Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MICHAL BOBEK
présentées le 28 juin 2016 [1]

Affaire C-304/15

Commission européenne
contre

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

«Manquement d'État — Directive 2001/80/CE relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion — Article 4, paragraphe 3 — Annexe VI, point A, note 3 — Étendue de la dérogation — Centrale électrique d'Aberthaw — Éligibilité»

I – Introduction

1. La directive 2001/80/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2001, relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion [2] s'applique aux installations de combustion dont la puissance thermique nominale est égale ou supérieure à 50 mégawatts, et ce quel que soit le type de combustible utilisé (solide, liquide ou gazeux) [3]. Elle vise à réduire les émissions de dioxyde de souffre (SO_2), d'oxydes d'azote (NO_x) et de poussières provenant de telles installations.

2. La Commission européenne a contrôlé la conformité de certaines grandes installations de combustion, dont la centrale électrique d'Aberthaw (pays de Galles) (ci-après « Aberthaw »), aux exigences de la directive 2001/80. Elle est parvenue à la conclusion que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord manquait à ses obligations au titre de l'article 4, paragraphe 3, lu en combinaison avec l'annexe VI, point A, de la directive 2001/80 qui exige des États membres qu'ils réduisent sensiblement les émissions et qui fixe la valeur maximale des émissions des oxydes d'azote à 500 mg/Nm^3.

3. Le Royaume-Uni soutient qu'Aberthaw était autorisée à émettre plus de 500 mg/Nm^3 de NO_x dans l'air en vertu de la note 3 à l'annexe VI, point A, de la directive 2001/80 (ci-après la « note 3 »). Cette note crée une dérogation à la valeur limite des émissions généralement applicable pour les centrales électriques consommant des combustibles solides dont le contenu volatil est inférieur à 10 %.

4. Le présent litige concerne l'interprétation correcte de la note 3 : s'applique-t-elle à Aberthaw ?

1 — Langue originale : l'anglais.

2 — JO 2001, L 309, p. 1.

3 — Article 1er de la directive 2001/80.

II – Le droit applicable

5. L'article 4, paragraphe 3, de la directive 2001/80 dispose ce qui suit :

« Sans préjudice de la directive 96/61/CE et de la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, les États membres réduisent sensiblement les émissions au plus tard le 1er janvier 2008, soit :

a) en prenant les dispositions appropriées pour que toute autorisation d'exploitation d'installations existantes comporte des conditions relatives au respect des valeurs limites d'émission définies pour les installations nouvelles visées au paragraphe 1, ou

b) en veillant à ce que les installations existantes soient soumises au schéma national de réduction des émissions visé au paragraphe 6 […]

[…]. »

6. L'annexe VI, point A, de la directive 2001/80 définit les valeurs limites d'émission pour les oxydes d'azote qui doivent être appliquées par les installations nouvelles et existantes conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 3, respectivement. Elle fixe la valeur limite à 500 mg/Nm^3 pour les installations d'une puissance thermique nominale de plus de 500 MWth. À compter du 1er janvier 2016, la valeur applicable est de 200 mg/Nm^3.

7. La note 3 dispose que « [j]usqu'au 1er janvier 2018, pour les installations qui fonctionnaient dans les 12 mois ayant précédé le 1er janvier 2001 et continuent de fonctionner avec des combustibles solides contenant moins de 10 % de composés volatils, la valeur limite d'émission de 1 200 mg/Nm^3 est applicable ».

8. La directive 2001/80 a été refondue et abrogée à compter du 1er janvier 2016 par la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution)[4]. Cette nouvelle directive fixe des valeurs limites inférieures. Elle supprime en outre le type de dérogation prévue dans la note 3.

