

RÉUNION DU FORUM DES JUGES DE L'UNION
EUROPÉENNE POUR L'ENVIRONNEMENT
des 16 et 17 octobre 2009 - Stockholm

Juge Amedeo Postiglione - Cour de Cassation – Rome, Italie

IPPC-questionnaire

Questions générales sur la transposition et l'application de la directive IPPC et du rôle des Cours.

1. Combien d'activités industrielles et agricoles à fort potentiel de pollution y-a-t-il dans votre pays ?

En Italie, l'application intégrale de la Directive 96/61 a eu lieu avec un certain retard, de façon graduelle (d'abord avec l'Acte Législatif n° 372/99, puis avec l'Acte Législatif n° 59/2005)

Quelques modifications de portée limitée sont à présent contenues dans l'Acte Législatif n° 4/2008.

Il existe donc une base juridique d'application intégrale des Directives communautaires (y compris la version codifiée 2008/1/CE) relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

La loi italienne estime nécessaire l'autorisation intégrée sur l'environnement pour toutes les catégories d'activités établies par la Communauté Européenne.

Au plan formel, il existe l'adéquation au droit communautaire.

Au plan substantiel, selon certains chiffres fournis par le Ministère de l'Environnement (Rapport Etat de l'Environnement 2001), il existe:

a) 10.000 sites pollués

b) 313 zones à risque élevé de malaise environnemental, auquel 13% des communes sont intéressées.

Rappelons qu'à Seveso, en Lombardie, en 1982, s'est produit le grave épisode de pollution par l'usine chimique Icmesa: l'événement a entraîné la formation de la Directive 82/501/CE (Seveso I) et de la Directive 96/82/CE (Seveso Bis)

La situation italienne est cependant en phase d'amélioration pour toutes les catégories d'activités à risque potentiel de pollution des secteurs industriel et agricole.

Un grand nombre de régions d'Italie sont couvertes par un réseau de petites et moyennes entreprises, souvent familiales, dont l'impact sur l'environnement est limité.

2. Comment les questions relatives à l'application de la directive IPPC aboutissent devant la Cour (litige, demande d'autorisation, appel d'une demande d'autorisation, demande d'assignation, délit) ?

En Italie, les questions relatives à l'application de la directive relèvent soit de la juridiction ordinaire (Tribunaux correctionnels et civils) soit de la juridiction administrative (Tribunaux administratifs régionaux et Conseil d'Etat). La réglementation nationale prévoit quelques délits du ressort du tribunal correctionnel, tandis que pour la réparation des dommages c'est le tribunal civil agissant par voie ordinaire qui est compétent. Sur le bien-fondé des actes administratifs (autorisation ou refus de l'autorisation) et sur le pouvoir d'annuler qui en découle, c'est le tribunal administratif qui est compétent.

3. Quelle (s) autorité (s) est compétente au sein de votre pays pour autoriser une activité telle que mentionnée dans la directive IPPC ? Jusqu'où ce mécanisme est poussé au sein de votre pays ? Est-ce une seule autorité qui peut autoriser une activité ayant un impact global sur

l'environnement (eau, air, terre, déchets etc.) ou est-ce que plusieurs demandes doivent être effectuées à différentes autorités en fonction du type de dommage ?

C'est au Ministère de l'Environnement ou aux Régions qu'il incombe d'autoriser les activités mentionnées dans la Directive 2008/1/CE .

Le Ministère n'est compétent que pour six catégories d'établissements indiqués à l'annexe n° 5 de l'Acte Législatif n° 59/2005¹.

Les Régions sont compétentes pour l'autorisation intégrée sur l'environnement de tous les autres établissements.

L'activité dont l'impact global est important est autorisée en Italie par une seule Autorité; l'autorisation intégrée sur l'environnement remplace toutes les autres autorisations de secteur.

