HAL
open science

Les directives “ habitats ” et “ oiseaux ” et la forêt de Bialowieża (Pologne) : une violation évidente minutieusement démontrée (CJUE, Gde ch., 17 avril 2018, Commission / Pologne, aff. C-441/17)

Lauren Blatiere

To cite this version:

Lauren Blatiere. Les directives “ habitats ” et “ oiseaux ” et la forêt de Bialowieża (Pologne) : une violation évidente minutieusement démontrée (CJUE, Gde ch., 17 avril 2018, Commission / Pologne, aff. C-441/17). Revue semestrielle de droit animalier, 2018. hal-03140174

HAL Id: hal-03140174

https://univ-angers.hal.science/hal-03140174

Submitted on 12 Feb 2021

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.

Lauren BLATIERE
Maître de conférences
DCS – UMR CNRS 6297
Université de Nantes

Les directives « habitats » et « oiseaux » et la forêt de Białowieża (Pologne) : une violation évidente minutieusement démontrée

CJUE, Gde ch., 17 avril 2018, *Commission / Pologne*, aff. C-441/17

Par un arrêt rendu en grande chambre le 17 avril 2018, la Cour de justice a statué sur une procédure en manquement initiée par la Commission européenne à l'encontre de la Pologne pour violation de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages[1], dite directive « habitats », ainsi que de la directive 2009/147/CE concernant la conservation des oiseaux sauvages[2], dite directive « oiseaux », dans le cadre de sa gestion de la forêt de Białowieża[3].

Cette forêt, située à l'Est de la Pologne, à la frontière avec la Biélorussie, est une « zone spéciale de conservation » en vertu de la directive « habitats »[4] et une « zone de protection spéciale » en vertu de la directive « oiseaux »[5]. Cette double protection implique également son appartenance au réseau Natura 2000 instauré par la directive « habitats »[6], en l'espèce le site Natura 2000 Puszcza Białowieska, qui regroupe le parc national de Białowieża et les forêts de Białowieża, de Browsk et d'Hajnówka. La multiplication des protections dont bénéficie la forêt de Białowieża s'explique par son importance. Elle est « *l'une des forêts naturelles les mieux conservées d'Europe, se caractérisant par de grandes quantités de bois mort et de vieux arbres, notamment centenaires* » et elle englobe « *dix types d'habitats naturels et 55 espèces végétales ou animales* », dont « *de nombreuses espèces de coléoptères saproxyliques » et « des espèces d'oiseaux* » comme « *la bondrée apivore, la chouette chevêchette, la chouette de Tengmalm, le pic à dos blanc, le pic tridactyle, le gobemouche nain et le gobemouche à collier [et] le pigeon colombin* »[7].

Quelques années après avoir approuvé la désignation de la forêt de Białowieża parmi les sites Natura 2000[8], la Commission européenne a suspecté un non-respect des obligations inhérentes aux directives « habitats » et « oiseaux » et a, en juin 2011, initié une enquête préinfraction EU Pilot. En réponse à cette enquête, le Ministre de l'environnement polonais a adopté, en octobre 2012, un plan de gestion forestière portant sur la période 2012-2021 (« PGF 2012 ») et s'appliquant notamment à la forêt de Białowieża. Ce PGF prévoyait des opérations de gestion forestière active. Il était par exemple prévu de procéder à l'enlèvement d'épicéas centenaires morts et à l'abattage d'arbres. En 2015, le PGF 2012 a été complété par un plan de gestion (« PZO 2015 ») fixant les objectifs et les mesures de conservation du site Natura 2000 Puszcza Białowieska. Ce PZO a été modifié le 25 mars 2016 afin qu'une annexe (« annexe 2016 ») y prévoie l'augmentation du volume d'exploitation des principaux produits forestiers et de la surface de boisement et de reforestation. Quelques jours plus tard, la décision nº 52 concernant l'établissement de règles détaillées quant à la gestion forestière dans le ressort territorial des districts forestiers de Białowieża et de Browsk était adoptée. Enfin, la décision n° 51 datée du 17 février 2017 prévoyait « *l'enlèvement des arbres colonisés par le bostryche typographe et [l]'extraction des arbres constituant une menace pour la sécurité publique et pour la protection contre les incendies dans toutes les classes d'âges des peuplements forestiers des districts forestiers de Białowieża, de Browsk et de Hajnówka* ». Or, pour la Commission européenne, ces différentes mesures de gestion active portaient atteinte tant à la forêt qu'à sa faune sauvage protégée par la directive « habitats » (en l'espèce, principalement, des coléoptères saproxyliques) et aux oiseaux sauvages relevant de la directive « oiseaux ». Pour cette raison, un recours en manquement a finalement été introduit le 20 juillet 2017. Si cette affaire présente nécessairement la difficulté de reposer sur l'examen de données scientifiques dépassant les compétences des juges de la Cour de justice, la