III – La procédure

9. Le 29 mai 2012, la Commission a ouvert un dossier EU Pilot afin d'enquêter sur la conformité de certaines grandes installations de combustion (en particulier Aberthaw) aux valeurs limites d'émission de NO_x posées par la directive. Au cours de la procédure, le Royaume-Uni a soutenu qu'Aberthaw bénéficiait en vertu de la note 3 d'une valeur limite d'émission supérieure de 1200 mg/Nm^3 pour le NO_x par rapport à la valeur limite standard de 500 mg/Nm^3. Toutefois, la teneur en composés volatils (ci-après la « TCV ») des combustibles solides utilisés à Aberthaw en 2009 a été enregistrée à 13,5 %, alors que la condition posée dans la note 3 exige une TCV de moins de 10 %.

10. Le Royaume-Uni a alors informé la Commission que la valeur limite d'émission de NO_x accordée pour Aberthaw par l'autorisation délivrée par les autorités nationales a été abaissée à 1 100 mg/Nm^3, tandis que la valeur annuelle du contenu volatil du charbon fluctuait entre 11,39 et 12,89 % au cours des années 2008 à 2011.

4 — JO 2010, L 334, p. 17.

11. Selon la Commission, la condition posée dans la note 3, en vertu de laquelle la TCV devait être inférieure à 10 %, n'a jamais été satisfaite par Aberthaw au cours de la période allant de l'année 2008 à l'année 2011. La Commission considère par conséquent que la valeur limite standard de 500 mg/Nm^3 était la valeur applicable à Aberthaw et que cette installation n'a pas respecté cette valeur.

12. La Commission a donc adressé le 21 juin 2013 une lettre de mise en demeure au Royaume-Uni soutenant que depuis le 1er janvier 2008 celui-ci n'avait pas correctement appliqué à Aberthaw l'article 4, paragraphe 3, lu en combinaison avec la note 3, de la directive 2001/80 et manquait donc à ses obligations au titre de ladite directive.

13. Le Royaume-Uni a répondu par lettre du 9 septembre 2013 en affirmant qu'il n'avait pas manqué à ses obligations au titre de la directive 2001/80 en ce qui concerne Aberthaw. Il a soutenu que la dérogation négociée et inscrite dans la note 3 visait spécifiquement à couvrir Aberthaw.

14. Non convaincue par le Royaume-Uni, la Commission a produit un avis motivé le 16 octobre 2014. Elle a considéré qu'une installation ne peut être autorisée à dépasser la valeur limite normale d'émission que si elle brûle des combustibles solides dont la TCV est inférieure à 10 %.

15. Le Royaume-Uni a répondu à l'avis motivé par une lettre en date du 17 décembre 2014. Il y a expliqué qu'Aberthaw continuait à procéder à des investissements afin d'améliorer ses performances, les émissions de NO_x étant supposées tomber à 450 mg/Nm^3 d'ici à la fin de l'année 2017. Il a également indiqué que l'autorisation délivrée par les autorités britanniques à Aberthaw avait été de nouveau modifiée en 2013 pour réduire la valeur limite d'émission de NO_x à 1 050 mg/Nm^3.

16. C'est dans ce contexte que la Commission a introduit un recours devant la Cour. Elle conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— déclarer que, en n'appliquant pas correctement la directive 2001/80 à Aberthaw, le Royaume-Uni a manqué à ses obligations au titre de l'article 4, paragraphe 3, lu en combinaison avec l'annexe VI, point A, de la directive 2001/80, et

— condamner le Royaume-Uni aux dépens.

17. Le Royaume-Uni soutient qu'il a toujours appliqué correctement les dispositions de la directive 2001/80 à l'égard d'Aberthaw et que le recours de la Commission devrait donc être rejeté. La Commission devrait par ailleurs être condamnée aux dépens.

18. Des observations écrites ont été déposées par les parties. Les deux parties ont également présenté des observations orales lors de l'audience qui s'est tenue le 21 avril 2016.

IV – En droit

19. En vertu de la note 3, « [j]usqu'au 1er janvier 2018, pour les installations qui fonctionnaient dans les 12 mois ayant précédé le 1er janvier 2001 et continuent de fonctionner avec des combustibles solides contenant moins de 10 % de composés volatils, la valeur limite d'émission de 1200 mg/Nm^3 est applicable ».

