent encore l'être si un report n'est pas possible en raison de circonstances particulières, par exemple parce que la Commission a adopté une nouvelle décision sur les meilleures techniques disponibles, parce qu'une norme de qualité environnementale au sens de l'article 18 de la directive relative aux émissions industrielles ne devient effective que plus tard, ou lorsqu'une pollution déterminée, initialement supportable, ne doit être considérée comme importante au sens de l'article 11, sous c), de la directive relative aux émissions industrielles qu'a posteriori en raison de développements dont il est prévisible qu'ils n'interviendront que plus tard.

⁵⁴ Directive du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO 2000, L 327, p. 1).

V. Conclusion

154. Nous proposons par conséquent à la Cour de répondre comme suit à la demande de décision préjudicielle :

- 1) Lors de l'octroi d'une autorisation pour une installation en vertu des articles 4 et 5 de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) et d'un réexamen de cette autorisation en vertu de l'article 21 de cette directive, le respect des obligations fondamentales pour l'exploitation de l'installation en vertu de l'article 11 de ladite directive doit être assuré.

L'article 11, sous a), de la directive 2010/75 doit être interprété en ce sens que toutes les mesures appropriées de prévention ou de réduction des risques environnementaux connus d'une installation doivent être prises.

Les mesures au titre de l'article 11, sous a), de la directive 2010/75 recouvrent en particulier l'application des meilleures techniques disponibles en vertu de l'article 11, sous b), de cette directive. Lors de l'application de cette disposition à une installation déterminée, il n'est pas nécessaire de tenir compte de ses effets concrets sur la santé.

Les mesures au titre de l'article 11, sous a), de la directive 2010/75 recouvrent en outre les mesures qui sont nécessaires afin de prévenir qu'une installation cause une pollution importante au sens de l'article 11, sous c), de cette directive. Une pollution doit être considérée comme importante si elle conduit à une situation incompatible avec les règles applicables en matière de protection de l'environnement – en tenant compte d'éventuelles exceptions. Indépendamment de telles règles, une pollution doit être considérée comme importante si, eu égard aux circonstances du cas particulier, elle conduit à une atteinte excessive à la santé humaine. Une pollution qui, en portant atteinte à la santé humaine, viole les droits fondamentaux des personnes concernées est toujours importante.

En vertu de l'article 21, paragraphe 5, sous a), de la directive 2010/75, un réexamen de l'autorisation est en particulier nécessaire lorsqu'il devient a posteriori apparent, par exemple sur le fondement d'une évaluation des dommages pour la santé, qu'une installation cause une pollution importante.

- 2) Lors de l'octroi d'une autorisation pour une installation en vertu des articles 5, 14 et 15 de la directive 2010/75 et du réexamen d'une telle autorisation en vertu de l'article 21 de cette directive, il convient de tenir compte de tous les polluants émis en quantités significatives auxquels il faut s'attendre sur la base des informations disponibles, en particulier d'éventuels actes juridiques relatifs aux meilleures techniques disponibles, des expériences dans l'exploitation effective de l'installation ou d'autres indications.
- 3) Les conditions d'autorisation qui étaient nécessaires pour assurer, d'abord à compter du 30 octobre 2007, le respect par l'installation autorisée de la directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, plus tard, le respect de la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution et, à compter du 7 janvier 2014, le respect de la directive 2010/75, devaient et doivent encore être appliquées conformément à l'article 3, à l'article 5, paragraphe 1, et à l'article 9 de la directive 96/61 et de la directive 2008/1, ainsi qu'aux articles 4, 5, 11 et 14 de la directive 2010/75, sans report

supplémentaire, dès l'entrée en vigueur de l'autorisation, si un report n'est pas possible en raison de circonstances particulières, par exemple parce que la Commission européenne a adopté une nouvelle décision sur les meilleures techniques disponibles, parce qu'une norme de qualité environnementale à respecter au sens de l'article 18 de la directive 2010/75 n'est devenue effective que plus tard ou lorsqu'une forme particulière de pollution au départ tolérable doit être considérée comme importante au sens de l'article 11, sous c), de la directive 2010/75 en raison de développements dont il est prévisible qu'ils n'interviendront que plus tard.