

Version anonymisée

Traduction

C-224/24 – 1

Affaire C-224/24

Sur la demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

25 mars 2024

Juridiction de renvoi :

Consiglio di Stato (Italie)

Date de la décision de renvoi :

21 mars 2024

Partie requérante :

Société Eredi Raimondo Bufarini Srl – Servizi Ambientali

Parties défenderesses :

Ministero dell'Interno

Ministero della Transizione Ecologica

Comitato tecnico regionale delle Marche

Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di cui all'art. 11 del D.Lgs. 105/2015.

Autres parties :

Regione Marche

FP

RÉPUBLIQUE ITALIENNE

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)

siégeant au contentieux [OMISSIS]

FR

a rendu la présente

ORDONNANCE

sur le pourvoi [OMISSIS] n° 8092 de 2021, introduit par la société Eredi Raimondo Bufarini s.r.l. – Servizi Ambientali [OMISSIS] ;

contre

Ministero dell'Interno [ministère de l'intérieur], Ministero della transizione ecologica [ministère de la transition écologique], Comitato tecnico regionale de la Regione Marche [comité technique régional de la Région des Marches], Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di cui all'art. 11 del D. Lgs 105/2015 [service de Coordination pour l'application uniforme sur le territoire national prévu par l'article 11 du décret législatif n° 105/2015] [OMISSIS] ;

en présence de

Regione Marche (Région des Marches) et de FP, non constitués en défense ;

tendant à la réformation

du jugement du Tribunale amministrativo regionale per le Marche [tribunal administratif régional de la région des Marches] n° 498 du 23 juin 2021 [OMISSIS].

[OMISSIS] [*éléments de procédure interne*]

I. *Exposé sommaire de l'objet du litige et des faits pertinents*

I.1 Le présent recours porte sur l'acte de mise en demeure adressé par le Comité technique régional des Marches, le 24 novembre 2020, à la société Eredi Raimondo Bufarini s.r.l. – Servizi ambientali (ci-après l'« entreprise Bufarini »).

I.2. L'entreprise Bufarini exploite à Falconara Marittima, Contrada Saline (Italie centrale, Région des Marches, Province d'Ancône) une station de traitement des déchets liquides, dangereux et non dangereux, en vertu d'une autorisation environnementale intégrée, actualisée à plusieurs reprises, n° 534 du 5 septembre 2012, délivrée par la Province d'Ancône.

L'autorisation environnementale intégrée permet à ladite entreprise de stocker (opération D15) jusqu'à un maximum de 800 tonnes de déchets dangereux identifiés par divers codes CED [catalogue européen des déchets] ainsi que de traiter (opérations D8-D9) jusqu'à un maximum de 200 tonnes de déchets de ce type par jour.

Par note [OMISSIS] 14108 du 7 novembre 2019, le directeur général du corps des sapeurs-pompiers de la région des Marches a, en sa qualité de président du comité

technique régional visé à l'article 10 du décret législatif n° 105/2015, institué un groupe de travail chargé de rédiger un rapport sur la question de savoir si la station exploitée par l'entreprise Bufarini est tenue de respecter la réglementation dite « Seveso » [concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses] (telle que cette réglementation a évolué au fil du temps) : décret du Président de la République n° 175 de 1988 transposant la première directive dite « Seveso » 82/501/CEE ; décret législatif n° 334 de 1999 transposant la directive dite « Seveso-bis » 96/82/CE ; décret législatif n° 105 de 2015 transposant la directive dite « Seveso-ter » 2012/18/UE).

Dans son procès-verbal de clôture du 18 février 2020, le groupe de travail a considéré que l'établissement de la requérante ne pouvait pas être exclu du champ d'application de la réglementation Seveso.

Dans sa décision du 28 mai 2020, le comité technique régional des Marches a mis en demeure l'entreprise Bufarini de produire la notification prévue par l'article 13 du décret législatif n° 105 de 2015, ainsi que le rapport de sécurité visé à l'article 15 du même décret législatif n° 105/2015.

I.3. À l'issue d'une nouvelle procédure de contrôle, par décision du 24 novembre 2020, le comité technique régional des Marches a à nouveau mis en demeure l'entreprise Bufarini de produire la notification prévue par l'article 13 du décret législatif n° 105 de 2015, ainsi que le rapport de sécurité visé à l'article 15 du décret législatif n° 105 de 2015, ou alternativement de limiter (physiquement) l'utilisation des réservoirs de manière à ne pas dépasser les limites prévues par le même décret législatif.

I.4. L'entreprise Bufarini a contesté la légalité de la décision de mise en demeure devant le Tribunale amministrativo regionale per le Marche (tribunal administratif régional des Marches) (n° de rôle général 57/2021), lequel a rejeté le recours par jugement n° 498 du 23 juin 2021.

I.5. L'entreprise Bufarini s'est alors pourvue devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), critiquant le jugement du tribunal administratif régional et reprenant les griefs soulevés en première instance.

Dans son premier moyen, pertinent aux fins du renvoi préjudiciel, l'entreprise Bufarini soutient que la réglementation Seveso devrait permettre à l'exploitant d'une station de traitement des déchets de prouver que la présence de substances dangereuses au sein de son établissement ne dépasse jamais le « seuil bas » au moyen d'un système de gestion permettant de surveiller de façon suivie les substances présentes dans la station de traitement des déchets. La législation italienne qui n'admet pas une telle solution serait ainsi contraire aux règles de droit [de l'Union].