4. Quelle (s) autorité ou Cour (s) est compétente en appel des décisions d'autorisation ? Quelles sont les compétences de cette Cour ou autorité afin de modifier l'autorisation telle qu'accordée ? Par exemple, est-il possible qu'elle se prononce sur des conditions nouvelles ? Peut-elle retirer l'autorisation ou seulement une partie de cette autorisation ?

Les Tribunaux Administratifs Régionaux sont compétents en la matière et ont le pouvoir de vérifier le bien-fondé en droit des autorisations et leur annulation. Contre les décisions des Tribunaux Administratifs Régionaux on peut saisir le Conseil d'Etat. Les Juges administratifs italiens sont normalement des juges du seul droit et non des juges du fond, de sorte qu'ils ne peuvent remplacer les autorités administratives, par exemple en indiquant de nouvelles conditions de l'autorisation ou en révoquant l'autorisation ou une de ses parties: si l'autorisation n'est pas conforme au droit, le juge a seulement le pouvoir de l'annuler.

5. Qui – en plus de l'exploitant de l'installation – peut porter une affaire devant la Cour afin de contester une réponse à une demande d'autorisation d'exploitation? Qu'en est-il des personnes vivant aux alentours, des organisations non gouvernementales ainsi que des différentes autorités administratives (locales, régionales ou nationales) ? Quels obstacles peuvent se présenter lors d'une telle contestation devant la cour, par exemple quels sont les différents frais de procédure ?

La jurisprudence administrative a le pouvoir d'évaluer cas par cas si les conditions existent pour agir. Il n'y a pas de problèmes pour les administrations publiques (surtout les collectivités locales) La jurisprudence reconnaît aux personnes qui vivent aux environs du site de l'installation (dites riverains) un intérêt direct à proposer appel contre les actes d'autorisation, sans qu'il leur soit nécessaire d'en fournir la preuve. La tendance va vers une plus grande souplesse en faveur de personnes et de groupes qui déplorent un dommage potentiel pour l'environnement. Pour les associations nationales de défense de l'environnement reconnues par le Ministère de l'Environnement, l'intérêt

¹ (1) Raffineries de pétrole brut (à l'exclusion des entreprises qui produisent seulement des lubrifiants à partir du pétrole brut), ainsi qu'usines de gazéification et de liquéfaction d'au moins 500 tonnes (Mg) par jour de charbon ou de schistes bitumineux; 2) Centrales thermiques et autres installations de combustion de puissance thermique d'au moins 300 MW;

3) Acieries intégrées de première fusion de la fonte et de l'acier;

4) Etablissements chimiques d'une capacité de production globale annuelle par classe de produit, exprimée en millions de kilogrammes, supérieure à certains seuils déterminés; 5) Installations fonctionnellement rattachées à l'un des établissements visés aux points précédents, localisés sur le même site et sous la conduction du même gestionnaire, qui n'exercent pas d'activités visées à l'annexe I; 6) Autres installations rentrant dans les catégories visées à l'annexe I localisées entièrement en mer).

à faire appel ne rencontre pas d'obstacles : elles ne sont pas tenues de fournir au préalable la preuve d'un intérêt particulier. La jurisprudence ordinaire apparaît généralement plus disposée à étendre la légitimation au profit d'organisations non gouvernementales de nature locale (ex. comités).

6. Comment est décidé ce qui va être considéré comme les « meilleures techniques disponibles » ? Quel est le rôle des documents de référence des meilleures techniques disponibles appelés les BREF (Best available techniques reference document) ?

En Italie les autorisations intégrées sur l'environnement doivent "tenir compte" des meilleures techniques disponibles, dont l'évaluation est confiée aux autorités administratives qui doivent prévoir les prescriptions obligatoires à observer.

Les autorités administratives jouissent d'un pouvoir discrétionnaire technique et administratif dans le choix des critères à appliquer au cas concret, parce qu'il n'existe pas d'obligation juridique rigoureuse sur le type de technologie à utiliser.

