Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

19 avril 2012 *

«Directive 1999/31/CE — Mise en décharge des déchets — Directive 85/337/CEE — Évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement — Décision relative à la poursuite de l'exploitation d'une décharge autorisée, en l'absence d'une étude d'incidences sur l'environnement — Notion d''autorisation'»

Dans l'affaire C-121/11,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Conseil d'État (Belgique), par décision du 24 février 2011, parvenue à la Cour le 8 mars 2011, dans la procédure

Pro-Braine ASBL e.a.

contre

Commune de Braine-le-Château,

en présence de:

Veolia es treatment SA,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, MM. E. Juhász (rapporteur), G. Arestis, T. von Danwitz et D. Šváby, juges,

avocat général: M^me^ J. Kokott,

greffier: M^me^ A. Impellizzeri, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 15 décembre 2011,

considérant les observations présentées:

— pour Pro-Braine ASBL e.a., par M^e^ J. Sambon, avocat,

— pour Veolia es treatment SA, par M^e^ B. Deltour, avocat,

— pour le gouvernement belge, par M. T. Materne et M^me^ C. Pochet, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement autrichien, par MM. A. Posch et G. Holley, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: le français.

— pour la Commission européenne, par MM. P. Oliver, A. Marghelis et M. Verheij, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 14, sous b), de la directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets (JO L 182, p. 1), ainsi que de l'article 1er, paragraphe 2, de 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 (JO L 175, p. 40), telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 (JO L 156, p. 17, ci-après la «directive 85/337»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Pro-Braine ASBL e.a. (ci-après l'«association Pro-Braine») au collège communal de Braine-le-Château au sujet de sa demande d'annulation de la décision autorisant la poursuite de l'exploitation du centre d'enfouissement technique sur le site dit «Cour-au-Bois Nord» jusqu'au terme de l'autorisation existante, soit le 27 décembre 2009, abrogeant les conditions d'exploitation antérieures et imposant de nouvelles conditions d'exploitation.

Le cadre juridique

La réglementation de l'Union

3 L'article 1er de la directive 85/337 prévoit:

«1. La présente directive concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. Au sens de la présente directive, on entend par:

projet:

— la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages,

— d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol;

[…]

autorisation:

la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet;

[…]»

4 Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 85/337:

«Sous réserve de l'article 2 paragraphe 3, les États membres déterminent, pour les projets énumérés à l'annexe II:

a) sur la base d'un examen cas par cas,

ou

b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre,

si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10.

Les États membres peuvent décider d'appliquer les deux procédures visées aux points a) et b).»

5 L'annexe II de la directive 85/337 énumère les projets visés à l'article 4, paragraphe 2, de cette directive. Le point 11 de cette annexe, intitulé «Autres projets», mentionne à ce titre, notamment, les «[i]nstallations d'élimination des déchets (projets non visés à l'annexe I)».

6 Parmi les projets visés à cette annexe figure également, ainsi que cela ressort du point 13 de ladite annexe «[t]oute modification ou extension des projets figurant à l'annexe I ou à l'annexe II, déjà autorisés, réalisés ou en cours de réalisation, qui peut avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement (modification ou extension ne figurant pas à l'annexe I)».

7 L'article 8 de la directive 1999/31, intitulé «Conditions d'autorisation», dispose:

«Les États membres prennent des mesures pour que:

a) une autorisation de décharge ne soit délivrée par l'autorité compétente que si les conditions suivantes sont réunies:

i) sans préjudice de l'article 3, paragraphes 4 et 5, le projet de décharge est conforme à toutes les exigences pertinentes de la présente directive, y compris ses annexes;

ii) la gestion du site de mise en décharge est confiée à une personne physique techniquement compétente pour gérer le site; la formation professionnelle et technique des exploitants et du personnel de la décharge est assurée;

iii) l'exploitation de la décharge comporte les mesures nécessaires pour éviter les accidents et en limiter les conséquences;

iv) avant le début des opérations de dépôt, le demandeur a pris ou prendra les dispositions appropriées, sous forme d'une garantie financière ou par tout moyen équivalent, selon des modalités à arrêter par les États membres, pour faire en sorte que les obligations (y compris les dispositions relatives à la gestion après désaffectation) contractées au titre de l'autorisation délivrée conformément aux dispositions de la présente directive soient exécutées et que les procédures de désaffectation requises par l'article 13 soient suivies. Cette garantie, ou son équivalent, sera maintenue aussi longtemps que l'exigeront les opérations d'entretien et de gestion du site désaffecté, conformément à l'article 13, point d). Les États membres peuvent, à leur choix, déclarer que le présent point ne s'applique pas aux décharges pour déchets inertes;

b) le projet de décharge soit conforme au plan ou aux plans pertinents de gestion des déchets visés à l'article 7 de la directive 75/442/CEE;

c) avant le début des opérations d'élimination, l'autorité compétente inspecte le site pour s'assurer qu'il est conforme aux conditions fixées en la matière par l'autorisation, ce qui ne diminue en rien la responsabilité de l'exploitant en vertu de l'autorisation.»