Dans ces conditions, l'entreprise Bufarini a demandé que la Cour de l'Union européenne soit saisie d'une question relative à l'interprétation de l'article 3, point 12, de la directive 2012/18/UE (voir sous I.10, c. ci-après).

[OMISSIS] [*argument non pertinent pour les questions préjudicielles*]

Le ministère de l'Intérieur, le comité technique régional des Marches, le ministère de la transition écologique et le Coordinamento per l'applicazione uniforme sul territorio nazionale di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 105/2015 se sont constitués en défense.

I.6. Par arrêt non définitif n° 490 de 2022, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a sursis à statuer et posé trois questions préjudicielles à la Cour de justice :

a) Sa première question était : « A) *L'article 267 TFUE, interprété correctement, impose-t-il à la juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours juridictionnel en droit interne de procéder au renvoi préjudiciel d'une question en interprétation du droit [de l'Union] pertinente dans le cadre du litige au principal, même si tout doute d'interprétation peut être écarté quant à la signification de la disposition de droit de l'Union concernée – compte tenu de terminologie et de la signification des termes de cette disposition propres au droit [de l'Union], du contexte de droit de l'Union dans lequel elle s'inscrit et des objectifs de protection qui la sous-tendent, eu égard à l'état d'évolution du droit [de l'Union] au moment où elle doit être appliquée dans le cadre de la procédure nationale – mais qu'il n'est pas possible de prouver de manière circonstanciée, du point de vue subjectif quant à l'attitude d'autres juridictions, que l'interprétation fournie par la juridiction saisie est la même que celle susceptible d'être donnée par les juridictions d'autres États membres et par la Cour si elles étaient saisie de la même question ?* »

b) Sa deuxième question était : « B) *Afin de sauvegarder les valeurs constitutionnelles et européennes d'indépendance de la justice et de durée raisonnable des procédures, est-il possible d'interpréter l'article 267 TFUE en ce sens qu'il exclut que la juridiction suprême nationale ayant examiné et rejeté la demande de renvoi préjudiciel en interprétation du droit de l'Union puisse faire l'objet, de plein droit ou à la discrétion du demandeur seulement, d'une action en responsabilité civile et disciplinaire ?* »

c) Sa troisième question était : « C) *L'expression "présence de substances dangereuses" figurant à l'article 3, point 12, de la directive 2012/18/UE exclut-elle une pratique en vertu de laquelle la prévision des quantités de substances dangereuses présentes au sein d'une station de traitement des déchets est confiée à une procédure opérationnelle mise en œuvre par l'exploitant (et éventuellement consacrée par l'autorisation prévue à l'article 23 de la directive 2008/98/CE ou à l'article 4 de la directive 2010/75/UE), laquelle, en qualifiant les déchets de mélanges au sens de l'article 3, point 11, de la directive 2012/18/UE, prévoit de surveiller en permanence la quantité de substances dangereuses présentes dans l'installation et garantit que les seuils bas et hauts fixés respectivement dans les colonnes 2 et 3 de l'annexe 1 de la directive 2012/18/UE ne sont pas dépassés ?* »

I.7. Par ordonnance du 15 décembre 2022 rendue dans l'affaire C-144/[22], la Cour de justice a jugé (en résumé)

a) sur la première question, que la juridiction nationale peut s'abstenir de soumettre à la Cour une question d'interprétation si elle a « *acquis la conviction* » que « *les autres juridictions de dernier ressort des États membres et la Cour effectueraient la même interprétation* », compte tenu des critères d'interprétation mentionnés aux points 36 à 42 et des considérations énoncées aux points 43 à 45 de l'ordonnance de la Cour ;

b) sur la deuxième question, qu'il appartient exclusivement à la juridiction nationale, « *qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir* », d'apprécier la nécessité et la pertinence du renvoi et que la Cour n'est pas tenue de statuer lorsque « *l'interprétation sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, [ou] si le problème est de nature hypothétique [...]* » (point 5[7] de l'ordonnance de la Cour dans l'affaire C-144/22).

c) sur la troisième question, posée dans le « *cas où la Cour répondrait par la négative aux questions qui précèdent* », la Cour précise qu'« *il ressort de la décision de renvoi que la troisième question n'est posée qu'en cas de réponse affirmative à la première question. Au vu de la réponse apportée à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question* ».

I.8. L'affaire revient à présent pour décision devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État).

Par mémoire du 19 juin 2023, [OMISSIS] la requérante a, à nouveau, demandé qu'il soit procédé à un renvoi préjudiciel.

Lors de l'audience publique du 30 novembre 2023, l'affaire a été mise en délibéré.

À la lumière des indications qui ont été données par la Cour de justice sur les trois questions posées à l'époque, la juridiction de céans considère que :

– en ce qui concerne les deux premières questions, relatives à la nature du renvoi préjudiciel et aux particularités de la législation nationale italienne en matière de responsabilité civile des juges, il y a lieu de prendre acte des réponses fournies par la Cour (et des réponses identiques qu'elle a fournies aux questions soulevées par le Consiglio di Stato dans d'autres ordonnances similaires) et, compte tenu de la grande importance de la question qui subsiste, elle doit être résolue au moyen d'une interprétation de la juridiction nationale qui soit compatible avec les indications fournies par la Cour. Cet aspect sera abordé dans la section II de la présente ordonnance ;

– en ce qui concerne la troisième question, relative à la réglementation applicable au cas d'espèce (ce qu'il est convenu d'appeler la « réglementation Seveso »), le fait qu'il n'ait pas été répondu à cette question oblige le Consiglio di

Stato à examiner si (indépendamment de la demande de la partie) il existe des doutes d'ordre interprétatif, pertinents pour la décision, rendant nécessaire à titre exceptionnel un nouveau renvoi à la Cour de justice. Ce point sera traité dans les sections III et suivantes de la présente ordonnance.