Il est obligatoire de se conformer aux lignes directrices établies par le Ministère de l'Environnement dans quelques Décrets (Décrets du 29/1/2007 relatifs à la gestion des déchets, aux élevages, aux abattoirs et au traitement des carcasses, à la fabrication du verre et des céramiques).

Le document Bref est expressément rappelé.

L'art. 4 de l'Acte législatif n° 59/2005 établit que l'autorisation intégrée sur l'Environnement est délivrée compte tenu des critères indiqués dans l'Annexe IV².

7. L'autorisation d'exploiter est-elle limitée dans le temps ? Faut-il demander une nouvelle autorisation au bout d'un certain temps ? Est-ce qu'une autorité peut prendre des mesures (injonctions) allant au delà des conditions d'autorisations en ce qui concerne l'environnement ? Sous quelles conditions une autorité de contrôle peut elle demander une révision de l'autorisation ou de ses conditions ?

L'autorisation est généralement valable pendant cinq ans.

L'autorité compétente peut procéder à une révision de l'autorisation quand: a) la pollution entraînée par l'installation est telle qu'elle impose la révision des valeurs limites d'émission fixées dans l'autorisation ou l'introduction dans l'autorisation de nouvelles valeurs limites; b) les meilleures techniques disponibles ont subi des modifications substantielles, qui permettent de réduire très sensiblement les émissions sans dépenses excessives; c) la sécurité d'exploitation du procédé ou de l'activité requiert l'emploi d'autres techniques; d) de nouvelles mesures législatives communautaires ou nationales l'imposent.

²Emploi de techniques produisant peu de déchets; 2. Emploi de substances moins dangereuses; 3. Mise au point de techniques pour la récupération et le recyclage des substances émises et utilisées dans le procédé, et, le cas échéant, des déchets; 4. Procédés, systèmes ou méthodes opératoires comparables, expérimentés avec succès à l'échelle industrielle; 5. Progrès dans le domaine technique et évolution des connaissances dans le domaine scientifique; 6. Nature, effets et volume des émissions en question; 7. Dates de mise en service des installations nouvelles ou existantes; 8. Délai nécessaire pour utiliser une meilleure technique disponible; 9. Consommation et nature des matières premières, y compris l'eau utilisée dans le procédé et efficacité énergétique; 10. Nécessité de prévenir ou de réduire au minimum l'impact global sur l'environnement des émissions et des risques; 11. Nécessité de prévenir les accidents et d'en réduire les conséquences sur l'environnement; 12. Informations publiées par la Commission européenne aux termes de l'art. 16, paragraphe 2, de la directive 96/61/CE, ou par des organisations internationales.

8. Est-ce que le choix du lieu d'implantation d'une installation industrielle ou agricole est pris en compte comme une des conditions d'autorisation ? Ou bien est-ce que la localisation est décidée séparément au regard d'une autre législation ? Dans ce cas, est-ce la localisation ou la décision d'autorisation qui prime ?

Oui, le lieu d'implantation de l'installation est l'un des éléments à considérer dans l'autorisation intégrée sur l'environnement.

9. Est-ce que la directive dite « EIE » (concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985) et la directive IPPC sont transposées au sein de la même législation dans votre pays ? Cela permet-il d'obtenir grâce à une procédure unique une autorisation valable pour les deux directives ? Dans le cas contraire comment la directive sur l'évaluation des incidences environnementales dite "EIE" est-elle transposée ? Par une législation spécifique, une législation en cours de rédaction ou autre ?

Non, la directive 85/337CEE est transposée dans l'acte législatif n° 152/2006 (Texte Unique sur l'Environnement)) tandis que la directive IPPC (ex Directive 96/61/CE) est appliquée par acte législatif n° 59/2005. Il s'agit de deux parcours distincts.

Le législateur italien s'est posé le problème de la coordination et de la simplification des deux procédures, en ce sens qu'il a considéré comme prédominante et absorbante la procédure d'étude de l'impact sur l'environnement qui "tient lieu" d'autorisation intégrée sur l'environnement pour les projets pour lesquels l'évaluation en question incombe à l'Etat. L'étude d'impact sur l'environnement et les documents du projets rédigés au cours de la procédure de VIA (Valutazione d'Impatto Ambientale – Evaluation de l'impact sur l'environnement) contiennent également, à cet effet, les informations prévues par la législation sur IPCC.

