

Affaire C-43/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

27 janvier 2021

Juridiction de renvoi :

Nejvyšší správní soud (République tchèque)

Date de la décision de renvoi :

20 janvier 2021

Partie requérante en cassation :

FCC Česká republika, s.r.o.

Parties adverses :

Městská část Praha-Ďáblice,

Spolek pro Ďáblice

10 As 322/2020 - 69

[OMISSIS]

ORDONNANCE

Le Nejvyšší správní soud (Cour suprême administrative, République tchèque ; ci-après la « juridiction de renvoi ») [OMISSIS], dans l'affaire ayant pour objet la décision de la défenderesse du 21 avril 2016, [OMISSIS] et opposant [en première instance] les parties requérantes **a) Městská část Praha-Ďáblice**, [OMISSIS] et **b) Spolek pro Ďáblice** [OMISSIS], à la partie défenderesse : **Ministerstvo životního prostředí**, [OMISSIS], la partie intervenante étant : **FCC Česká republika, s.r.o.**, [OMISSIS], dans le cadre d'une procédure en cassation introduite par la partie intervenante contre la décision du Městský soud v Praze (Cour municipale de Prague, Tchéquie) du 16 septembre 2020 (référence 10 A 116/2016-143),

a statué comme suit :

I. La Cour de justice de l'Union européenne est saisie de la question préjudicielle suivante :

L'article 3, paragraphe 9, 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) doit-il être interprété en ce sens qu'on entend par « modification substantielle » d'une installation également la prolongation de la période de mise en décharge des déchets, sans modification concomitante des dimensions maximales approuvées de la décharge ou de sa capacité totale ?

[OMISSIS]

Motivation :

I. Objet de la procédure

[1] La partie intervenante [en première instance], la société FCC Česká republika (ci-après la « requérante en cassation »), est une société commerciale tchèque qui, en vertu d'une autorisation délivrée en application du zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (loi n° 76/2002 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, relative au registre intégré de la pollution, et portant modification de certaines lois ; ci-après la « loi sur la prévention intégrée »), exploite une décharge dans le quartier Praha – Ďáblice.

[2] L'autorisation intégrée pour l'exploitation de la décharge a été délivrée en 2007 et a été ensuite modifiée plusieurs fois – c'est surtout la période de mise en décharge qui a déjà été prolongée deux fois. À la fin de l'année 2015, la requérante en cassation a demandé au Magistrát hlavního města Prahy (administration de la ville de Prague ; ci-après « l'autorité administrative ») déjà une treizième modification de l'autorisation intégrée. Elle a introduit la demande, entre autres, parce la capacité planifiée initiale de la décharge n'avait pas encore été atteinte et que, selon l'autorisation de l'époque, la mise en décharge devait se terminer à la fin de l'année 2015. Le 29 décembre 2015, l'autorité administrative a pris une décision de modification de l'autorisation intégrée pour l'exploitation de la décharge et a modifié la date de fin de mise en décharge, la faisant passer du 31 décembre 2015 au 31 décembre 2017 – prolongeant donc la période de mise en décharge de deux ans. La capacité totale de la décharge et ses dimensions maximales n'ont pas été affectées par cette décision. **[Or. 2]**

[3] Les requérantes [en première instance] [le quartier de la ville de Prague où se situait la décharge et une association au sens de l'article 70 du zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (loi n° 114/1992 relative à la protection de la nature et du paysage), donc une association dont le rôle principal est la protection de la nature et du paysage et au travers de laquelle est réalisée la participation des citoyens à la protection prévue par ladite loi ; ci-après les « parties adverses » dans la procédure en cassation] ont introduit un recours

[administratif] contre la décision de l'autorité administrative. Toutefois, [l'autorité d'appel, le Ministerstvo životního prostředí (Ministère de la protection de l'environnement) ; ci-après l'« autorité »] a rejeté leur recours car aucune des parties adverses n'était partie à la procédure de modification de l'autorisation intégrée. Leur recours était donc irrecevable.

[4] Les parties adverses ont ensuite introduit un recours contre la décision de l'autorité d'appel. Le Městský soud v Praze (Cour municipale de Prague, Tchéquie ; ci-après la « Cour municipale ») a fait droit au recours, a annulé la décision de l'autorité d'appel et a renvoyé l'affaire devant cette dernière aux fins de la poursuite de la procédure. Aux fins d'établir la qualité de partie à la procédure des parties adverses il importe de déterminer si la modification de l'autorisation intégrée a approuvé une « modification substantielle » de l'installation exploitée par la requérante en cassation au sens de l'article 2, sous i), de la loi relative à la prévention intégrée. De cela découle ensuite le nombre de parties à la procédure, c'est-à-dire également la qualité de partie des personnes visées par l'article 7, paragraphe 1, sous c) et e), de la loi sur la prévention intégrée. En outre, dépend également de la résolution de cette question l'ampleur de l'implication du public concerné au sens du zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (loi n° 100/2001 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement ; ci-après la « loi EIE »). Si la prolongation de la période de mise en décharge en l'espèce est une « modification substantielle » au sens de la loi sur la prévention intégrée, la procédure devrait être menée selon le régime de la procédure dite de suivi en application des articles 9b et suiv. de la loi EIE et les parties adverses devraient avoir la possibilité de participer à la procédure également en vertu de cette loi.