II. *La nature du renvoi préjudiciel et les particularités de la législation interne italienne en matière de responsabilité civile du juge pour abstention de procéder à un renvoi obligatoire (première et deuxième questions de l'arrêt [de renvoi] n° 490 de 2022).*

II.1. Les deux premières questions concernent la nature du renvoi préjudiciel et, plus particulièrement, les effets sur l'attitude des juridictions nationales des règles italiennes en matière de responsabilité civile qui sont prévues à l'article 2, paragraphe 3bis, de la loi n° 117 de 1988 [portant sur la réparation des dommages causés dans l'exercice des fonctions juridictionnelles et la responsabilité civile des magistrats] : cela a fait l'objet d'une demande de décision préjudicielle déférée à la Cour par plusieurs renvois récents (voir le point 19 de l'arrêt non définitif n° 490 de 2022 précité ; les questions reproduites sous le titre I.6 a) et b) de la présente ordonnance ; mais aussi ordonnance du Consiglio di Stato, Sec. IV (Conseil d'État, section IV) du 6 avril 2022, n° 2545 ; arrêt non définitif du Consiglio di Stato Section IV (Conseil d'État, Section IV) du 14 juillet 2022 n° 6013 ; arrêt non définitif du Consiglio di Stato, Section IV (Conseil d'État, Section IV) du 21 juillet 2022 n° 6410).

[OMISSIS] [*reprise de l'idée déjà exprimée sous I.8.*]

En ce qui concerne la deuxième question (qui est peut-être la plus importante) – portant, comme on l'a vu, sur la compatibilité avec le droit [de l'Union] de l'article 2, paragraphe 3bis, de la loi italienne n° 117 de 1988 – le dispositif [de l'ordonnance rendue par la Cour] consiste en une « irrecevabilité manifeste » et l'instrument utilisé par la Cour est l'ordonnance d'une chambre simple : tout cela confirme la constance de cette jurisprudence et la prévisibilité des réponses qui seraient données en cas d'éventuelles questions similaires à l'avenir.

[OMISSIS] [*reprise de l'idée déjà exprimée sous I.8.*]

II.2. La présente Section du Consiglio di Stato (Conseil d'État) estime opportun de formuler, à titre préliminaire, quelques observations d'ordre général sur la relation [des juridictions nationales] avec la Cour de justice dans le cadre du mécanisme de renvoi prévu par l'article 267, troisième alinéa, TFUE, qui forment la prémisse de l'analyse de la question d'interprétation.

[OMISSIS] [*considérations générales, déjà exprimées sous II.2.*]

Le dialogue paneuropéen entre la Cour de justice et les juridictions d'Europe, et plus particulièrement les cours suprêmes, en vertu du troisième alinéa de l'actuel article 267 TFUE (mais aussi sous l'empire de l'ancien article 177 du traité), a

transformé un ensemble de règlements et de directives en un véritable système juridique au fil des décennies : un *jus commune* européen.

Ce dialogue – auquel les juridictions italiennes ont contribué de manière significative dès l'origine, – joue un rôle pour la « formation » du droit de l'Union, qui s'avère simultanément flexible et efficace, puisque :

- grâce à la mission qui incombe aux cours suprêmes de garantir l'interprétation uniforme du droit, il fournit des lignes directrices interprétatives utiles à tous les juges ne statuant pas en dernier ressort et en assure ainsi une large diffusion sur le territoire de l'Union ;
- il ne crée pas de principes rigides et intangibles, mais permet à ces principes d'évoluer de manière appropriée, puisqu'il est toujours possible de revenir sur des questions déjà traitées et tranchées lorsque surviennent des éléments et des circonstances susceptibles de faire reconsidérer la question (ce qui a été expressément précisé dans le récent arrêt du 6 octobre 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management* [ECLI:EU:C:2021:799]) [ci-après l'« arrêt *Consorzio* »] ;
- favorise l'émergence de lignes directrices interprétatives de portée générale, sans toutefois négliger les aspects concrets qui sont à l'origine de la question et qui sont exposés, en particulier dans la tradition italienne, par la juridiction de renvoi (voir également les « Recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles » de la Cour de justice, 2019/C 380/01, et notamment le point 15).

Les juridictions italiennes ont, dès le départ, joué un rôle fondamental dans la construction de ce dialogue paneuropéen.

II.3. Dans ce contexte, certains aspects particuliers du mécanisme de renvoi préjudiciel obligatoire doivent être signalés, en lien avec la pratique de la jurisprudence administrative italienne.

Le renvoi préjudiciel obligatoire par le juge administratif statuant en dernier ressort présente également des caractéristiques particulières par rapport à celui du juge ordinaire (de l'ordre judiciaire), puisque le droit européen requiert souvent l'intervention d'autorités publiques nationales.

Le rôle de celui-ci dans la construction européenne et ses pratiques récentes ont également fait l'objet de la réunion officielle de l'A.C.A. – Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes *, qui s'est tenue les 9 et 10 octobre 2023, au siège de la Cour administrative suprême de Suède.