Naturellement l'autorisation de l'ouvrage doit aussi contenir les prescriptions spéciales pour prévenir toute forme de pollution.

10. Dans le cas où une installation industrielle ou agricole autorisée souhaite doubler sa production et ce par l'augmentation de la plupart de ses équipements. L'installation va alors être composée d'une ancienne et d'une nouvelle chaîne de production, mais une partie des équipements qui sont nécessaires à la protection de l'environnement va être répartie afin d'être utilisée sur les deux chaînes de production.

La demande d'autorisation va concerner seulement l'augmentation de la production (la nouvelle chaîne de production) et non l'ensemble de la production composée de l'ancienne et de la nouvelle chaîne de production. Comment l'autorité compétente va-t-elle régler cette situation ?

Une autorisation va-t-elle être accordée uniquement pour l'augmentation de la production (la nouvelle chaîne)? Ou va-t-il falloir effectuer une demande d'autorisation concernant l'ensemble de la production (ancienne et nouvelle chaîne de production) ? Sinon comment (Cf. article 12.2)? Cette question peut être considérée au vue de la directive « EIE », qui requiert l'évaluation des projets de manière globale.

En cas de modification de l'installation autorisée, l'exploitant informe l'autorité compétente des modifications projetées de l'installation, et celle-ci, si elle le juge nécessaire, effectue une révision de l'autorisation intégrée sur l'environnement ou ses conditions, ou encore, si elle note que les modifications projetées sont importantes, en avise l'exploitant dans les soixante jours suivant la réception de l'information. L'exploitant présente une nouvelle demande d'autorisation accompagnée d'un rapport contenant des informations mises à jour. S'il ne reçoit pas de nouvelles, l'exploitant peut procéder aux modifications qu'il a communiquées.

11. L'autorité compétente va-t-elle décider l'autorisation sur la base des meilleures techniques disponibles, et cela même si la demande ne décrit que des mesures de protection de l'environnement moins strictes ? Comment l'autorité compétente va-t-elle régler les demandes d'autorisations non basées sur les meilleures techniques disponibles ?

L'autorité compétente ne peut autoriser une installation si la demande ne spécifie pas quelles sont les meilleures technologies employées.

12. S'il existe des règles nationales générales fixant des standards qui ne correspondent pas aux meilleures techniques disponibles, comment vont-elles être appliquées par l'autorité chargée de l'autorisation ?

Notre opinion est que l'autorisation intégrée sur l'environnement doit constituer un progrès non seulement dans la forme (une seule autorisation à la place d'autorisations distinctes pour l'air, l'eau, le sol) mais aussi au fond, afin d'obtenir un "degré élevé de protection de l'environnement".

Par conséquent, les standards prévus par les réglementations sectorielles comme limites d'acceptabilité ne doivent pas être dépassés, et ce pour éviter le transfert d'une partie de la pollution d'un secteur à l'autre.

L'autorisation intégrée sur l'environnement doit contenir des prescriptions qui puissent assurer un objectif de protection globale majeure de l'environnement.

13. Comment les activités agricoles et industrielles déjà existantes dans votre pays ont réagi à la directive IPPC ? Qui a la responsabilité de vérifier que les critères sont respectés ? Est-ce l'autorité de contrôle, l'exploitant de l'installation ou autre ?

Si une activité existante ne remplit pas les conditions prévues, quelles seront les conséquences ? Peut-elle être fermée ? Y a-t-il une période de temps prévue avant toute mesure ? Si oui, qu'elle est cette période ? (Cf. article 5).

Les installations déjà existantes ont bénéficié dans le système italien d'un délai d'adéquation à la nouvelle réglementation européenne.

