



HAL
open science

Note de jurisprudence. CJUE, 2ème Chambre, 2 mars 2023, Commission c. Pologne (Gestion et bonne pratique forestières), aff. C-432/21, ECLI:EU:C:2023:139

Amandine Fenner

► **To cite this version:**

Amandine Fenner. Note de jurisprudence. CJUE, 2ème Chambre, 2 mars 2023, Commission c. Pologne (Gestion et bonne pratique forestières), aff. C-432/21, ECLI:EU:C:2023:139. *Revue juridique de l'environnement*, 2023, 48 (2), pp.472-475. hal-04699066

HAL Id: hal-04699066

<https://hal.science/hal-04699066v1>

Submitted on 16 Sep 2024

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.

CJUE, 2^{ème} Chambre, 2 mars 2023, *Commission c. Pologne (Gestion et bonne pratique forestières)*, aff. C-432/21, ECLI:EU:C:2023:139

Mots clés : Directive « Habitats » - Directive « Oiseaux » - Forêt - Convention d'Aarhus - Accès à la justice - Manquement d'État.

La présente affaire fait suite à la clôture d'une procédure « EU Pilot » en dépit de laquelle des plaintes ont été adressées à la Commission du fait de la persistance de la non-conformité de la législation polonaise au droit de l'Union. La « loi sur les forêts » prévoit en substance que la « gestion forestière » fondée sur les bonnes pratiques telles qu'encadrées par un règlement ne contrevient à aucune disposition des directives « Oiseaux » et « Habitats ». Le 15 juillet 2021, la Commission a finalement introduit un recours en manquement contre la République de Pologne sur le fondement de l'article 258 TFUE. Le recours repose sur deux moyens. Premièrement, est reproché le défaut de conformité de l'article 14b, §3, de la loi sur les forêts, aux articles 12, 13, 16 et 6, §1, de la directive « Habitats » et aux articles 5, 9 et 4, §1, de la directive « Oiseaux » (1.), la législation polonaise ayant pour effet d'ériger une exemption générale des obligations énoncées par les directives précitées lorsque sont déployées des opérations de gestion forestière. Deuxièmement, est visée l'exclusion de la possibilité, pour les organisations de défense de l'environnement, de contester la légalité des décisions d'approbation des plans de gestion forestière du ministre de l'Environnement en raison de leur caractère exclusivement « interne » (2.). Cette exclusion, organisée par les articles 22, §1, de la loi sur les forêts et de la loi sur l'information environnementale, contrevient à l'obligation d'assurer un droit de recours effectif aux organisations de défense de l'environnement prévue par la lecture combinée des articles 6, §3, de la directive « Habitats » et 6, §1, sous b) et 9, §2, de la Convention d'Aarhus. L'arrêt rendu sans conclusions d'avocat général conclut à la non-conformité de la loi sur les forêts et sanctionne une nouvelle fois la Pologne pour sa conception de la « gestion forestière ».

1. Non-conformité de la loi sur les forêts avec les directives « Habitats » et « Oiseaux »

Sur le premier grief fondé sur la transposition incorrecte des articles 12, 13, 16 et 6, §1, de la directive « Habitats » et des articles 5, 9 et 4, §1, de la directive « Oiseaux », la Cour estime que l'article 14b, §3, de la loi sur les forêts, eu égard à son libellé « général » et sa très « large » portée fonde une présomption en vertu de laquelle des opérations de gestion forestière effectuées conformément aux prescriptions nationales¹ seraient insusceptibles de violer les dispositions de droit interne² adoptées aux fins de transposition des directives « Habitats » et « Oiseaux »³ (pt 76).

En premier lieu, cette présomption permettrait, selon la Cour, de déroger de manière générale, sous réserve du respect des exigences de bonne pratique, à l'ensemble des dispositions de droit

¹ Les prescriptions polonaises en matière de gestion forestière sont édictées au paragraphe 1er du règlement relatif aux exigences de bonne pratique.

² Articles 51, 52 et 56 de la loi relative à la protection de la nature.

³ Articles 12 et 13 de la directive « Habitats » et article 5 de la directive « Oiseaux »

interne adoptées en vue de transposer les directives « Habitats » et « Oiseaux », lorsque seraient accomplis des actes interdits par lesdites directives dans le cadre d'opérations de gestion forestière (pt 79). La Cour constate plus particulièrement que les mesures de conservation, notamment celles visant à l'instauration de systèmes de protection stricte ou générale, respectivement prévues aux articles 12 et 13 de la directive « Habitats » et 5 de la directive « Oiseaux », n'ont pas été correctement transposées dans l'ordre juridique polonais. En outre, la juridiction souscrit au moyen soulevé par la Commission suivant lequel les exceptions prévues par l'article 14b, §3, de la loi sur les forêts et le paragraphe 1^{er} du règlement relatif aux exigences de bonne pratique ne sont pas conformes aux conditions posées aux articles 16 de la directive « Habitats » et 9 de la directive « Oiseaux » permettant de déroger à l'application des mesures de conservation précitées⁴ (pt 80). En substance, les dérogations énoncées par ces articles sont conditionnées par l'existence d'une solution alternative satisfaisante ainsi que par la souscription à l'un au moins des motifs d'exemption qu'ils prévoient tous deux en leur paragraphe 1^{er}. La circonstance selon laquelle d'autres dispositions législatives polonaises prévoiraient de telles conditions, si tant est qu'elle soit vérifiée, ne retient pas l'assentiment de la Cour qui y voit une « contradiction » entre les différentes législations nationales, source d'erreurs et d'insécurité juridique (pts 84 et 85). Là encore, la Cour constate que les articles 16 et 9 des directives « Habitats » et « Oiseaux » posant des conditions dérogatoires à l'instauration des systèmes de protection précités ne trouvent pas d'équivalent en droit interne, et par conséquent, ont été méconnus.

En second lieu, la Cour estime que la portée générale des mesures de bonne pratique en matière de gestion forestière, formulée par le paragraphe 1^{er} du règlement relatif aux exigences de bonne pratique, ne permet pas de répondre aux nécessités écologiques caractéristiques des espaces sur lesquels les opérations de gestion sont déployées, notamment celles des zones spécifiques de conservation (pt 112). Pour ces motifs, la Cour considère que les mesures de bonne pratique ne sont pas de nature « spécifique » et « appropriée » conformément aux exigences édictées aux articles 6, §1, de la directive « Habitats » et 4, §1, de la directive « Oiseaux » (pt 113). En conséquence, la Cour juge que l'ensemble des violations tirées du premier grief sont fondées.

2. Non-conformité de la législation polonaise avec les dispositions garantissant l'accès à la justice

Le second grief est fondé sur la violation de l'article 6, §3, de la directive « Habitats » lu en combinaison avec les articles 6, §1, sous b) et 9, §2, de la Convention d'Aarhus. Selon la loi sur les forêts, les décisions d'approbation des plans de gestion forestière constituent des actes « purement internes » et non des actes administratifs pouvant faire l'objet d'un recours sur le fondement de l'article 44 de la loi sur l'information environnementale. Cette qualification prive, selon la Commission, les organisations de défense de l'environnement de leur droit d'introduire un recours visant à en contester la légalité devant une juridiction administrative. À cet égard, la Cour a rappelé qu'elle avait déjà eu à connaître d'un plan de gestion forestière tel que prévu par la réglementation polonaise⁵ et qu'elle avait alors qualifié ce type de documents de « plans ou projets non directement liés ou nécessaires à la gestion du site » au sens de l'article 6, §3, de la directive « Habitats » lui niant un caractère exclusivement interne (pt 170). La Cour poursuit ensuite classiquement⁶ son raisonnement en indiquant que les plans ainsi qualifiés, lorsqu'ils

⁴ Articles 12 et 13 de la directive « Habitats » et article 5 de la directive « Oiseaux »

⁵ CJUE, 17 avril 2018, *Commission c. Pologne* (Forêt de Białowieża), C- 441/17, EU:C:2018:255, (§106 à 193).

⁶ CJUE, 8 novembre 2016, *Lesochranárske zoskupenie VLK*, C-243-15, EU:C:2016:838, (§56).

ne portent pas sur une activité énumérée à l'annexe I de la Convention d'Aarhus sont visés par son article 6, §1, sous b), et relèvent donc du champ d'application de l'article 9, §2, de la même Convention (pts 172 et 173). La Cour conclut donc, qu'en vertu de ces dispositions, la République de Pologne est tenue par l'obligation d'assurer la possibilité pour les organisations de défense de l'environnement de saisir une juridiction d'une demande d'examen de la légalité, du fond et de la procédure d'adoption de ces plans de gestion forestière (pt 176). Or, ni la législation, ni la pratique des autorités nationales n'offrent les garanties de clarté et de précision nécessaires pour garantir que de telles décisions d'approbation constituent des actes administratifs susceptibles d'être contestés devant une juridiction administrative par des organisations de défense de l'environnement (pts 182 et 183). Quant à l'article 323 de la loi sur la protection de l'environnement invoqué par la République de Pologne, les conditions encadrant l'accès du public⁷ au recours autant que sa finalité⁸ ne permettent pas aux organisations de défense de l'environnement de soumettre les plans de gestion forestière à un contrôle judiciaire concernant tant le fond que la procédure de leur adoption (pts 184 à 186). En conséquence, et bien que reconnaissant la marge d'appréciation dans la détermination des modalités de recours dont disposent les États, la Cour estime que la législation polonaise ne permet pas d'atteindre l'objectif d'un large accès à la justice fixé à l'article 9, §2, de la Convention d'Aarhus (pts 187 et 188). La Cour considère donc que la violation tirée du second grief est également fondée. Notons que la législation polonaise viole par la même occasion les dispositions de droit de l'Union qui garantissent le droit à un recours effectif.

⁷ L'article 323 de la loi sur la protection de l'environnement accorde un droit d'agir aux seules personnes directement menacées d'un dommage ou ayant subi un préjudice du fait d'une atteinte illicite à l'environnement (§184 et 185).

⁸ La finalité du recours prévu par l'article 323 précité n'est pas de contrôler la légalité de la décision mais de demander le rétablissement d'un état de fait licite, de prendre des mesures préventives ou à défaut la cessation de l'activité en cause (§186).