8 Aux termes de l'article 14 de la directive 1999/31, intitulé «Décharges existantes»:

«Les États membres prennent des mesures pour que les décharges autorisées ou déjà en exploitation au moment de la transposition de la présente directive ne puissent continuer à fonctionner que si les mesures indiquées ci-après sont mises en œuvre dès que possible, et au plus tard dans les huit ans à compter de la date fixée à l'article 18, paragraphe 1.

a) Dans un délai d'un an à compter de la date fixée à l'article 18, paragraphe 1, l'exploitant d'une décharge prépare et présente, pour approbation, à l'autorité compétente un plan d'aménagement du site comprenant les éléments énumérés à l'article 8 ainsi que toute mesure corrective qu'il estime nécessaire pour se conformer aux exigences de la présente directive à l'exception de celles exposées à l'annexe I, point 1.

b) À la suite de la présentation du plan d'aménagement, l'autorité compétente prend une décision définitive quant à la poursuite de l'exploitation sur la base dudit plan d'aménagement et de la présente directive. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour qu'il soit procédé, dans les meilleurs délais, conformément à l'article 7, point g), et à l'article 13, à la désaffectation des sites qui n'ont pas obtenu, conformément à l'article 8, l'autorisation de poursuivre leurs opérations.

c) Sur la base du plan d'aménagement du site approuvé, l'autorité compétente autorise les travaux nécessaires et fixe une période transitoire pour l'exécution du plan. Toute décharge existante doit être conforme aux exigences de la présente directive à l'exception de celles énoncées à l'annexe I, point 1, dans un délai de huit ans à compter de la date fixée à l'article 18, paragraphe 1.

[…]»

La réglementation nationale

9 L'article 180, quatrième alinéa et suivants, du décret du 11 mars 1999, relatif au permis d'environnement (*Moniteur belge* du 8 juin 1999), tel que modifié par le décret du 19 septembre 2002 (*Moniteur belge* du 27 septembre 2002, ci-après le «décret du 11 mars 1999»), dispose:

«[…] les permis délivrés avant l'entrée en vigueur du présent décret pour l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique restent valables pour le terme fixé moyennant le respect des conditions suivantes.

Dans un délai de trois mois à dater de l'entrée en vigueur du présent décret, l'exploitant d'un centre d'enfouissement technique autorisé avant l'entrée en vigueur du présent décret doit présenter à l'autorité compétente un plan d'aménagement du site comportant notamment les informations suivantes:

1° la description de la conformité du centre d'enfouissement technique et de ses annexes par rapport à la réglementation applicable et, le cas échéant, une description des mesures correctrices qui devraient être prises;

2° des informations sur sa capacité professionnelle, technique et financière à continuer à exploiter le centre d'enfouissement technique et à assumer les obligations de post-gestion.

Sur la base du plan d'aménagement du site soumis par l'exploitant, l'autorité compétente:

1° se prononce sur la poursuite de l'exploitation du centre d'enfouissement technique, en modifiant ou en complétant, le cas échéant, les conditions d'exploitation;

2° fixe les obligations de post-gestion conformément à l'article 59 bis;

3° détermine les mesures nécessaires en vue de la désaffectation dans les meilleurs délais du centre d'enfouissement technique qui n'a pas obtenu l'autorisation de poursuivre son exploitation.

[…]»

Le litige au principal et la question préjudicielle

10 L'exploitation du centre d'enfouissement technique de Cour-au-Bois Nord, situé sur le territoire de la commune de Braine-le-Château, a été autorisée par l'arrêté royal du 7 mars 1979, modifié par l'arrêté royal du 27 décembre 1979, pour une durée de trente ans, afin de recueillir des déchets industriels non toxiques.

11 Cette autorisation d'exploitation a également été modifiée le 29 septembre 1988, afin que ce centre puisse accueillir d'autres types de déchets, tels que les déchets ménagers et les déchets inertes, entraînant la classification dudit centre en tant que décharge de classes 2 et 3. L'autorisation d'exploiter ce dernier, telle que modifiée, a été transférée aux exploitants successifs.