Les demandes d'autorisation intégrée sur l'environnement pour les installations existantes devaient être présentées avant le 31 janvier 2008.

L'autorité compétente devait imposer le respect des prescriptions avant le 31 mars 2008.

En cas de non-respect des prescriptions dont dépend l'autorisation, ou d'exercice en l'absence d'autorisation, l'autorité compétente procède, selon la gravité des infractions:

a) à l'injonction, en assignant un délai dans lequel les irrégularités devront être éliminées;

b) à l'injonction avec suspension de l'activité autorisée, d'une durée déterminée, si des situations de danger pour l'environnement se produisent;

c) à la révocation de l'autorisation intégrée sur l'environnement et à la fermeture de l'installation, en cas de non adéquation aux prescriptions imposées dans la sommation, et en cas de violations réitérées qui entraînent des situations de danger et de dommage pour l'environnement.

14. Quelle autorité supervise les installations autorisées ? A quelle fréquence s'organisent ces contrôles ? Quelles mesures peut-elle prendre (avertissements, injonctions, sanctions etc. ? Quel type de sanction peut être appliqué en cas de violation ?

Le système italien comporte plusieurs possibilités de contrôle:

- a) par l'autorité qui a délivré l'autorisation intégrée sur l'environnement
- b) par les Agences pour la protection de l'environnement qui existent dans les vingt Régions
- c) par le Ministère de l'Environnement qui, selon la loi, a un "observatoire" ad hoc
- d) par les collectivités locales (Communes et Provinces)
- e) par les différentes forces de police (Carabiniers sur le territoire; Cellule écologique des Carabiniers au plan national et régional ; Corps forestier de l'Etat au plan national et local; etc..)

Il faut souligner que, dans la dernière modification de la loi (Acte législatif n° 4/2008) il est établi que l'autorité compétente doit non seulement fixer des conditions précises pour contrôler les émissions, mais aussi l'obligation d'activités d'autocontrôle par l'exploitant de l'installation. La loi établit aussi un contrôle programmé et par conséquent l'échange nécessaire d'informations continues entre tous les sujets privés et publics impliqués.

L' Agence pour la protection de l'environnement et pour les services techniques est l'organe technique de contrôle le plus qualifié en la matière. Les résultats des contrôles et des inspections sont communiqués à l'autorité compétente, et indiquent les situations de non respect des prescriptions en proposant les mesures à adopter. L'autorité compétente peut disposer des inspections extraordinaires des installations autorisées.

Le système des sanctions comporte des sanctions pénales et administratives.

Les sanctions pénales sont fonction de trois cas:

- a) exercice de l'activité sans autorisation intégrée sur l'environnement, ou autorisation suspendue, ou révoquée
- b) non respect des prescriptions imposées par l'autorité compétente
- c) continuation de l'activité après l'ordre de fermeture de l'installation.

Sont frappées d'une sanction administrative:

- a) l'absence de transmission à l'autorité compétente de la date de début de l'activité
- b) l'absence de communication des données relatives aux contrôles des émissions (activité d'autocontrôle)
- c) l'absence de transmission de la documentation complémentaire demandée par l'autorité comptente.

2. Cas pratique

Une nouvelle tannerie va être construite dans votre pays. La tannerie va avoir une production supérieure à 12 tonnes par jour et donc va correspondre à une installation ayant un fort potentiel de pollution selon la directive IPPC.

1. Quel type d'autorité (s) (locale, régionale, nationale) va se charger d'examiner puis de décider de la demande d'autorisation?

L'autorité compétente est la Région dans laquelle se trouve la tannerie à autoriser.

2. Est-ce que la demande va inclure une étude d'impact environnemental selon la directive EIE ?

Oui, en Italie les tanneries sont soumises à la procédure d'étude d'impact environnemental (voir annexe 3.i acte législatif n° 152 du 3 avril 2006, quand elles ont une capacité de production supérieure à 12 tonnes de produit fini par jour). Dans ce cas la procédure de VIA est obligatoire.