* Ndt : L'A.C.A-Europe est une association européenne qui regroupe la Cour de justice de l'Union européenne et les Conseils d'État et juridictions administratives suprêmes de chacun des États membres de l'Union européenne. L'A.C.A-Europe est donc un réseau unique de cours administratives suprêmes, qui s'étend sur 34 États européens (États invités et États membres de l'Union).

Les statistiques de l’A.C.A. montrent que le nombre d’affaires donnant lieu à un renvoi préjudiciel émanant du Consiglio di Stato (Conseil d’État italien) est non seulement, depuis toujours, plus élevé que le nombre de renvois effectués par les juridictions administratives suprêmes des autres États membres, mais font aussi apparaître, surtout au cours des dernières années, l’émergence possible de certains automatismes dans le renvoi, même dans des cas où la législation nationale à appliquer au cas concret n’est pas caractérisée par des dispositions dont la compatibilité avec le droit [de l’Union] est douteuse au regard de la théorie de l’acte clair.

Les chiffres fournis par l’A.C.A. à propos des demandes de décision préjudicielle présentées par les juridictions administratives suprêmes dans l’Union au cours de la décennie 2012-2022 montrent qu’il a été procédé, en Italie, à environ 300 renvois, environ 100 en Allemagne, environ 90 en France, environ 70 en Espagne et dans les autres États membres beaucoup moins.

Ce chiffre – ainsi qu’il est apparu également dans le récent débat au sein de l’A.C.A. – semblerait être influencé non seulement par l’objectif d’assurer une application uniforme du droit européen, mais aussi, et pour partie seulement, par l’existence d’une législation italienne récente relative à la responsabilité civile des magistrats (la loi n° 117 de 1988 susmentionnée, telle que modifiée par la loi n° 18 du 27 février 2015). En particulier, cette loi, à l’article 2, en définissant les cas de responsabilité du juge pour « *violation manifeste de la loi ainsi que du droit de l’Union européenne* », prévoit au paragraphe 3-bis que, « *en cas de violation manifeste du droit de l’Union européenne, il est également tenu compte du non-respect de l’obligation de renvoi préjudiciel en vertu de l’article 267, troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne* ».

II.4. Le phénomène ainsi décrit avait conduit la formation de jugement qui a prononcé l’arrêt non définitif n° 490 de 2022 à douter de la compatibilité de cette disposition nationale avec le mécanisme de l’article 267 TFUE et l’interprétation qu’en donne la Cour de justice.

La question – qui faisait l’objet de la deuxième des questions susmentionnées, ainsi que des autres renvois évoqués sous II.1 – a été jugée « manifestement irrecevable » parce que ne présentant « *aucun rapport avec la réalité ou l’objet du litige au principal* » (point 5[7] de l’ordonnance dans l’affaire C-144/22).

Dans la situation décrite, il est clair pour la présente Section du Consiglio di Stato (Conseil d’État) que :

– d’une part, une solution directe donnée par la Cour de justice ne semble pas probable, à la lumière de sa jurisprudence établie, étant donné que la législation italienne sur la responsabilité du juge non seulement relève de l’autonomie procédurale des ordres juridiques nationaux, mais représente aussi un ensemble de règles différent du corps de règles directement applicable pour la solution de l’affaire précise soumise à la Cour de justice ;

– d’autre part, la question reste tout à fait pertinente (a fortiori à la lumière des nouvelles données et du débat au sein de l’A.C.A.) car elle peut influencer, et fortement même, l’attitude de la juridiction de renvoi en l’incitant à formuler « pour se protéger » des questions qui s’avéreront ensuite manifestement irrecevables, pour la seule raison que certaines parties au procès envisagent la possibilité d’une action en responsabilité en cas d’absence de renvoi (voir l’ordonnance récente mais d’importance du 12 décembre 2023, [Hera Luce], C-407/23 [ECLI:EU:C:2023:981]) et cela peut donc avoir un impact significatif sur la relation avec la Cour de justice et sur le recours au renvoi préjudiciel par le juge italien.

Comme il a été indiqué sous II.1, pour résoudre cette problématique sérieuse, la présente section du Consiglio di Stato (Conseil d’État) considère donc qu’elle doit se charger, de manière autonome, d’identifier un principe interprétatif, en trouvant la solution dans les sources européennes et dans les réflexions déjà menées par la Cour elle-même (en particulier dans l’arrêt *Conorzio*) sur lesquelles les travaux de l’A.C.A ont aussi apporté un éclairage.

La solution qui va être décrite est toutefois soumise, avec la présente ordonnance, à l’appréciation éventuelle de la Cour de justice. Le Consiglio di Stato (Conseil d’État) espère, en effet, qu’elle se prononcera, même à titre incident, compte tenu de la pertinence de la question et dans la logique du dialogue paneuropéen, ainsi que pour prévenir d’éventuelles questions futures concernant la loi sur la responsabilité civile des juges.

II.5. La présente Section est d’avis que les récentes indications fournies par la Cour dans l’arrêt du 6 octobre 2021, *Conorzio Italian Management*, C-561/19 sont de nature à fournir un critère d’interprétation solide.

Dans l’arrêt mentionné, la Cour de justice :

– maintient fermement les conclusions énoncées dans l’arrêt *Cilfit* quant à valeur du « dialogue de juge à juge », et notamment entre cours suprêmes, en tant que système de « coopération entre la Cour et les juridictions nationales » (et, pourrait-on ajouter, de construction et d’évolution du droit européen) prévu initialement par l’article 177 et désormais par l’article 267, troisième alinéa, TFUE ;

– considère la théorie de l’acte clair et de l’acte éclairé comme faisant partie intégrante et fonctionnelle de ce dialogue, dans la mesure où elle détermine l’effectivité de l’obligation visée au troisième alinéa précité et la rend praticable dans sa mise en œuvre concrète ;

– tout en confirmant la jurisprudence désormais constante depuis 1992 relative à l’acte clair/éclairé et à la pertinence de la question présentée par les parties comme préjudicielle, revient sur la question trente ans après et approfondit utilement certaines questions d’ordre procédural (telles que, par exemple, la

réitération du renvoi préjudiciel dans la même affaire ou la pertinence des questions préjudicielles) ;

– souligne, toujours dans la logique du « dialogue de juge à juge », le rôle fondamental de la motivation fournie par la juridiction nationale statuant en dernier ressort quant à son choix de ne pas procéder à un renvoi même dans les cas « obligatoires » visés à l'article 267, troisième alinéa, [TFUE] (points 50 et 51 de l'arrêt *Conorzio Italian Management*, C-561/19) ;

– en lien avec le principe du « dialogue de juge à juge », réaffirme que ce dialogue est – précisément – uniquement « de juge à juge » et n'implique pas d'autres parties.

II.6. Cette dernière affirmation implique, selon la Cour de Luxembourg (points 53, 54 et 55 de l'arrêt *Conorzio Italian Management*, C-561/19), que :

– le « système de coopération directe entre la Cour et les juridictions nationales », instauré par l'article 267 TFUE, « est étranger à toute initiative des parties » ;

– les parties « ne sauraient priver les juridictions nationales de leur indépendance dans l'exercice du pouvoir visé au point 50 du présent arrêt [le pouvoir de motiver l'opportunité de poser (ou non) une question au titre de l'article 267 TFUE –n.d.r.], notamment en les obligeant à présenter une demande de décision préjudicielle » ;

– « le système instauré par l'article 267 TFUE ne constitue donc pas une voie de recours ouverte aux parties ».

Ces propos semblent avoir été repris sans équivoque également par l'A.C.A., lors du séminaire susmentionné des 9 et 10 octobre 2023 organisé à la *Cour administrative suprême de Suède*, où il a été conclu que « *the possible responsibility of the judge in not activating the mechanism must be limited only to the statement of reasons, and should never concern the choice itself to refer or not to the ECJ* » (la responsabilité éventuelle du juge pour absence d'activation de ce mécanisme doit être limitée à la seule motivation et ne devrait jamais concerner le choix lui-même de saisir ou non la CJCE) (voir le procès-verbal de la réunion de l'A.C.A. des 9 et 10 octobre 2023).

II.7. La présente Section du Consiglio di Stato (Conseil d'État) estime que, à la lumière également du débat qui a eu lieu au sein de l'A.C.A. entre les cours suprêmes européennes, les énonciations de l'arrêt *Conorzio* (et en particulier celles figurant aux points 50 et 51 lus en combinaison avec les points 53 à 55) doivent être utilisées également pour la solution de la question d'interprétation relative à la loi sur la responsabilité du juge pour absence de renvoi à la Cour.

Le fait que le mécanisme du renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE soit un instrument exclusivement « de juge à juge », et non « une voie de recours ouverte

aux parties » (au point que la Cour invoque même « l'indépendance de la juridiction nationale »), n'exclut certes pas les obligations de la juridiction nationale de dernier ressort vis-à-vis des parties quant au renvoi à la Cour de justice, mais pose clairement des limites à ces obligations.

Cette obligation, selon la motivation de l'arrêt *Conorzio*, semble consister dans le devoir d'examiner la question « *de manière indépendante et avec toute l'attention requise* » (point 50 cité ci-dessus) et d'indiquer les « *motifs de sa décision* » qui « *doivent faire apparaître* » les raisons de l'absence de renvoi (acte clair, acte éclairé ou (non-)pertinence de la question présentée par les parties comme « *préjudicielle* »).

Une obligation claire mais aussi exhaustive : s'il en allait autrement, ajoute la Cour de justice (points 53-54 précités), il y aurait atteinte à l'indépendance même du juge ; en effet – pour citer la Cour – le renvoi « *ne constitue pas une voie de recours ouverte aux parties* » et celles-ci « *ne sauraient... obliger[r]* » les juridictions « *à présenter une demande de décision préjudicielle* ».

À la lumière de ce qui précède, la Cour a précisé que, en présence d'une demande de renvoi « *obligatoire* », ce qui pèse sur la juridiction, c'est non pas « l'obligation de procéder à un renvoi automatique » purement et simplement, mais une « *obligation de statuer sur la demande de renvoi et de motiver* » la décision quant aux circonstances qui excluent un renvoi, conformément à la jurisprudence européenne bien établie en matière d'acte clair/éclairé et de pertinence de la question posée par les parties à titre préjudiciel (jurisprudence établie de longue date et désormais précisée davantage par l'arrêt *Conorzio*).

La définition donnée par la Cour des devoirs du juge en matière de renvoi préjudiciel « *obligatoire* » constitue, de l'avis de cette Section, un paramètre herméneutique solide et dépourvu d'équivoque également pour l'interprétation de la législation interne sur la responsabilité du magistrat, interprétation qui incombe, comme indiqué ci-dessus, désormais à la juridiction nationale et non à la Cour de justice.

Ces conclusions semblent confortées par les principes énoncés par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH, arrêt du 20 septembre 2011, 3989/07 et 38353/07, *Ullens de Shooten et Rezabek c. Belgique* ; arrêt du 10 avril 2012, 4832/04, *Vergauwen e.a. c. Belgique*, points 87 à 106 et, spécialement, points 89 à 91 des motifs). En particulier, dans l'arrêt le plus récent cité ci-dessus, la Cour de Strasbourg a jugé qu'il suffit que le défaut de renvoi préjudiciel soit motivé pour qu'il n'y ait pas de violation de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH (droit à un procès équitable), en précisant que « dans le cadre spécifique du troisième alinéa de... l'article 267 du TFUE », « cela signifie que les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne qui refusent de saisir la [Cour de justice] à titre préjudiciel d'une question relative à l'interprétation du droit de l'[Union] soulevée devant elles, sont tenues de motiver leur refus au regard des exceptions prévues par la jurisprudence

de la Cour de justice. ... Or, en l'espèce, la Cour constate que la Cour constitutionnelle a dûment motivé ses refus de poser des questions préjudicielles (paragraphe 34 et 35) et que l'obligation de motivation imposée par l'article 6 § 1 a été remplie conformément à ce que prescrit le droit de l'UE ».

La justesse de cette conclusion est démontrée a contrario par le fait que la solution alternative apparaît dénuée de fondement. En effet, considérer que le droit italien institue, par exemple, une responsabilité civile du juge statuant en dernier ressort non pas pour défaut de motivation mais pour défaut de renvoi automatique purement et simplement, du seul fait que la partie l'a proposé, reviendrait à considérer aussi que le droit italien prévoit une forme de responsabilité supplémentaire par rapport à celle permise par le modèle européen et totalement incompatible avec celui-ci.

Une telle solution serait en contradiction flagrante avec le texte des points 53 à 55 de l'arrêt *Conorzio* et avec la jurisprudence constante de la Cour de justice et, en dernière analyse, pourrait comporter le risque, selon la Cour, de « priver les juridictions nationales de leur indépendance ».

Par conséquent, pour comprendre la responsabilité prévue par la loi n° 177 de 1988, telle que modifiée en 2015, il faut se référer à l'obligation de motivation quant à la demande de renvoi, et non à une obligation automatique de renvoi « tout court ».

En présence d'une motivation expresse fournie par la juridiction nationale quant aux raisons pour lesquelles elle s'abstient de renvoyer à la Cour de justice, ou quant aux indications qui ont été transmises à la juridiction nationale par la Cour de justice après le renvoi, il ne saurait donc y avoir de base pour l'engagement d'une responsabilité indemnitaire et/ou disciplinaire, qui donnerait lieu sinon à une atteinte manifeste au principe d'indépendance du juge, élément fondamental de l'État de droit, solennellement affirmé (comme on l'a dit, le procès-verbal de l'A.C.A. précise que « *the possible responsibility of the judge... must be limited only to the statement of reasons, and should never concern the choice itself to refer or not to the ECJ* » (la responsabilité éventuelle du juge doit être limitée à la seule motivation et ne doit jamais porter sur le choix lui-même de saisir ou non la CJCE).

En conclusion, selon cette approche – qui est en tout état de cause soumise à la Cour de justice pour les raisons de pertinence exposées plus haut sous II.4 – seul le respect (ou non) de l'obligation de motivation devra être pris en considération, par exemple, aux fins de la constatation d'une éventuelle responsabilité du juge pour (défaut de motivation du) refus de renvoi à la Cour de justice, ou aux fins de révocation pour défaut (d'examen, ou de motivation, de la demande de) renvoi à la Cour de justice.

Titre III *Il subsiste un doute raisonnable en relation avec les dispositions de droit national applicables en matière « Seveso » (troisième question de l'arrêt 490 de 2022).*

III.1. Au vu des éléments d'interprétation exposés jusqu'à présent, il reste à vérifier si, en relation avec la réglementation applicable à l'affaire concrète (la « réglementation Seveso »), il subsiste encore des doutes interprétatifs raisonnables rendant nécessaire un nouveau renvoi à la Cour de justice, laquelle, avec l'ordonnance rendue dans l'affaire C-144/22, n'a pas apporté de réponse à la troisième question posée par le Consiglio di Stato (Conseil d'État).

La présente formation de jugement est d'avis qu'un arrêt explicite de la Cour de justice est nécessaire.

III.2. Le droit italien, actuellement formulé dans le décret législatif n° 105 de 2015 et ses annexes, prévoit que :

- l'applicabilité de la réglementation Seveso est exclue pour les établissements dans lesquels les substances dangereuses ne dépassent pas le seuil de la colonne 2 (seuil bas) ;
- en revanche, lorsque la présence de substances dangereuses se situe entre le seuil de la colonne 2 (seuil bas) et le seuil de la colonne 3 (seuil haut), les dispositions relatives aux établissements dits « de seuil bas » s'appliquent ;
- enfin, lorsque le seuil de la colonne 3 est dépassé, la législation est appliquée dans son intégralité (ce que l'on appelle les « établissements seuil haut ») (voir l'article 3 du décret législatif n° 105 de 2015).

L'expression « *présence de substances dangereuses* », définie à l'article 3, sous n), du décret législatif n° 105 de 2015, qui reprend les dispositions de l'article 3, point 12, de la directive 2012/18/UE, s'avère donc déterminante.

Est également déterminante l'interprétation de l'obligation prévue à l'article 13, paragraphe 1, du décret législatif n° 105 de 2015, qui – reprenant les dispositions de l'article 7, paragraphes 1 et 2, de la directive 2012/18/UE – oblige l'opérateur « *à envoyer, selon les modalités prévues au paragraphe 5, ... une notification, établie conformément au formulaire figurant à l'annexe 5* » contenant les informations énumérées à l'article 13, paragraphe 2.

III.3. L'arrêt non définitif n° 490 du 25 janvier 2022, au point 17.1, avait exclu l'existence de doutes interprétatifs raisonnables s'agissant de la réponse à donner à la question préjudicielle dans cette affaire, mais avait aussi relevé qu'il n'était pas possible de démontrer de manière circonstanciée, du point de vue subjectif, que l'interprétation à donner aux dispositions pertinentes serait celle retenue également par les juridictions nationales des autres États membres et par la Cour de justice elle-même.

III.4. Dans son ordonnance du 15 décembre 2022, dans l'affaire C-144/22, la Cour a exclu l'obligation d'introduire une demande de décision préjudicielle lorsque « *l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable* », mais a précisé que « *cette juridiction nationale n'est pas tenue de prouver de manière circonstanciée que les autres juridictions de dernier ressort des États membres et la Cour effectueraient la même interprétation* ».

Aux points 37 à 42, la Cour a également fourni un certain nombre de critères permettant d'exclure l'existence du doute raisonnable.

III.5. La présente formation de jugement – tout en étant consciente du caractère tout à fait exceptionnel de l'hypothèse d'un nouveau renvoi dans la même affaire – considère que, dans ce cas précis, le doute quant à l'interprétation persiste, à l'issue de l'application des critères fournis par la Cour de justice.

Il convient de noter, en effet, que l'article 7 de la directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012, relatif à l'obligation de notification, prévoit que « *Les États membres exigent de l'exploitant qu'il envoie à l'autorité compétente une notification contenant les informations suivantes :*

(...)

d) les informations permettant d'identifier les substances dangereuses et la catégorie de substances en cause ou susceptibles d'être présentes ; ... ».

La disposition de la directive laisse donc chaque État libre de choisir la méthode la plus appropriée par laquelle l'exploitant doit communiquer les informations permettant d'identifier les substances dangereuses concernées, ou susceptibles d'être présentes (voir le point 37 de l'ordonnance de la Cour, selon lequel le pouvoir d'appréciation du législateur [lire probablement « juge »] est une caractéristique inhérente au droit de l'Union).

La disposition de la directive, tout en laissant une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre, en se concentrant uniquement sur l'« efficacité » du système, ne semble pas empêcher l'État membre de choisir « un seul et unique » mode de communication des informations.

La disposition de la directive permet à l'exploitant de procéder à « une notification » et l'expression utilisée dans la directive ne semble pas requérir une modalité prédéterminée : cet aspect constitue un élément de difficulté dans l'interprétation des règles de la directive, qui pourrait conduire à des divergences de jurisprudence au sein de l'Union, selon le critère du point 37 de l'ordonnance de la Cour.

Il s'avère difficile d'interpréter l'utilisation, dans le contexte du droit européen, du terme « notification », car si l'on peut considérer que ce terme doit être entendu dans le sens établi par chaque législateur national, on peut également considérer

qu'« une notification » signifie que l'exploitant peut utiliser tout mode de communication des informations (point 41 de l'ordonnance de la Cour, selon lequel le droit de l'Union utilise une terminologie « *qui lui est propre et des notions autonomes* »).

Les parties à la procédure n'ont pas invoqué, ni justifié, de divergences particulières entre les diverses versions linguistiques de la directive, et le Consiglio di Stato (Conseil d'État) n'a pas connaissance de l'existence de telles divergences (point 40 de l'ordonnance de la Cour). En droit italien, la seule modalité indiquée par le législateur est la notification visée à l'article 13 du décret législatif n° 105 de 2015, établie conformément au formulaire figurant à l'annexe 5, signée sous forme d'auto-certification (articles 46, 47 et 76 du décret du Président de la République n° 445 de 2000 et, par conséquent, avec la mise en jeu de la responsabilité pénale, en cas de fausses déclarations), sans que soient admises des modalités de communication équivalentes (qui, par ailleurs, ne prévoient pas de responsabilité pénale).

III.6. L'entreprise Bufarini considère, pour sa part, que le droit de l'Union s'oppose à une réglementation telle que celle de l'Italie qui exclut d'autres modalités d'envoi et a, par conséquent, formulé la question rapportée dans la section I.10, sous c, ci-dessus.

III.7. La présente formation de jugement considère que des doutes subsistent quant à l'interprétation de la législation en question.

Par exemple, il pourrait être soutenu que la directive européenne – également si elle est interprétée à la lumière des principes du traité en matière de concurrence et de liberté d'établissement – ne permet pas au législateur national d'exclure, avec la rigidité de la « modalité unique », des formes de vérification et de contrôle technologiquement plus innovantes et avancées, moins restrictives de la concurrence sur le territoire de l'Union, tout aussi efficaces mais plus simples et moins contraignantes pour les entreprises.

Bien entendu, ce besoin doit être mis en balance avec la nécessité de protéger l'environnement et la sécurité, particulièrement stricte dans le secteur en question : c'est la mise en balance des intérêts à laquelle tout juge doit procéder dans le cadre de son travail d'interprète, au niveau européen et national, chacun dans la mesure de ses compétences.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire de formuler une nouvelle question à soumettre à la Cour de justice, pertinente pour la solution du litige [énoncée dans la section V.1(C) de la présente ordonnance] [OMISSIS] [*reprise de la question énoncée sous V.1(C)*].