[5] Dans le cadre de l'interprétation de la notion de « modification substantielle », la Cour municipale s'est référée également aux arrêts de la Cour de justice portant sur l'interprétation de la notion de « projet » dans la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, concrètement dans les arrêts du 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154) et du 19 avril 2012, Pro-Braine e.a. (C-121/11, EU:C:2012:225). La Cour municipale en a conclu que l'ampleur d'un « projet » pouvait également être définie dans le temps et que la prolongation de la période d'exploitation d'une installation doit être comprise comme une modification de l'ampleur du « projet ». En effet, dans la mesure où l'exploitation de l'installation a été initialement autorisée uniquement pour une période déterminée, son incidence sur l'environnement après l'expiration de la période autorisée de son exploitation n'a pas fait l'objet d'une appréciation puisqu'une « incidence ultérieure » n'a pas été envisagée. La prolongation de la période d'exploitation signifie la prolongation de l'intervention dans l'environnement. La Cour municipale a adopté une approche similaire également pour l'interprétation de la loi sur la prévention intégrée.

[6] La Cour municipale est parvenue à la conclusion que l'ampleur d'une « modification substantielle » au sens de l'article 2, sous i), de la loi sur la

prévention intégrée ne peut pas être définie uniquement du point de vue de la surface ou de la capacité, mais également du point de vue temporel. Aux fins de déterminer si la prolongation de la période de mise en décharge était une « modification substantielle », il convient donc de prendre en considération non seulement le point de savoir si la capacité de la décharge planifiée initialement a été atteinte, mais également le point de savoir si précisément la prolongation de la période de mise en décharge (initialement limitée à une date déterminée par l'autorisation intégrée) n'a pas pu modifier les incidences sur la santé humaine et sur l'environnement. Or, ni l'autorité administrative ni l'autorité d'appel n'ont examiné cette question.

[7] La requérante en cassation a introduit devant la juridiction de renvoi un recours en cassation dirigé contre l'arrêt de la Cour municipale. Elle soutient que, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice citée par la Cour municipale, la seule prolongation de deux ans de la période de mise en décharge, dans la mesure où elle n'inclut pas dans le même temps des travaux ou des interventions modifiant la situation physique du lieu, ne saurait être une modification substantielle au sens de l'article 2, sous i), de la loi sur la prévention intégrée. La prolongation de la période de mise en décharge n'a pas non plus modifié l'ampleur totale autorisée de la décharge, ni la quantité autorisée de déchets stockés – les deux ayant déjà été autorisés auparavant dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement, et la décision de prolonger l'autorisation intégrée ne les affecte pas. C'est précisément aux fins de remplir la décharge jusqu'à la capacité initialement planifiée (et donc de garantir également une forme stable de la décharge ainsi que la remise en état ultérieure) que la requérante en cassation a introduit une demande de prolongation de la période de mise en décharge. Selon la requérante en cassation, l'évaluation des incidences sur l'environnement relative au projet de l'étape actuelle de l'exploitation de la décharge contenait uniquement une condition indicatrice de la période de mise en décharge ; ce qui était fondamental pour l'autorisation du projet était l'appréciation de l'étendue de la décharge et de sa capacité. L'autorisation intégrée contenait également la date prévue de la fin de la mise en décharge, mais cette date était indiquée uniquement pour que l'autorisation ne soit pas formellement délivrée pour une durée indéterminée. Quand bien même [Or. 3] l'autorisation prolongée de la décharge aurait des incidences sur l'environnement, il ne s'agirait pas d'une « modification substantielle » au sens de l'article 2, sous i), de la loi sur la prévention intégrée.

[8] Les parties adverses sont en revanche d'avis que la Cour municipale a statué de manière correcte. Elles font valoir que l'autorisation intégrée définissait la période de mise en décharge, non pas jusqu'à la saturation de la capacité, mais par une date clairement fixée indépendamment du point de savoir si la capacité de la décharge sera atteinte. La défenderesse n'a pas présenté d'observations sur le recours en cassation.