[1] Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE L n° 206, 22.7.1992, p. 7.
[2] Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOUE L n° 20, 26.1.2010, p. 7.
[3] CJUE, Gde ch., *Commission / Pologne*, aff. C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.
[4] Article 4, paragraphe 4, de la directive « habitats ».
[5] Article 4, paragraphe 1, de la directive « oiseaux ».
[6] Article 3, paragraphe 1, de la directive « habitats ».
[7] Points 17 et 18 de l'arrêt commenté.
[8] Décision 2008/25/CE, du 13 novembre 2007, arrêtant, en application de la directive « habitats », une première liste actualisée des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique continentale, JOUE L n°12, 15.1.2008, p. 383.

problématique soulevée y était classique. L'hypothèse d'une violation simultanée de la directive « habitats » et de la directive « oiseaux » n'est en effet pas rare, puisque ces deux textes se rejoignent en ce qu'ils visent tous deux à « *permettre le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats des espèces protégées* »[9]. Pour cette raison, la directive « habitats » prévoit d'ailleurs l'application de certaines de ses dispositions en lieu et place de celles établies par la directive « oiseaux » lorsqu'un site relève tant de l'une que de l'autre[10]. Par ailleurs, en l'espèce, la violation de ces directives par la Pologne ressortait largement d'un simple examen des faits.

Cette affaire était néanmoins compliquée par les péripéties contentieuses inédites dont elle a fait l'objet. La continuation des opérations de gestion active dans l'attente de l'arrêt de la Cour de justice emportant un risque de préjudicie grave et irréparable, la Commission avait également introduit une demande de référé tendant à ce que soient ordonnées des mesures provisoires imposant l'arrêt de ces opérations, sauf en cas de menace pour la sécurité publique. De telles mesures, pourtant rares dans le cadre des recours en manquement, ont été imposées par la Cour de justice[11]. Elles n'ont cependant pas été respectées par la Pologne. La Commission européenne a alors demandé qu'il soit imposé à la Pologne, de façon tout à fait inédite dans l'hypothèse d'un recours en manquement, le paiement d'une astreinte en cas de non-respect des injonctions formulées par la Cour. Cette demande a été approuvée par la Cour de justice dans une ordonnance datée du 20 novembre 2017[12]. C'est donc à la suite de cette saga contentieuse, marquant incontestablement la méfiance de la Commission européenne et de la Cour de justice quant à la volonté de la Pologne de se montrer respectueuse du droit de l'Union européenne, que la Cour a tranché cette affaire sur le fond.

Ce contexte explique la longue argumentation développée par la Cour de justice dans une affaire où le manquement aurait pu être aisément et succinctement établi. Cette argumentation, tout à la fois pédagogique (I) et exhaustive (II), n'a d'autre but que de contraindre la Pologne à enfin assurer la protection de la faune et des oiseaux sauvages dans la forêt de Białowieża.

I. Une protection de la faune et des oiseaux sauvages par le biais d'une argumentation pédagogique

La Commission européenne soulevait une première violation de la directive « habitats », en ce que son article 6, paragraphe 3 impose, conformément au principe de précaution[13], la réalisation d'une évaluation afin de déterminer les incidences sur les objectifs de conservation que pourrait avoir un « *plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion [d'un] site [Natura 2000] mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets* ». Selon la Commission, l'annexe 2016 constituait un « *plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion* » du site Natura 2000, et cette dernière avait été mise en œuvre sans que l'analyse préalable imposée par la directive « habitats » n'ait eu lieu.