20. Dans la première partie des présentes conclusions (sous A), je présenterai l'interprétation la plus naturelle du champ d'application de cette disposition. Dans la deuxième partie (sous B), je me pencherai sur les arguments fondés sur la genèse de la note 3 discutée de manière très approfondie par le Royaume-Uni en particulier.

A – *Le champ d'application de la note 3*

21. La Commission et le Royaume-Uni sont en désaccord au sujet de deux éléments relatifs à l'interprétation de la note 3 : premièrement, la proportion de charbon à faible TCV exigée pour bénéficier de la dérogation, eu égard à l'ensemble des combustibles utilisés par une centrale électrique, et, deuxièmement, la période au cours de laquelle la TCV d'une centrale électrique doit être calculée afin qu'elle puisse continuer à être couverte par une exception au titre de cette disposition.

22. La Commission interprète les deux éléments susmentionnés de la note 3 en ce sens qu'une installation doit avoir toujours été exploitée avec un mélange de charbon ayant une TCV inférieure à 10 % mesurée *en tant que moyenne annuelle*.

23. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la note 3 exige simplement une « *proportion substantielle* » ou une « *quantité de minimis* » de charbon ayant une TCV de moins de 10 %. Il soutient qu'Aberthaw a toujours été exploitée grâce à un mélange de charbon basé principalement sur du charbon anthracite ayant une TCV comprise entre 6 et 15 % et dont une proportion substantielle de charbon présente une TCV inférieure à 10 %. Elle n'a cependant jamais été exploitée exclusivement avec du charbon ayant une TCV inférieure à 10 %. Le Royaume-Uni explique de plus que la centrale électrique ne pourrait pas fonctionner avec du combustible composé exclusivement de charbon ayant une TCV inférieure à 10 % puisqu'il est dangereux d'opérer avec du charbon ayant une TCV inférieure à 9 % et qu'il est en pratique quasiment impossible de maintenir la TCV entre 9 et 10 %. Le Royaume-Uni soutient en outre qu'il serait impossible de se procurer des sources suffisantes de charbon permettant d'atteindre de manière constante une TCV annuelle de moins de 10 %. Il conteste par conséquent la manière dont la Commission propose de calculer la TCV, considérant que celle-ci devrait au contraire être mesurée sur une base mensuelle, voire sur 48 heures.

24. La position du Royaume-Uni est intenable selon moi.

25. Premièrement, en ce qui concerne la proportion de charbon à faible TCV exigée pour bénéficier de la dérogation prévue dans la note 3, eu égard à l'ensemble des combustibles d'une centrale électrique, l'argument du Royaume-Uni selon lequel l'utilisation d'une « proportion significative » de ce type de charbon comme combustible d'une installation est suffisante n'est étayé par aucune disposition du texte.

26. L'expression « fonctionner avec des combustibles solides contenant moins de 10 % de composés volatils » ne laisse de place qu'à deux interprétations possibles qui ne conduisent pas à dénaturer le sens naturel de ses termes : soit, premièrement, l'ensemble du charbon brûlé doit avoir une TCV inférieure à 10 % ; cela signifierait de fait que *seul* du charbon ayant une TCV de moins de 10 % peut être utilisé ; soit, deuxièmement, la moyenne de la TCV du mélange de charbon utilisé doit être inférieure à 10 %. Une centrale électrique n'est alors pas tenue de consommer exclusivement du charbon ayant une TCV inférieure à 10 % afin de bénéficier de la dérogation posée dans la note 3. Seule la *moyenne*, calculée pendant une certaine période de temps, doit être en dessous de ce seuil.

