

Conférence du FORUM DES JUGES EUROPÉENS DE L'ENVIRONNEMENT

16./17. octobre 2009, Stockholm

I. La transposition et l'application de la directive IPPC; le rôle des Cours

1 En Allemagne, la construction et l'exploitation d'installations industrielles et agricoles à fort potentiel de pollution sont soumises depuis plus de 30 ans à une autorisation conforme à la loi anti-pollution (Bundes-Immissionsschutzgesetz). L'instrument le plus efficace pour la réduction des nuisances sont les valeurs limites déterminées dans toute autorisation. Les valeurs limites ont égard aux documents de référence des meilleures techniques disponibles. Le contrôle des exigences à l'usage de l'eau, à la gestion des déchets et à la protection de l'homme, de la faune et la flore et d'autres biens protégés fait parti de la procédure de l'autorisation de tout temps. On pourra évaluer le nombre des installations concernées par l'obligation de demander une autorisation à 10.000.

2 Tout exploitant (personne physique ou morale) alourdi par l'autorisation peut former (régulièrement après un recours administratif préalable) un recours devant le tribunal administratif ou – dans le cas de grands projets réglés par le droit processuel – directement devant le tribunal administratif supérieur. De même un tiers faisant valoir d'être lésé dans ses droits par l'autorisation peut former un recours. La Cour administrative fédérale s'occupe du litige si le pourvoi en cassation est déclaré recevable. Objet du litige est typiquement la légalité de l'autorisation accordée ou d'une disposition annexe, par exemple d'une certaine valeur limite, ou la légalité du rejet d'une demande d'autorisation. Le tribunal ne contrôle que la légalité de la mesure administrative. Les tribunaux statuent au fond en annulant l'autorisation en partie ou complètement ou en prescrivant à l'administration d'accorder l'autorisation.

3 Autorités compétentes à accorder l'autorisation sont les administrations inférieures du *Land*, cela veut dire les sous-préfectures ou les chef-lieux du district. Ces administrations disposent de services spécialisés en matière technique et juridique. L'autorisation inclut toutes les autres décisions administratives concernant l'installation y compris les exigences de la directive IPPC.

4 Compétent en appel des décisions d'autorisation est l'administration supérieure pour le recours administratif préalable, ensuite le tribunal administratif. Le recours administratif peut conduire à une modification de l'autorisation accordée. Le tribunal est limité à annuler l'autorisation complètement ou en partie ou à prescrire à l'administration de l'accorder ou la modifier pour raisons de droit.

5 Toute personne physique ou morale de droit privé faisant valoir d'être lésé dans ses droits par l'autorisation peut former un recours. Le tiers doit habiter une zone potentiellement influencée par les nuisances qui émanent de l'installation. Une organisation non gouvernementale peut former un recours si elle est agréée comme intendante des buts statutaires concernant la protection de la nature. Une commune n'a que le droit à faire valoir d'être lésé dans sa propriété. L'autorité administrative succombée devant le tribunal administratif peut former un appel contre le jugement. Les frais de la procédure supportés par la partie succombée se montent dans le cas du tiers ou d'une organisation non gouvernementale par instance à 1.000 € (frais judiciaires) et 3.000 € (frais d'avocat).

6 Les "meilleures techniques disponibles" sont représentées – d'une part – par le stade de développement de procédés progressistes garantissant l'aptitude pratique à limiter les nuisances à l'air, l'eau et le sol pour parvenir à un haut niveau de protection de l'environnement (l'état de la technique). Elles sont concrétisées – d'autre part – par les valeurs limites déterminées abstraitement dans un règlement décrété en participation d'experts des domaines des sciences, de l'économie et des ministères compétents (standards abstraits). Les documents de référence des meilleures techniques disponibles font partie des valeurs limites et donnent des informations sur l'état de la technique et les exigences du principe de précaution.

7 L'autorisation d'exploiter n'est pas limitée régulièrement dans le temps. Etant accordée sous réserve de l'état de la technique, elle ne profite pas d'une protection des droits acquis absolue. L'autorité peut promulguer des injonctions ultérieures qui sont nécessaires et proportionnelles à la réalisation des obligations de l'exploitant de protection ou de précaution contre nuisances et pour protéger le public ou le voisinage de risques suscités par des nuisances.

8 Le lieu d'implantation d'une installation industrielle ou agricole est pris en compte comme une des conditions d'autorisation. L'autorisation ne doit pas être accordée si les exigences du droit de planification ou de la directive "Habitats" ne sont pas remplies.

9 En Allemagne, la directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (directive 85/337/CEE) et la directive IPPC sont transposées au sein de la même législation. Par conséquent, le demandeur obtient grâce à une procédure unique toujours une autorisation tenant compte des deux directives. L'autorisation inclut les autres décisions administratives qui concernent l'installation.

10 Le changement essentiel d'une installation industrielle ou agricole autorisée exige une nouvelle autorisation. Si l'augmentation de la production est apte à porter atteinte supplémentaire aux biens protégés par la loi (l'homme, la faune et la flore, l'air, l'eau, le sol, le climat, le paysage), il s'agira d'un changement essentiel. L'autorisation d'un changement seulement *quantitatif* est accordée uniquement pour l'augmentation de la production, pas pour l'ensemble de la production. L'évaluation des incidences sur l'environnement doit être accompli seulement pour le changement si l'installation existante demande cette évaluation et si les valeurs de grandeur ou de production déterminées seront franchi par la production changée même. Si la production est changée *qualitativement* de sorte que le changement a des impacts pour les parties existantes de l'installation, l'objet d'une autorisation est l'ensemble incluses toutes les nuisances qui en résultent. Dans ce cas une évaluation des incidences sur l'environnement sera nécessaire pour l'ensemble.