II. Le droit de l'Union et la législation nationale applicables

[9] Aux termes de l'article 3, paragraphe 9, 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) (ci-après la « directive sur les émissions industrielles »), on entend par « *modification substantielle* » :

« une modification des caractéristiques ou du fonctionnement, ou une extension d'une installation ou d'une installation de combustion, d'une installation d'incinération des déchets ou d'une installation de coïncinération des déchets pouvant avoir des incidences négatives significatives sur la santé humaine ou sur l'environnement ».

[10] Aux termes de l'article 20, paragraphe 2, de la directive sur les émissions industrielles :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour qu'aucune modification substantielle envisagée par l'exploitant ne soit entreprise sans une autorisation délivrée en conformité avec la présente directive. »

[11] La loi sur la prévention intégrée transpose en droit tchèque la directive sur les émissions industrielles. Aux termes de l'article 2, sous i), de la loi sur la prévention intégrée, on entend par « *modification substantielle* » :

« une modification de l'utilisation, des modalités d'exploitation ou de l'ampleur de l'installation pouvant avoir des incidences négatives significatives sur la santé humaine ou sur l'environnement ; sont toujours considérés comme étant une modification substantielle

1. une modification de l'utilisation, des modalités d'exploitation ou de l'ampleur de l'installation qui atteint elle-même les valeurs seuils fixées à l'annexe n° 1 de la présente loi (...). »

[12] Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, de la loi sur la prévention intégrée, sont toujours parties à la procédure d'octroi d'une autorisation intégrée :

« a) l'exploitant de l'installation,

b) le propriétaire de l'exploitation s'il n'en est pas l'exploitant,

c) la commune sur le territoire de laquelle est située ou doit se situer l'installation,

...

e) les associations, les organisations caritatives, les fédérations d'employeurs ou les chambres économiques dont les activités ont pour objet la mise en avant ou la défense des intérêts professionnels ou des intérêts publics au sens de dispositions juridiques spécifiques, ainsi que les

communes et les régions sur les territoires desquelles cette installation est susceptible d'influencer l'environnement, si elles se sont enregistrées par écrit en tant que participantes auprès de l'office dans un délai de 8 jours à compter de la publication du résumé succinct des données de la demande en application de l'article 8. »

[13] L'article 19a de la loi sur la prévention intégrée régit la procédure de **modification** de l'autorisation intégrée. Au cas où *il n'est pas question* d'une modification substantielle, l'article [§19a], paragraphe 4, de la loi prévoit que seules participent à la procédure de modification de l'autorisation les parties au sens de l'article 7, paragraphe 1, sous a) et b), [Or. 4] c'est-à-dire l'exploitant et le propriétaire de l'installation. Ce sont les bureaux régionaux, à Prague le Magistrát hlavního města Prahy (l'administration de la ville de Prague), qui adoptent les décisions d'octroi et de modification d'une autorisation intégrée. C'est le Ministère de l'environnement (l'autorité d'appel) qui statue sur les appels dirigés contre ces décisions.

[14] Aux termes de l'article 3 de la loi EIE, on entend, aux fins de ladite loi, par :

« c) territoire concerné le territoire dont l'environnement et la population pourrait être gravement affecté par la mise en œuvre ou la conception d'un projet,

d) collectivité territoriale concernée la collectivité territoriale dont le territoire administratif constitue, au moins en partie, le territoire concerné,

(...)

i) public concerné

(...)

2. la personne morale de droit privé dont l'activité a pour objet, selon l'acte constitutif, la protection de l'environnement ou de la santé publique, dont l'activité principale n'est pas l'entrepreneuriat ou une autre activité lucrative et qui est née au moins 3 ans avant la publication des informations sur la procédure de suivi au sens de l'article 9b, paragraphe 1, le cas échéant avant l'adoption de la décision visée à l'article 7, paragraphe 6, ou qui a obtenu le soutien d'au moins 200 signatures. »

[15] Aux termes de l'article 9c de la loi EIE :

« Pour autant qu'elle s'enregistre par une déclaration écrite auprès de l'organe qui mène la procédure de suivi dans un délai de 30 jours à compter de la publication des informations visées à l'article 9b, paragraphe 1, devient également partie à la procédure de suivi

a) la collectivité territoriale concernée, ou

b) le public concerné visé à l'article 3, sous i), point 2. »

III. Examen de la question préjudicielle

[16] Dans la présente affaire, la juridiction de renvoi examine la question de savoir si on entend par « modification substantielle » au sens de l'article 3, paragraphe 9, de la directive sur les émissions industrielles une prolongation de deux ans de la période de mise en décharge sans modifier dans le même temps les dimensions maximales autorisées de la décharge ou sa capacité totale.