A la lecture des faits, le constat de la violation de cette obligation par la Pologne aurait pu être fait succinctement. L'annexe 2016 constituait bien un tel plan ou projet dans la mesure où elle tendait simplement à « *augmenter le volume de bois exploitable (...) au sein du site Natura 2000 Puszcza Białowieska* », sans fixer « *en rien les objectifs et les mesures de conservation relatifs à ce site* »[14]. De surcroît, cette annexe était manifestement susceptible de porter atteinte à l'objectif de conservation du site Natura 2000. Comme le souligne la Cour de justice, « *par leur nature même, les opérations de gestion forestière active en cause, en ce qu'elles prévoient la mise en œuvre de mesures, telles que l'enlèvement et l'abattage d'arbres, dans des habitats protégés au sein du site Natura 2000 Puszcza Białowieska, sont susceptibles, compte tenu également de leur ampleur et de leur intensité, de compromettre les objectifs de conservation de ce site* »[15]. Or, si la Pologne ne s'était pas abstenue de toute analyse préalable, elle s'était contentée de réaliser une analyse lacunaire et non actualisée afin d'apprécier l'impact que pourrait avoir cette annexe sur la conservation du site Natura 2000, notamment sur sa population d'oiseaux[16]. Il suffisait donc à la Cour de justice de rappeler sa jurisprudence constante, selon laquelle une évaluation omettant « *des données actualisées concernant les habitats et les espèces protégés* » n'est pas de

[9] Point 200.
[10] Article 7 de la directive « habitats ».
[11] CJUE, ord., 27 juillet 2017, *Commission / Pologne*, aff. C-441/17, non publiée.
[12] CJUE, ord, 20 novembre 2017, *Commission / Pologne*, aff. C-441/17, ECLI:EU:C:2017:877.
[13] Point 112.
[14] Point 123.
[15] Point 128.
[16] Point 143.

nature « *à dissiper tout doute scientifique quant aux effets préjudiciables* » du plan ou projet sur le site Natura 2000 et ne peut donc être considérée comme conforme à la directive « habitats »[17].

Malgré cela, pour aboutir à ce résultat, la Cour de justice a d'abord accordé une place considérable à l'argumentation des parties[18]. Elle a, ensuite, délivré une longue leçon sur les obligations inhérentes à la directive « habitats » dans des « *observations liminaires* »[19], rappelant se faisant que cette directive impose « *une série d'obligations et de procédures spécifiques* », qu'elle prévoit « *une procédure d'évaluation* » préalable pour certains plans et projets et que cette procédure se déroule en « *deux phases* », dont elle a expliqué les finalités, le contenu et la coordination[20]. Enfin, la Cour a démontré au cours de longs développements le non-respect pourtant évident de l'obligation d'analyse préalable[21].

Si ces passages peuvent être salués en ce qu'ils révèlent un souci de clarté et de pédagogie, certains développements n'étaient pas indispensables et se justifient uniquement par le souci de répondre à tous les arguments de la Pologne, afin de lui démontrer qu'elle a indiscutablement violé les directives « oiseaux » et « habitats » (II).

II. Une protection de faune et des oiseaux sauvages par le biais d'une argumentation exhaustive

Le souci d'exhaustivité de la Cour de justice apparaît immédiatement après le constat de la violation de l'obligation d'analyse préalable imposée par l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». A ce stade, la violation de cet article était établie. Cependant, sans doute afin de souligner qu'il ne s'agissait pas d'une violation de simples règles procédurales, la Cour a prolongé son argumentation afin de démontrer que si l'analyse imposée par la directive « habitats » avait été réalisée, elle aurait nécessairement abouti à des conclusions négatives[22]. Cette démonstration, non indispensable, était d'autant plus simple que la Pologne elle-même avait souligné les risques inhérents aux mesures de gestion active établies par l'annexe 2016 dans les actes antérieurs[23], notamment en ce qui concerne « *''l'enlèvement des pins et des épicéas scolytés de plus de 100 ans'' (...) colonisés par le bostryche typographe* » qui avait été identifié « *comme un danger potentiel pour la chouette chevêchette, la chouette de Tengmalm et le pic tridactyle* » alors que « *''l'enlèvement des arbres morts ou moribonds'' [avait été] recensé comme un danger potentiel (...) pour la chouette chevêchette, la chouette de Tengmalm, le pic à dos blanc, le pic tridactyle et le cucujus vermillon [ou encore] le Boros schneideri, le bupreste splendide, le phryganophile à cou roux, le Pytho kolwensis et le rhysode sillonné* »[24].
Toutefois, la Cour n'a pas limité cette démonstration à ce constat. Elle a, au contraire, pris soin de répondre à chaque argument invoqué par la Pologne. Par exemple, la Cour a démontré, au cours de longs développements, que « *l'argumentation développée par la République de Pologne [selon laquelle les mesures de gestion active étaient nécessaires à la lutte contre la propagation du bostryche typographe] ne permet pas de considérer que les opérations (...) en cause peuvent être justifiées par la nécessité d'enrayer la propagation d'un tel organisme nuisible* »[25]. Elle a aussi répondu aux arguments de la Pologne qui reposaient sur une argumentation manifestement non convaincante. A cet égard, la Cour a jugé utile de souligner que « *la République de Pologne ne peut, sans se contredire, chercher à tirer un argument des mesures prises par d'autres États membres, comme la République d'Autriche, pour lutter contre la propagation du bostryche typographe, dès lors que, selon ses propres allégations, réitérées lors de l'audience, la forêt de Białowieża est à ce point spécifique et unique que les études scientifiques portant sur d'autres écosystèmes ne peuvent lui être transposées* »[26]. De surcroît, la Cour s'est prononcée sur une éventuelle remise en cause de ce constat de violation par l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats », alors qu'un tel argument n'avait pas été expressément invoqué par la Pologne[27]. Ce quatrième paragraphe permet de contourner une analyse préalable négative, à défaut de solutions alternatives,

[17] Points 114 et 137.
[18] Points 80 à 105.
[19] Cela se constate aussi, quoique de façon bien plus mesurée, à l'égard des autres violations alléguées. V. : points 207 à 209, points 230 et 231 et points 251 et 252.
[20] Points 106 à 121.
[21] Points 122 à 151.
[22] Point 152.
[23] Plus précisément, le PZO 2015.
[24] Points 167 et 168.
[25] Points 171 et s.
[26] Point 180.
[27] Outre le fait que l'article 6, paragraphe 4, n'est pas invoqué dans « *l'argumentation des parties* », cela ressort de la formulation de la Cour de justice : « *Pour autant que la République de Pologne, en justifiant certaines des opérations de gestion forestière active en cause par des motifs tenant à la sécurité publique ou à la nécessité d'exploiter, pour des raisons économiques et/ou sociales, les ressources de la forêt, viserait à se prévaloir de l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats » (...)* » (point 188, nous soulignons).

pour des « *raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique* », avec obligation pour l'Etat membre de prendre « *toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée* ». La Cour avait déjà eu l'occasion d'affirmer que cette dérogation ne peut être envisagée que si l'obligation d'analyse préalable a été véritablement respectée[28]. Il lui suffisait donc de le réaffirmer dans le cas présent, mais la Cour a jugé nécessaire de dérouler son argumentation au cours de nombreux points[29].