12 Le 30 octobre 2002, l'Office wallon des déchets a invité Biffa Waste Services SA (ci-après «Biffa Waste Services»), qui exploitait à cette date le centre sur le site de Cour-au-Bois Nord, à introduire un plan d'aménagement pour ce site, conformément à l'article 180 du décret du 11 mars 1999.

13 Au cours de l'année 2006, le groupe Veolia es treatment SA a acquis Biffa Waste Services.

14 Sur la base du plan d'aménagement présenté par Biffa Waste Services, le collège communal de Braine-le-Château, par décision du 14 mai 2008, a autorisé la poursuite de l'exploitation dudit centre d'enfouissement technique jusqu'au 27 décembre 2009, a abrogé les conditions d'exploitation existantes et les a remplacées par de nouvelles conditions d'exploitation.

15 Le 18 juillet 2008, l'association Pro-Braine a introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'État à l'encontre de cette décision du 14 mai 2008.

16 Par son recours, la requérante au principal reproche, en substance, au collège communal de Braine-le-Château d'avoir adopté ladite décision sans avoir soumis préalablement la demande d'exploitation de cette installation classée au système d'évaluation des incidences sur l'environnement et, plus particulièrement, sans avoir requis la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, ni respecté les formalités matérielles et procédurales qui l'accompagnent.

17 Selon la requérante au principal, la décision du 14 mai 2008 serait irrégulière car la décision de poursuivre l'exploitation, adoptée en application de l'article 180 du décret du 11 mars 1999, constituerait une «autorisation» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337 et que les centres d'enfouissement techniques de classe 2 constitueraient une installation visée au point 11, sous b), de l'annexe II de la directive 85/337 soumise de plein droit à des études d'incidences en application de l'article 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à l'étude d'incidences et des installations et activités classées.

18 Eu égard à ces considérations, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«La décision définitive relative à la poursuite de l'exploitation d'une décharge autorisée ou déjà en exploitation prise sur le pied de l'article 14, sous b), de la directive 1999/31[…] constitue-t-elle une 'autorisation' au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337[…]?»

Sur la question préjudicielle

19 Par sa question, la juridiction de renvoi demande si la décision définitive autorisant la poursuite de l'exploitation d'une décharge existante, prise en application de l'article 14, sous b), de la directive 1999/31 sur le fondement d'un plan d'aménagement proposé par l'exploitant, constitue une «autorisation» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337.

20 Il ressort du libellé de l'article 14 de la directive 1999/31, intitulé «Décharges existantes», que, pour les décharges autorisées ou déjà en exploitation au moment de la transposition de ladite directive, les États membres doivent prendre des mesures afin que celles-ci ne puissent continuer à fonctionner que si leurs exploitants se conforment aux prescriptions de ladite directive.

21 À cette fin, les exploitants de ces décharges préparent et présentent à l'autorité compétente, pour approbation, un plan d'aménagement du site sur lequel est implantée chaque décharge comprenant les prescriptions énumérées à l'article 8 de la directive 1999/31 ainsi que toute mesure corrective qu'ils estiment nécessaire pour se conformer aux exigences de ladite directive, à l'exception de celles exposées à l'annexe I, point 1, de celle-ci.

22 Selon l'article 14, sous b), de la directive 1999/31, l'autorité compétente, à la suite de la présentation de ce plan d'aménagement, prend une décision définitive quant à la poursuite de l'exploitation sur la base dudit plan d'aménagement et de cette directive.

23 Il ressort de la décision de renvoi que l'exploitation de la décharge sur le site de Cour-au-Bois Nord a été autorisée par l'arrêté royal du 7 mars 1979, modifié par l'arrêté royal du 27 décembre 1979, pour une durée de trente ans, soit jusqu'au 27 décembre 2009. Il ressort également du dossier que, à la date du litige au principal, cette décharge avait été exploitée de manière continue depuis l'autorisation initiale et que l'autorisation d'exploitation n'était pas venue à échéance.

24 La société exploitante de ladite décharge, Biffa Waste Services, a présenté, le 23 mai 2003, auprès de l'administration communale de Braine-le-Château, un plan d'aménagement, en application de l'article 180 du décret du 11 mars 1999, répondant aux prescriptions de l'article 14 de la directive 1999/31.

25 Sur la base de ce plan d'aménagement, le collège communal de Braine-le-Château a autorisé, par délibération en date du 14 mai 2008, la poursuite de l'exploitation de la décharge de Cour-au-Bois Nord jusqu'au terme de l'autorisation existante, à savoir le 27 décembre 2009, a abrogé les conditions d'exploitation existantes et les a remplacées par de nouvelles conditions.

26 Il convient, ainsi, d'examiner si une telle décision constitue une «autorisation» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337.