[17] Par souci de clarté, il convient d'ajouter que, bien qu'une grande partie de l'argumentation de la requérante en cassation aille dans ce sens, la juridiction de renvoi, dans la présente affaire, ne résout pas la question de savoir si la prolongation de la période de mise en décharge est un « projet » au sens de la loi EIE (et de la directive 85/337). Néanmoins la Cour de justice a examiné des prolongations similaires de l'exploitation d'une installation, comme en l'espèce, précisément du point de vue de l'évaluation des incidences sur l'environnement ; en déférant la question préjudicielle, la juridiction de renvoi vise à se faire préciser si une interprétation similaire s'applique également à la législation relative à la prévention intégrée.

[18] Pour les motifs avancés ci-après, la juridiction de renvoi a conclu à la nécessité de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle.

[19] Jusqu'à ce jour la jurisprudence de la Cour de justice ne n'est pas intéressée à l'interprétation de la notion de « modification substantielle » visée par la directive sur les émissions industrielles (le cas échéant, par les directives auxquelles elle a succédé).

[20] Toutefois, dans l'affaire C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, la Cour de justice a examiné, au regard de la directive 85/337, le renouvellement de [l'autorisation] d'exploiter un aéroport n'impliquait aucuns travaux ou interventions modifiant la réalité physique du site. Elle a jugé que le renouvellement d'une autorisation existante d'exploiter un aéroport ne peut, **[Or. 5]** en l'absence de tels travaux ou interventions, être qualifié de « projet » (arrêt du 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a., C-275/09, EU:C:2011:154, points 20, 24 et 38). La Cour de justice n'est pas revenue jusqu'à ce jour sur cette interprétation. Dans sa jurisprudence la plus récente (interprétant la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ; ci-après la « directive EIE ») elle souligne toutefois que cette interprétation est étroitement liée au libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), premier tiret, de la directive EIE , aux termes duquel on entend par « projet » *la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages* (arrêt du 9 septembre 2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, point 32 ; ou arrêt du 29 juillet 2019, Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622,

point 62). L'exigence relative à des « travaux » ou des « interventions » modifiant la réalité physique du site est donc spécifique à l'appréciation du point de savoir si une activité déterminée est un « projet ».

[21] La conclusion ci-dessus a été confirmée par la Cour de justice également dans le cadre de l'interprétation de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après la « directive habitats »). Aux fins de la définition de la notion similaire de « projet » au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, la définition de « projet » [au sens de la directive EIE] est certes pertinente, mais seule la définition de « projet » [au sens de la directive EIE] exige « des travaux et interventions modifiant la réalité du site ». C'est pourquoi la notion de « projet » [au sens de la directive habitats] (pour lequel il est surtout fondamental que le projet soit susceptible *d'affecter le site de manière significative*) est plus large que la notion de « projet » [au sens de la directive EIE] (arrêt du 7 novembre 2018, Mobilisation for the Environment et Vereniging Leefmilieu, *spojené*, C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, points 59-66).

[22] Dans le cas de la directive sur les émissions industrielles, on pourrait appliquer une approche semblable à celle de la directive habitats. L'article 3, paragraphe 9, de la directive sur les émissions industrielles donne une large définition de la notion de « modification substantielle » – il peut s'agir de (toute) modification *des caractéristiques ou du fonctionnement, ou une extension d'une installation* à condition qu'elle puisse avoir des incidences négatives significatives sur la santé humaine ou sur l'environnement. Cette définition n'exige pas expressément qu'une « modification substantielle » soit toujours rattachée à des modifications physiques d'une installation.

[23] Bien que, dans la présente affaire, ni les dimensions maximales autorisées ni la capacité totale de la décharge n'aient été modifiées, le renouvellement de la mise en décharge aura pour conséquence que des déchets seront entassés dans la décharge pour deux années supplémentaires (à strictement parler, la décharge ne restera pas sans aucune modification physique, mais ces modifications resteront dans les limites approuvées auparavant). Cette activité implique en soi des interventions dans l'environnement. Ainsi que l'a déjà fait observer la Cour municipale dans la présente affaire, l'autorisation intégrée prévoit elle-même une incidence négative de la décharge sur l'environnement et fixe des conditions à l'exploitation de la décharge au regard de la protection de l'atmosphère (y compris des limites d'émission) ou de la protection des eaux souterraines et de surface. Par conséquent, l'atteinte à l'environnement perdurera à la suite du renouvellement de la période de mise en décharge.

[24] De plus, aux termes du considérant 12 et de l'article 1^{er} de la directive sur les émissions industrielles, celle-ci a pour objectif de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement *dans son ensemble*. Il n'y a donc pas de raison pour que les modifications consistant uniquement en la prolongation de l'exploitation

de l'installation (donc, des modifications n'affectant pas le reste des limites maximales à l'exploitation de l'installation) soient a priori exclues de la définition de « modification substantielle » – de telles modifications sont également susceptibles d'avoir des incidences négatives significatives sur la santé humaine ou sur l'environnement, ainsi que l'exige l'article 3, paragraphe 9, de la directive sur les émissions industrielles.

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL