



**HAL**  
open science

**Note de jurisprudence. CJUE, 25 juin 2024, Ilva e.a.,  
aff. C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542**

Amandine Fenner

► **To cite this version:**

Amandine Fenner. Note de jurisprudence. CJUE, 25 juin 2024, Ilva e.a., aff. C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542. Revue juridique de l'environnement, 2024, 49 (4), pp.964-967. hal-04950196

**HAL Id: hal-04950196**

**<https://hal.science/hal-04950196v1>**

Submitted on 16 Feb 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License

CJUE, 25 juin 2024, *Ilva e.a.*, aff. C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542.

Mots clés : directive IED ; droit à un environnement sain ; santé ; évaluation préalable des incidences sur l'environnement ; autorisation d'exploitation ; substances polluantes ; valeur limite d'émission ; report prolongé de mise en conformité.

La société Ilva possède une aciérie située sur la commune de Tarente en Italie exploitée par les sociétés *Acciaierie d'Italia Spa* et *Acciaierie d'Italia Holding*. Plus grand complexe sidérurgique d'Europe<sup>1</sup>, il constitue une composante économique majeure du bassin industriel de la région des Pouilles et est à ce titre classé comme un « établissement industriel d'intérêt stratégique national ». L'exploitation du site de Tarente, principal centre de production d'Ilva, cause cependant des pollutions importantes de l'air, des sols, des eaux de surface et des nappes phréatiques ayant de graves conséquences pour la santé publique et l'environnement. La société Ilva, ses principaux actionnaires et ses anciens dirigeants ont d'ailleurs été poursuivis au pénal devant les juridictions nationales pour présomption de catastrophe environnementale<sup>2</sup>. À l'origine de l'une des plus grandes affaires de pollution industrielle en Italie<sup>3</sup>, la société a été placée sous « administration extraordinaire » par le gouvernement italien. À cette effet, les autorités nationales compétentes ont adopté un ensemble de règles spéciales dérogeant au décret législatif n°152/2006 visant à mettre en œuvre la directive 2010/75/UE dite « IED ». Ces dérogations ont permis la continuité de la production malgré la mise sous séquestre sans droit d'utilisation ordonnée par le Tribunal de Tarente ainsi que les reports successifs des échéances de mise en conformité de l'usine avec les prescriptions édictées dans l'autorisation environnementale intégrée délivrée pour la première fois en 2011 puis réexaminée en 2012, 2014 et 2017.

À cet égard, l'absence — avant 2011 — d'autorisations environnementales intégrées conformes à la directive 2008/1/CE dite « IPPC » de plusieurs sites industriels dont celui en cause au

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse de la Commission européenne du 16 octobre 2014, disponible à l'adresse suivante : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/ip\\_14\\_1151/IP\\_14\\_1151\\_FR.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/ip_14_1151/IP_14_1151_FR.pdf).

<sup>2</sup> Décision (UE) 2018/1498 de la Commission du 21 décembre 2017 concernant les aides d'État et les mesures SA.38613 (2016/C) (ex 2015/NN) mises à exécution par l'Italie en faveur d'Ilva S.p.A. en administration extraordinaire, [notifiée sous le numéro C(2017) 8391], §1, *JOUE L 253 du 9.10.2018*, p. 45 — 75.

<sup>3</sup> Article issu du site *Euractiv*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.euractiv.fr/section/economie/news/un-arret-de-la-cour-de-justice-de-lue-jette-une-ombre-sur-la-plus-grande-acierie-deurope/>.

principal, a conduit la Cour de justice à condamner l'Italie en manquement la même année<sup>4</sup>. La Commission a également initié une procédure d'infraction à l'encontre de l'Italie en 2014, plus spécifiquement relative à la situation de l'usine sidérurgique de Tarente<sup>5</sup> en raison du niveau élevé d'émissions « incontrôlées » au cours du processus de production en violation des obligations qui lui incombe au titre de l'autorisation environnementale dont elle était alors titulaire.

La présente affaire s'inscrit donc dans un contexte judiciaire dense<sup>6</sup>. Elle trouve son origine dans l'action collective portée par des résidents de la commune, devant le tribunal de Milan en vue de la cessation totale ou partielle de l'exploitation en raison, notamment, des atteintes persistantes à leur droit à la santé et à un climat vivable (demande principale). Le juge interne a décidé de surseoir à statuer et d'introduire une demande de renvoi préjudiciel au titre de l'article 267 TFUE afin de solliciter l'interprétation de la Cour de justice au sujet de certains articles de la directive IED, refonte de la directive IPPC et de six autres directives sectorielles.

La première question posée concernait le champ d'application matériel de l'évaluation préalable des incidences sur l'environnement, prérequis nécessaire à la délivrance d'une autorisation d'exploitation ou de son réexamen. Il s'agissait de définir si, conformément à la directive IED, ladite évaluation devait porter, non seulement sur les effets de l'activité sur l'environnement, mais également, sur ceux occasionnés sur la santé. Relevant le « lien étroit » entre ces deux composantes de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement, la Cour de justice débute par rappeler les considérations ayant présidées à l'élaboration de la directive (pts 67 à 72). À cet effet, elle s'attache à citer, outre l'article 191 TFUE en vue de la réalisation duquel a été adoptée la directive, les articles 35 et 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacrant, respectivement, les principes de niveau de protection élevé et d'intégration, en matière de santé et d'environnement. Elle évoque ensuite l'objet même de la directive IED — la prévention et la réduction intégrées de la pollution due aux émissions industrielles — adoptée dans le but d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement considéré « dans son ensemble » (pt 69). Du reste, l'interdépendance entre protection de la santé et protection de l'environnement est confirmée, selon la Cour, au

---

<sup>4</sup> CJUE, 31 mars 2011, Commission européenne contre République italienne, aff. C-50/10, ECLI:EU:C:2011:200.

<sup>5</sup> Communiqué de presse de la Commission européenne du 16 octobre 2014, *op.cit.*

<sup>6</sup> La situation de l'usine sidérurgique d'Ilva à Tarente a également fait l'objet d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme ayant conclu à la violation des articles 8 et 13 de la Convention éponyme ; *Cordella et autres contre Italie*, n°54414/13 et 54264/15, CEDH, 24 janvier 2019.

considérant 27 de la directive visant « la sauvegarde du droit de chacun à vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être » (pt 72). Dès lors, la circonstance selon laquelle l'évaluation des dommages sur la santé n'est pas expressément mentionnée dans la directive comme conditionnant l'octroi de l'autorisation environnementale ne suffit pas, contrairement aux allégations du gouvernement italien, à l'exclure du champ d'application de l'évaluation préalable des incidences (pts 102 à 105). En effet la Cour, se référant à la définition donnée de la « pollution », indique qu'au sens de la directive, la notion inclut bien « les atteintes portées, ou susceptibles de l'être, tant à l'environnement qu'à la santé humaine » (pt 89). Cette interprétation téléologique est d'ailleurs confortée à la lecture des articles 8 et 23 de la directive qui prévoient d'une part, que l'activité doit être suspendue en cas de « danger direct pour la santé humaine » causé par le non-respect des conditions d'autorisation et d'autre part, qu'en cas d'inspection, l'évaluation systématique des risques environnementaux doit être fondée sur les « incidences réelles ou potentielles des installations sur la santé et l'environnement » (pts 91 et 92).

La Cour en tire deux conséquences. La première, concerne les États membres qui se doivent de prévoir qu'une évaluation préalable des incidences de l'activité pour la santé « fasse partie intégrante » des procédures d'octroi et de révision d'autorisation d'exploitation (pt 95). La seconde, concerne les exploitants qui, lors de leur demande, doivent renseigner les autorités compétentes sur les émissions de leur installation et fournir une évaluation des risques tant sur l'environnement que sur la santé et ce, tout au long de l'exploitation (pt 94). Étant précisé que l'évaluation doit être prise en considération de manière « effective et en temps utiles » par l'autorité compétente pour délivrer ou réexaminer ladite autorisation et qu'elle ne peut être conditionnée ni par le degré de gravité des incidences réelles ou potentielles émanant de l'activité, ni par la faculté de demande accordée aux autorités sanitaires (pt 104). De là, la Cour affirme que lorsqu'une telle évaluation fait apparaître des dangers inacceptables pour la santé d'une population exposée à des émissions polluantes, l'autorisation doit impérativement être réexaminée « à bref délai » (pt 104).