27. Il me semble parfaitement clair que seule la seconde interprétation est raisonnable : le *mélange* de charbon consommé par l'installation doit avoir, *en moyenne*, une teneur en composés volatils inférieure à 10 %. Les arguments en faveur de cette option sont non seulement systémiques [5], mais également opérationnels. Le Royaume-Uni a en effet soutenu de manière détaillée qu'il serait difficile, si ce n'est impossible, de garantir que toutes les livraisons individuelles de charbon aient la même TCV. Par ailleurs, l'exploitant d'une installation devrait être en mesure de garantir que le mélange de charbon consommé possède certaines caractéristiques au cours d'une période de temps donnée.

5 — La directive 2001/80 applique et fait référence à des moyennes comme méthode de calcul de certains chiffres dans d'autres dispositions telles que l'article 4, paragraphe 6, l'article 5, l'article 8, paragraphe 3, l'article 14, paragraphe 4, et l'annexe VI, point A, note 2.

28. Deuxièmement, en ce qui concerne la période durant laquelle la TCV devrait être calculée, le sens le plus naturel de la note 3 suggère que la TCV moyenne devrait être évaluée sur une *base annuelle*.

29. La note 3 fait référence à la période de douze mois se concluant le 1er janvier 2001 – c'est-à-dire à la moyenne pondérée pour l'année 2000 – aux fins *d'être éligible* pour bénéficier de la dérogation. Il est vrai que la note 3 ne précise pas quelle période exacte est pertinente pour l'application continue de la même exception. Je ne peux cependant pas imaginer de conclusion plus appropriée que d'établir une analogie interne (donc la plus proche possible) au sein de la même phrase : la même moyenne annuelle devrait également s'appliquer par analogie *pour les années suivantes* afin de déterminer si une installation, aux termes de la note 3, « continu[e] à fonctionner » avec des combustibles solides ayant une TCV inférieure à 10 %.

30. Pour ces motifs, je suggère d'interpréter la note 3 comme signifiant que l'exigence que la TCV soit inférieure à 10 % renvoie à la TCV *moyenne annuelle* du mélange de charbon consommé par les centrales électriques.

31. Comme la Commission l'a indiqué, l'exigence des 10 % est un seuil limite. Seules les centrales électriques qui étaient exploitées durant la période de douze mois précédant le 1er janvier 2001 et qui continuent à être exploitées à partir d'un mélange de charbon dont le contenu volatil est inférieur à 10 % en termes de moyenne annuelle peuvent invoquer la dérogation prévue dans la note 3.

32. Le Royaume-Uni a explicitement reconnu lors de l'audience que tel n'était pas le cas pour Aberthaw. Cette installation n'a jamais été exploitée sur la base d'un mélange de charbon qui avait, *en termes de moyenne annuelle*, une TCV inférieure à 10 %, que ce soit durant la période de douze mois se terminant le 1er janvier 2001 ou durant les années subséquentes. Il ne fait donc aucun doute que si la note 3 devait être interprétée de la manière exposée plus haut, Aberthaw ne pourrait pas bénéficier de la dérogation prévue dans la note 3.

B – *Le rôle de la genèse du texte*

33. Le gouvernement du Royaume-Uni soutient que la note 3 a été rédigée spécifiquement pour Aberthaw. Il met l'accent sur l'argument selon lequel il serait plus correct de décrire la note 3 comme une disposition conçue sur mesure imposant une valeur limite d'émission de NO_x spécifique et appropriée eu égard aux caractéristiques d'Aberthaw et des centrales électriques similaires.

34. Le Royaume-Uni affirme en particulier qu'Aberthaw est unique en son genre parmi les centrales électriques alimentées au charbon. Il est soutenu qu'elle est spécifiquement conçue pour brûler du charbon ayant une faible TCV afin d'être en mesure de traiter le type de charbon que l'on trouve de manière prédominante dans le sud du pays de Galles, à savoir le charbon anthracite qui a généralement une faible TCV, entre 6 et 15 %, alors que le charbon utilisé dans les centrales électriques conventionnelles alimentées au charbon a typiquement une TCV se situant à peu près entre 20 et 35 %. Puisque le charbon à faible TCV est plus difficile à faire brûler, il requiert une chaudière spécialement conçue par opposition aux centrales électriques conventionnelles alimentées au charbon. Il semble que les émissions de NO_x générées par ces chaudières soient toujours plus élevées. Il est donc impossible pour Aberthaw de respecter les valeurs maximales strictes pour les émissions de NO_x.

35. Le Royaume-Uni soutient que la note 3 a été spécifiquement créée pour Aberthaw eu égard à son importance économique significative pour le sud du pays de Galles, notamment parce que les mines de charbon restantes au pays de Galles dépendent de cette installation comme unique débouché pour le charbon qu'elles extraient dans la mesure où le charbon à faible TCV est inadapté pour la plupart des autres marchés.

36. Selon la Commission, la note 3 contient une dérogation qui n'a pas été spécifiquement créée pour Aberthaw, mais qui visait de manière générale un nombre limité de centrales électriques situées dans des zones où le charbon anthracite acheté localement a un contenu volatil naturellement faible comme c'est le cas au Royaume-Uni, mais également en Espagne.

37. Il est difficile de conclure sans équivoque, sur la base des documents soumis à la Cour, que la dérogation contenue dans la note 3 a été spécifiquement créée pour Aberthaw.

38. Tout d'abord, la dérogation était initialement conçue pour les nouvelles installations, par opposition aux installations existantes. Ce fait ressort de la comparaison entre la directive 2001/80 et la directive 88/609/CEE[6] qui l'a précédée. L'annexe VI à la directive 88/609 posait des valeurs limites différentes pour les émissions de NO_x en fonction du type de combustible utilisé par une centrale électrique et autorisait jusqu'à 1 300 mg/Nm^3 pour les combustibles solides ayant une TCV inférieure à 10 %. Rien ne vient cependant indiquer que les rédacteurs de l'annexe VI de la directive 88/609 avait Aberthaw (une installation existante) à l'esprit compte tenu du fait que la dérogation prévue dans l'annexe VI de cette directive ne n'appliquait qu'aux nouvelles installations et non aux installations existantes.

39. Ensuite, les *travaux préparatoires* de la directive 2001/80 ne font ressortir aucune preuve indiquant que la note 3 était une disposition conçue sur mesure pour Aberthaw. Aucune preuve convaincante n'a été présentée à la Cour à ce sujet. Dans ses observations, le gouvernement du Royaume-Uni s'est appuyé sur une série de documents présentés par différentes personnes, membres du Parlement européen ou divers fonctionnaires du Royaume-Uni entourant le processus législatif qui a conduit à l'adoption de la directive 2001/80. Ces documents sont néanmoins limités à des lettres, des notes de ces personnes et des procès-verbaux de débats dans l'hémicycle du Parlement. Aucun de ces documents ne reflète cependant la *position officielle* d'une institution de l'Union impliquée dans le processus législatif et qui pourrait témoigner de l'existence d'une intention législative claire de la part d'une institution de l'Union prise dans son ensemble.

40. Enfin, la directive 2001/80 cite explicitement dans d'autres dispositions des installations spécifiques qui jouissent d'une dérogation à la valeur limite standard d'émissions telle que fixée dans la directive. Tel est notamment le cas pour « deux installations […] sur les îles de Crète et de Rhodes » où une valeur limite spécifique s'applique (annexe VI, point B). La même technique législative aurait pu être utilisée pour traiter la situation spécifique d'Aberthaw. Le législateur a néanmoins choisi de ne pas agir ainsi.

41. En tout état de cause, quelle qu'ait pu être l'intention du législateur, je suis d'avis que, dans la présente espèce, celle-ci n'est pas décisive.

42. De manière générale, il ressort clairement de la jurisprudence constante de la Cour que la genèse d'un texte et l'intention du législateur présentent une certaine pertinence pour l'interprétation tant du droit dérivé[7] que, plus récemment, du droit primaire[8].

6 — Directive du Conseil du 24 novembre 1988 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion (JO 1988, L 336, p. 1).

7 — Voir, notamment, arrêts du 19 avril 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229, point 24) ; du 21 juin 2012, Wolf Naturprodukte (C-514/10, EU:C:2012:367, point 26), ainsi que du 23 février 2010, Ibrahim et Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, points 46 et 47).

8 — Voir, à cet égard, arrêts du 12 avril 2005, Commission/Royaume-Uni (C-61/03, EU:C:2005:210, point 29) ; du 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, points 132 et suiv.) ; du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil (C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 59), ainsi que du 16 juin 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, point 100).

43. Il convient toutefois de mettre l'accent sur le terme « interprétation » par opposition au terme « réécriture » judiciaire. L'argument fondé sur l'intention du législateur est un argument recevable, voire utile, dans les cas d'incertitude ou d'ambiguïté du texte. Il ne peut toutefois, selon moi, porter l'interprète plus loin que ce que permet l'ambiguïté textuelle elle-même ; l'interprétation doit rester dans les limites du texte écrit et de ses incertitudes sémantiques envisageables.

44. Par conséquent, même s'il était établi que la note 3 avait été créée spécifiquement pour Aberthaw, ce qui n'a pas été prouvé dans la présente procédure, une telle conclusion pourrait éventuellement revêtir une certaine pertinence pour l'annulation potentielle [9] d'une telle disposition hypothétiquement mort-née. Selon moi, cela ne saurait pourtant conduire à une réécriture judiciaire d'un chiffre ou d'un pourcentage clair, choisi et posé par le législateur dans le texte normatif. Cela équivaudrait à une interprétation contra legem, c'est-à-dire une interprétation allant à l'encontre des termes clairs d'une disposition, ce que la Cour a posé comme limite maximale à toute entreprise d'interprétation [10].

45. Ces limites interprétatives sont clairement atteintes dans la présente affaire. On peut raisonnablement affirmer qu'il existe une ambiguïté entourant l'interprétation en ce qui concerne la *méthode* par laquelle et la *période* durant laquelle la TCV est calculée, ainsi qu'il a été souligné ci-dessus. Il n'y a en revanche aucune ambiguïté en ce qui concerne le seuil de 10 % ; 10 % sont 10 %.

46. Par voie de conséquence, toute discussion quant à la genèse de la note 3 ne saurait altérer la conclusion selon laquelle le Royaume-Uni n'a pas correctement appliqué à Aberthaw l'article 4, paragraphe 3, lu en combinaison avec la note 3, de la directive 2001/80 et a donc manqué à ses obligations au titre de ladite directive.

V – Sur les dépens

47. En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Puisque la Commission a conclu à la condamnation du Royaume-Uni aux dépens et que ce dernier succombe, il doit être condamné aux dépens.

VI – Conclusion

48. Pour les motifs exposés ci-dessus, je propose à la Cour de statuer comme suit :

— déclarer que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord n'a pas correctement appliqué à la centrale électrique d'Aberthaw (pays de Galles) l'article 4, paragraphe 3, lu en combinaison avec l'annexe VI, point A, note 3, de la directive 2001/80/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2001, relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion et a donc manqué à ses obligations au titre de ladite directive, et

— condamner le Royaume-Uni aux dépens.

9 — Une démarche que le Royaume-Uni n'a jamais entreprise, ce qui peut sembler quelque peu surprenant s'il soutient désormais avec vigueur que la manière dont la dérogation a été rédigée ne permettrait jamais à Aberthaw d'en bénéficier en raison des conditions structurelles, liées au fonctionnement de cette centrale électrique, qui ont toujours été différentes de celles des autres installations.

10 — Voir arrêts du 14 juillet 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, point 24) ; du 8 décembre 2005, BCE/Allemagne (C-220/03, EU:C:2005:748, point 31), et du 15 juillet 2010, Commission/Royaume-Uni (C-582/08, EU:C:2010:429, point 33)