11 L'autorité va décider l'autorisation sur la base des meilleures techniques disponibles même dans le cas où la demande ne décrit que des mesures de protection de l'environnement moins strictes (enquête d'office). Le principe de précaution oblige le demandeur à appliquer les disponibles procédés progressistes, équipements et manières d'exploitation qui sont aptes à assurer un haut niveau de protection de l'environnement. Par conséquent, l'autorité va rejeter une demande d'autorisation non basée sur les meilleures techniques disponibles et conforme aux valeurs limites déterminées dans les règlements.

12 S'il existe des règles nationales générales fixant des standards qui restent en arrière aux meilleures techniques disponibles, l'autorité chargée de l'autorisation va être restreinte à l'application des valeurs limites nationales qui concrétisent le principe de précaution et qui sont obligatoires pour les autorités et les tribunaux administratifs. L'autorité n'en peut déroger que dans le cas où il est prouvé que les standards fixés ne correspondent clairement plus à l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques et que l'application des meilleures techniques disponibles soit conforme au principe de la proportionnalité. Tant que les meilleures techniques disponibles ne sont pas déterminées par directives ou règlements communautaires, l'autorité n'est pas obligée à leur application par la préséance du droit européen.

13 En Allemagne, la directive IPPC n'a pas changé considérablement la situation juridique des activités industrielles et agricoles parce que le principe de précaution avait existé comme obligation légale de l'exploitant déjà auparavant, était interprété toujours dans un sens intégratif et a concrétisé de tout temps l'état de la technique d'une manière compatible aux exigences de la directive. La responsabilité de vérifier que les critères de la directive sont respectés incombe aux autorités de contrôle. Il s'ajoute l'option de la participation volontaire de l'exploitant au système du règlement éco-audit EMAS (Environmental Management and Audit Scheme). Pour assurer la concordance des activités existantes avec les conditions prévues par la directive, les autorités compétentes sont habilitées de promulguer des injonctions ultérieures aussi bien nécessaires que proportionnelles en vue des obligations de l'exploitant. Si l'exploitant d'une installation classée soumis à l'autorisation ne remplit pas une injonction ultérieure exécutable, l'autorité peut interdire l'exploitation jusqu'à son accomplissement.

14 Les installations autorisées sont supervisées par les autorités de tutelle. Les installations sont contrôlées régulièrement. Un contrôle doit être exécuté aussi s'il existe des indices que des changements de l'état de la technique essentiels rendent possible une réduction des nuisances considérable. L'autorité peut promulguer des injonctions ultérieures. Dans le cas de violation d'une injonction volontaire ou négligeante, le tribunal répressif peut prononcer une amende jusqu'à 50.000 €.

II. Cas pratique:

Construction d'une tannerie avec une production supérieure à 12 t/j

1 Autorité chargée d'examiner et de décider la demande d'autorisation est l'administration inférieure du *Land*, cela veut dire la sous-préfecture ou le chef-lieu du district, soi-disant une autorité régionale.

2 La demande doit inclure une étude d'impact environnemental selon la directive 85/337/CEE.

3 L'autorité compétente va prendre en compte la localisation de l'installation au cours de son examen.

4 Le demandeur prend les frais de la procédure d'autorisation à sa charge.

5 L'autorité compétente renseigne les autorités du pays ou étrangères de n'importe quel niveau administratif dont champ d'activité est touché par le projet, leur transmet les informations spécifiées à l'annexe III de la directive et leur donne l'occasion de se prononcer.

6 L'autorité compétente doit donner au public concerné l'occasion de prendre connaissance des informations, de faire des objections et de participer à la discussion publique des objections et des prises de position à laquelle un représentant de l'autorité préside. L'endroit où les informations et dossiers peuvent être étudiés et où a lieu la discussion doivent être publiés. Il ne suffit pas à ces exigences d'envoyer un email ou d'ouvrir la participation à une audience publique de l'autorité.

7 L'autorisation peut être accordée sous des dispositions annexes (conditions) concernant par exemple

- les technologies de nettoyage utilisées,
- les valeurs limites des nuisances de l'air, de l'eau et du sol,
- les valeurs limites de polluants des eaux, le maximum de prise d'eau,
- l'évitement, la récupération et l'élimination des déchets,
- les valeurs limites ou des mesures de réduction de la pollution sonore,
- l'économie de consommation énergétique,
- les transports à et vers l'installation,
- les produits chimiques non admis au cours de la production,
- les mécanismes de contrôle et de l'enregistrement des émissions.

Les dispositions annexes sont déterminées au sein de l'autorisation dont elles sont partie intégrante.

Des conditions ou valeurs limites plus strictes que prévus dans les documents de référence ou dans le règlement national peuvent être déterminées au cas individuel s'il y a de bonnes raisons de déroger. C'est possible dans un cas de conditions exceptionnelles du système d'exploitation de l'installation ou en vue d'un contrôle du bon état de fonctionnement de l'installation.

8 S'il n'y a pas de taux d'émission pour le déversement de chromium dans l'eau, l'autorité compétente doit prouver la nocivité du chromium et le seuil de tolérance par une expertise au cas individuel. En Allemagne, il existe l'exigence légale suivante pour les eaux usées par une tannerie: Les eaux usées émanant de la tannerie (non mélangées avec d'autres eaux usées) doivent observer une valeur de 1 mg/l Chromium (règlement fédéral concernant les eaux usées qui résultent des tanneries du 17 juin 2004).

9 Toute personne physique ou morale de droit privé faisant valoir d'être lésé dans ses droits peut faire appel contre l'autorisation (voir I, 2). Partie adverse est la collectivité territoriale de l'Etat dont fait partie l'autorité, régulièrement le *Land*.

Georg Herbert