Comme les tanneries qui dépassent 12 tonnes par jour de produit fini sont comprises aussi dans les catégories d'activité sujettes à autorisation IPCC, l'autorisation unique finale absorbe aussi la prévention et la réduction intégrée de la pollution.

S'il s'agit de tanneries de capacité inférieure à 12 tonnes par jour, mais supérieure à 3 tonnes de produit fini, la loi prévoit que le projet soit soumis à une vérification préalable de la possibilité d'application de la procédure d'étude d'impact environnemental.

La Région décide suivant les situations. Dans ce cas la législation IPCC n'a pas d'application spécifique.

3. Est-ce que l'autorité compétente va prendre en compte la localisation de l'installation au cours de son examen ?

La Région dans laquelle se trouve l'installation à autoriser doit tenir compte, entre autres considérations, de la localisation choisie.

4. L'exploitant de la tannerie va-t-il devoir s'acquitter de certains frais de procédure ?

Les frais de procédure de l'étude d'impact environnemental sont à la charge du demandeur. Le même critère s'applique pour les procédures de l'IPCC

5. Est-ce que l'autorité compétente demande l'avis d'autres autorités de différents niveaux administratifs lors de sa décision ?

La Région organise une conférence des services (qui est toutefois facultative aux termes de l'art. 5c, alinéa 10, de l'acte législatif n° 59/05, dans son texte modifié par la Loi n° 4/2008) dans laquelle elle invite toutes les autres autorités compétentes selon la loi (Municipalité, Direction Générale pour les Biens culturels et les sites, etc.) à exprimer leur orientation, afin d'obtenir une décision univoque.

6. Comment la participation du public est-elle assurée par l'autorité compétente ? Est-ce possible par exemple de participer en envoyant un email, d'assister à une audience publique ou autre ?

La procédure d'étude d'impact environnemental et la procédure IPCC exigent que, dès le début, les projets soient rendus publics par des annonces appropriées dans la presse locale. Le public et les associations de protection de l'environnement peuvent présenter des observations écrites et participer éventuellement à des réunions publiques sur le projet.

7. L'autorisation va être accordée par l'autorité compétente sous certaines conditions. Marquez d'un X dans le tableau le type de conditions appliquées. N'hésitez pas à utiliser la colonne remarque afin, par exemple, d'illustrer le type de conditions !

Type de condition	Oui	Non	Remarque(s)
Conditions concernant les technologies utilisées au sein d'une industrie de tannerie (nettoyage...)	X		
Conditions concernant les technologies de nettoyage utilisées (solution "end of pipe")	X		

L'utilisation maximale autorisée des polluants marins	X		
L'utilisation maximale autorisée des polluants marins	X		
Conditions concernant les déchets solides	X		
Bruit maximum	X		
Consommation d'énergie maximale	X		
Conditions concernant les transports à et vers l'installation	X		
Conditions des produits chimiques non utilisées au cours de la production	X		
Conditions concernant le contrôle des émissions	X		

Autres questions	Oui	Non	Remarque(s)
Est-ce que la fixation des conditions peut être reportée au sein de l'autorisation ?	X		
Est-ce que des conditions plus strictes que prévues dans les documents de référence (BREF-document) peuvent être prévues ?	X		

8. Si l'autorité compétente pour l'autorisation veut fixer une condition relative à l'émission maximale de chromium dans l'eau depuis la tannerie, sur quoi va se fonder le taux d'émission autorisé ?

La Région a le pouvoir d'établir des limites plus restrictives en matière de chrome provenant de tanneries que les limites de la loi de secteur. Une motivation appropriée est nécessaire à cet égard.

9. Qui peut faire appel contre l'autorisation et contre qui ?

Le recours au juge est toujours admis de la part de l'exploitant privé. Comme on l'a vu, la personne et les associations de protection de l'environnement peuvent également faire appel.

S'il y a délit, le procureur agit d'office, c'est-à-dire de sa propre initiative.