La deuxième question formulée concernait l'étendue des substances polluantes à prendre en considération lors de l'examen de la demande d'octroi ou de révision de l'autorisation par les autorités compétentes. Il s'agissait ici de déterminer si devaient être considérées seulement les substances prévisibles identifiées par l'exploitant lors du dépôt de la demande ou si devaient l'être également les substances reconnues comme nocives résultant — effectivement — de l'activité industrielle. Sur ce point, la Cour signale qu'en vertu de l'article 14 de la directive,

l'autorisation doit comprendre des valeurs limites d'émission tant pour les substances listées à l'annexe II de la directive que pour les autres substances « susceptibles d'être émises » lors de l'activité (pt 110). De sorte que même si les autorités nationales disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer les substances polluantes nécessitant la fixation de valeurs limites d'émission, de telles valeurs doivent nécessairement être fixées pour les substances polluantes autres que celles prévues en annexe et « émises en quantités significatives, eu égard à leur nature et à leur potentiel de transferts de pollution d'un milieu à l'autre » (pts 111 et 112). Rappelant la parenté de la directive avec le principe de prévention, la Cour ajoute que ces valeurs limites sont fixées en fonction du degré de nocivité des substances concernées ; seules les substances ayant un effet négligeable sur la santé et l'environnement en sont exemptées (pts 113 et 114).

La Cour de justice en tire à nouveau deux conséquences. La première, concerne les exploitants qui doivent fournir dans leur demande d'autorisation, les informations pertinentes relatives aux émissions *susceptibles d'être produites*, au même titre que celles relatives aux émissions *prévisibles*, afin que les autorités compétentes puissent fixer des valeurs limites d'émission (pt pt 115). La seconde, concerne les autorités compétentes et implique qu'une fois l'autorisation accordée, le réexamen des conditions d'autorisation est indispensable dès lors que la pollution causée par l'installation nécessite une révision des valeurs limites indiquées en première intention ou un ajout de nouvelles valeurs limites (pt 116). La Cour explique que l'appréciation doit être « globale » et tenir compte de « toutes les sources de polluant ainsi que de leur effet cumulé » (pt 119). À cette fin, certaines valeurs limites fixées par d'autres directives doivent alors être considérées comme des « normes de qualité environnementale » et, à ce titre, justifier l'imposition de valeurs limites plus strictes fixées conformément à l'article 18 de la directive IED (pt 121).

La troisième question notifiée concernait la possible irrégularité des délais répétés, accordés par décrets législatifs, à la société Ilva pour la mise en conformité de l'installation aux exigences de protection de la santé et de l'environnement édictées par l'autorisation d'exploitation du site en dépit des graves dangers encourus pour la population et le milieu. La Cour de justice rappelle d'abord le non-respect, par la société en cause, des échéances fixées tant par la directive IPPC à son article 5, qu'à sa suite, par la directive IED à son article 21. Elle souligne ensuite que l'article 8 de la directive en vigueur prévoit qu'en cas d'infraction aux conditions d'autorisation d'exploitation, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour en garantir « immédiatement » le respect par l'exploitant sous peine de suspension de l'activité en cas de

« danger direct pour la santé » ou « d'effet préjudiciable immédiat sur l'environnement » (pts 127 et 128). Elle renvoie finalement à la juridiction nationale le soin de trancher du caractère excessif ou non des prorogations, en tenant compte à la fois du dépassement du délai prescrit à l'article 21 de la directive IED et de la période transitoire prévue à son considérant 43 (pt 131). La gravité des atteintes à la santé et à l'environnement devra immanquablement être prise en considération dans la mise en balance des intérêts en présence opérée par la juridiction de renvoi.