Par ailleurs, la Cour aurait pu largement renvoyer à cette argumentation afin de démontrer succinctement mais fermement les autres manquements imputés à la Pologne. En effet, la Commission européenne avançait également une violation des mesures de conservations imposées par les directives « habitats » et « oiseaux ». La première impose des « *mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées* »[30], alors que la seconde exige l'adoption de « *mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution* »[31]. Il s'agissait alors pour la Cour de justice de déterminer si le PZO 2015 répondait à cette obligation.
A nouveau, une réponse négative s'imposait facilement. Il était admis par toutes les parties concernées que, « *sous peine d'être privés de tout effet utile, [ces dispositions] exigent non seulement l'adoption des mesures de conservation nécessaires au maintien d'un état de conservation favorable des habitats et des espèces protégés au sein du site concerné, mais également, et surtout, leur mise en œuvre effective* »[32]. En l'espèce, le PZO 2015 établissait bien des mesures de conservation, tendant à exclure les opérations de gestion active tous les peuplements d'arbres « *dans les habitats de la bondrée apivore, de la chouette chevêchette, de la chouette de Tengmalm, du pic à dos blanc, du pic tridactyle, du gobemouche nain, du gobemouche à collier, du Boros schneideri, du bupreste splendide, du cucujus vermillon et du scarabée pique-prune* », et à maintenir les arbres morts dans les « *habitats du phryganophile à cou roux, du Pytho kolwensis et du rhysode sillonné* »[33]. Néanmoins, dans les faits, les mesures concrètement mises en œuvre par l'annexe 2016 réalisaient ce qui était déconseillé par le PZO 2015. Impossible, dans ces conditions, de prétendre que le PZO 2015 seul remplissait l'obligation d'adopter des mesures conservatoires, tout comme il était impossible d'affirmer que l'annexe 2016 mettait concrètement en œuvre ces mesures conservatoires. Un simple renvoi aux points précédents aurait suffi à démontrer cela, mais, là encore, la Cour de justice a longuement détaillé son argumentation[34], nécessairement par le biais de répétitions de ce qui venait d'être affirmé[35].

Enfin, la Commission européenne arguait de la violation de l'obligation d'adopter un véritable système de protection des espèces animales visées par les directives « habitats »[36] et « oiseaux »[37]. A ce stade du raisonnement, l'avocat général Yves BOT a logiquement affirmé que « *les constatations et les considérations qui précèdent concernant les premier et deuxième griefs nous conduisent à conclure que les opérations de gestion forestière en cause sont nécessairement susceptibles d'aboutir à une détérioration des sites de reproduction des espèces protégées vivant sur le site Natura 2000 Puszcza Białowieska* », de telles sortes qu'elles ne pouvaient en aucune façon être assimilées à un système de protection de la faune et des oiseaux sauvages[38]. La Cour de justice, quant à elle, a préféré, pour aboutir à la même solution, traiter séparément et longuement les griefs de violation de la directive « habitats »[39] et ceux relatifs à la violation de la directive « oiseaux »[40]. Cette longueur s'explique par la volonté manifeste de répondre, à nouveau, à chaque argument avancé par la Pologne[41], alors que le constat d'une violation résultait déjà de l'argumentation jusqu'alors développée.

---

[28] V., outre les arrêts cités par la Cour de justice : CJCE, 20 septembre 2007, *Commission / Italie*, aff. C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532, point 83.
[29] Points 188 à 192.
[30] Article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats ».
[31] Article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive « oiseaux ».
[32] Point 213.
[33] Point 211.
[34] Points 207 à 221.
[35] Point 220 expressément, mais également points 216 et s.
[36] Article 12, paragraphe 1, de la directive « habitats ».
[37] Article 5 de la directive « oiseaux ».
[38] Point 176 des conclusions de l'avocat général Yves BOT.
[39] Points 222 à 238.
[40] Points 239 à 266.
[41] Points 234, 235, 237, 257, 258 et 260 et s.

Une telle argumentation présente nécessairement l'inconvénient d'alourdir le raisonnement de la Cour et de diluer le constat de violation. Elle doit cependant être saluée en ce qu'elle permet de démontrer à la Pologne qu'elle viole les directives « habitats » et « oiseaux » de façon incontestable, tout en la privant de tout argument de nature à justifier l'atteinte qu'elle cause actuellement au « *patrimoine commun de l'Union* »[42] par sa gestion de la forêt de Białowieża. Il s'agit donc d'un effort louable fourni par la Cour de justice pour que la protection de la faune et des oiseaux sauvages soit assurée dans un Etat membre qui, en ce qui concerne ce point précis mais pas uniquement[43], fait preuve d'une indéniable mauvaise volonté.

[42] Point 208.

[43] Comme le démontre l'activation de la procédure prévue à l'article 7 du traité sur l'Union européenne à l'encontre de la Pologne, pour violation des valeurs de l'Union européenne et, plus précisément, de l'Etat de droit.