27 À cet égard, il convient de rappeler que la notion d'«autorisation» est définie, à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337, comme étant «la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet». Dès lors, il ne saurait y avoir une «autorisation», au sens de cette directive, que dans la mesure où un «projet» doit être réalisé.

28 La définition de la notion de «projet» figurant à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337 ne précise pas si des modifications ou des extensions de projets existants peuvent elles-mêmes être considérées comme des «projets».

29 Toutefois, sont notamment des «projets», au sens de la directive 85/337, les installations et les sites énumérés à l'annexe II de celle-ci, à laquelle renvoie l'article 4, paragraphe 2, de cette directive. Le point 11 de ladite annexe II, intitulé «Autres projets», mentionne à ce titre, notamment, les «[i]nstallations d'élimination des déchets (projets non visés à l'annexe I)», catégorie qui comprend les sites d'enfouissement. Le point 13 de cette même annexe inclut dans les projets visés «[t]oute modification ou extension des projets figurant à l'annexe I ou à l'annexe II, déjà autorisés, réalisés ou en cours de réalisation, qui peut avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement […]».

30 Il résulte de ces dispositions que la modification ou l'extension d'un site d'enfouissement, tel que celui concerné par le litige au principal, est susceptible de constituer un «projet» au sens de la directive 85/337 pour autant qu'elle peut avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement.

31 Comme la Cour l'a établi, le terme «projet» vise des travaux ou des interventions, modifiant la réalité physique du site (arrêt du 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a., C-275/09, Rec. p. I-1753, points 20, 24 ainsi que 38).

32 Ainsi, le simple renouvellement d'une autorisation existante d'exploiter un site d'enfouissement ne peut, en l'absence de travaux ou d'interventions modifiant la réalité physique du site, être qualifié de «projet» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337.

33 Par conséquent, dans la mesure où le «plan d'aménagement» faisant l'objet d'une «décision définitive», adoptée conformément à l'article 14, sous b), de la directive 1999/31, concerne la modification ou l'extension, par des travaux ou des interventions modifiant la réalité physique, d'un tel site d'enfouissement et qu'il est susceptible d'avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement, ladite décision pourrait être considérée comme une «autorisation» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337.

34 S'agissant de l'affaire au principal, la Cour ne dispose pas d'éléments suffisants qui lui permettraient d'apprécier les implications de la décision du collège communal de Braine-le-Château du 14 mai 2008 sur la décharge de Cour-au-Bois Nord, appréciation qui revient, en tout état de cause, à la juridiction de renvoi.

35 Il appartient, ainsi, à la juridiction de renvoi de vérifier si la décision définitive relative au plan d'aménagement, présenté par l'exploitant en cause au principal au titre de l'article 14, sous b), de la directive 1999/31, autorise une modification ou une extension de l'installation ou du site en cause, par des travaux ou des interventions altérant sa réalité physique, susceptible d'avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement et, partant, de constituer un «projet» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337 et du point 13, premier tiret, de l'annexe II de celle-ci.

36 En évaluant l'existence d'incidences négatives importantes sur l'environnement, dans le cadre de cette vérification, doit être pris en compte le fait que le plan d'aménagement approuvé par une telle décision définitive a pour objet, comme il résulte du vingt-sixième considérant de la directive 1999/31, que soient adoptées les mesures nécessaires pour l'adaptation d'une décharge existante aux dispositions de cette directive et que cette décision s'insère donc dans une politique de protection de l'environnement.

37 Il convient donc de répondre à la question posée que la décision définitive relative à la poursuite de l'exploitation d'une décharge existante, prise en application de l'article 14, sous b), de la directive 1999/31 sur le fondement d'un plan d'aménagement, ne constitue une «autorisation» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337 que lorsque cette décision autorise une modification

ou une extension de l'installation ou du site, par des travaux ou des interventions altérant sa réalité physique, pouvant avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement, au sens du point 13 de l'annexe II de la directive 85/337, et constituant ainsi un «projet» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de cette dernière directive.

Sur les dépens

38 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) dit pour droit:

La décision définitive relative à la poursuite de l'exploitation d'une décharge existante, prise en application de l'article 14, sous b), de la directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets, sur le fondement d'un plan d'aménagement, ne constitue une «autorisation» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de 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, telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003, que lorsque cette décision autorise une modification ou une extension de l'installation ou du site, par des travaux ou des interventions altérant sa réalité physique, pouvant avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement, au sens du point 13 de l'annexe II de ladite directive 85/337, et constituant ainsi un «projet» au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de cette dernière directive.

Signatures