IV *Pertinence des questions évoquées sous le titre III. Lien entre les dispositions de la directive 2012/18/UE et la législation nationale applicable au litige au principal.*

IV.1. La question formulée par l'entreprise Bufarini (sous I.10, (c) de la présente ordonnance) est pertinente aux fins de ce litige, car si la Cour de justice interprète l'article 3, point 12, de la directive 2012/18/UE comme faisant obstacle à une réglementation nationale qui empêche la diffusion, au sein de l'Union européenne, d'une « *pratique en vertu de laquelle la prévision des quantités de substances dangereuses présentes au sein d'une station de traitement de déchets est confiée à une procédure opérationnelle mise en œuvre par l'exploitant [...] laquelle, en qualifiant les déchets de mélanges au sens de l'article 3, point 11, de la directive 2012/18/UE, prévoit de surveiller en permanence la quantité de substances dangereuses présentes dans l'installation et garantit que les seuils bas et hauts fixés respectivement dans les colonnes 2 et 3 de l'annexe 1 de la directive 2012/18/UE ne sont pas dépassés* », le Conseil d'État appréciera si la réglementation italienne qui prévoit une unique modalité de notification peut être censurée pour défaut de proportionnalité, de caractère raisonnable ou pour d'autres aspects.

IV.2. La question formulée par le Consiglio di Stato (Conseil d'État) (sous III.6.7. de la présente ordonnance) est pertinente, car si la Cour de justice décide que l'article 7 de la directive 2012/18/UE « s'oppose » (ou « ne s'oppose pas ») à ce qu'une réglementation nationale prescrive une seule modalité de communication des informations, le Consiglio di Stato appréciera si l'administration italienne était tenue de permettre (ou de ne pas permettre) à l'entreprise Bufarini de communiquer les informations selon des modalités autres et, sur cette base, décidera si la mise en demeure contestée est légale ou illégale.

V. *Formulation des questions et sursis à statuer*

V.1. Sont donc posées les questions préjudicielles en interprétation suivantes, la Cour de justice de l'Union européenne étant invitée à apporter toute clarification opportune aux considérations exposées dans la section II de la présente ordonnance en matière d'indépendance du juge, ainsi qu'à se prononcer, en application de l'article 267 TFUE, sur les questions suivantes, toutes deux pertinentes pour la solution du litige :

« A) *L'expression "présence de substances dangereuses" figurant à l'article 3, point 12, de la directive 2012/18/UE exclut-elle une pratique en vertu de laquelle la prévision des quantités de substances dangereuses présentes au sein d'une station de traitement des déchets est confiée à une procédure opérationnelle mise en œuvre par l'exploitant (et éventuellement consacrée par l'autorisation prévue à l'article 23 de la directive 2008/98/CE ou à l'article 4 de la directive 2010/75/UE), laquelle, en qualifiant les déchets de mélanges au sens de l'article 3, point 11, de la directive 2012/18/UE, prévoit de surveiller en permanence la quantité de substances dangereuses présentes dans l'installation et garantit que les seuils bas et haut fixés respectivement dans les colonnes 2 et 3 de l'annexe 1 de la directive 2012/18/UE ne sont pas dépassés ?*

B) *L'article 7 de la directive 2012/18/UE, qui prévoit que l'exploitant est tenu d'envoyer "à l'autorité compétente une notification" contenant les informations énumérées à l'article 7, point 1, de cette directive, compris à la lumière des principes de concurrence et de liberté d'établissement, s'oppose-t-il à une règle telle que celle de l'article 13, paragraphes 1, 2 et 5, du décret législatif italien n° 105/2015 qui prévoit que la communication des informations doit se faire exclusivement au moyen d'une "notification, établie conformément au formulaire figurant à l'annexe 5" (paragraphe 1), "signée sous forme d'auto-certification conformément à la réglementation en vigueur" (paragraphe 2), "envoyée par l'exploitant aux destinataires visés au paragraphe 1 en format électronique en utilisant les services et instruments de transmission télématique mis à disposition dans le cadre de l'inventaire des établissements susceptibles de provoquer des accidents majeurs visé à l'article 5, paragraphe 3" ou "exclusivement par courrier électronique certifié et signé numériquement" (paragraphe 5), à l'exclusion, pour ce qui concerne le présent litige, d'un mode de communication effectué par le biais d'une "procédure opérationnelle mise en œuvre par l'exploitant" qui prévoit la surveillance en permanence de la quantité de substances dangereuses présentes dans l'installation et garantit que les seuils bas et haut fixés respectivement dans les colonnes 2 et 3 de l'annexe 1 de la directive 2012/18/UE ne sont pas dépassés ? »*

V.2. Dans l'attente de l'arrêt de la Cour de justice, la présente formation de jugement décide [OMISSIS] [référence à des règles de procédure nationales] de surseoir à statuer dans cette affaire [OMISSIS] [aspect procédural sans rapport avec les questions préjudicielles].

PAR CES MOTIFS

Le Consiglio di Stato siégeant au contentieux [OMISSIS] réserve toute décision ultérieure sur la forme et le fond du recours r.g. n° 8092/2021 :

- a) renvoie à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles indiquées dans les motifs,
- b) [OMISSIS] [formule procédurale]
- c) décide, dans l'attente de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, de surseoir à statuer dans la présente procédure,
- d) [OMISSIS] [formule procédurale]

Rome [OMISSIS] [le] 30 novembre 2023 [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [formule procédurale]