

# À l'Est l'Eden ?

---

Carlos-Manuel Alves

## CJUE, 13 mars 2019, Pologne/Parlement européen et Conseil, aff. C-128/17

Le droit de l'UE de l'environnement est connu pour rencontrer de graves difficultés de mise en œuvre. Ainsi, le quart des recours en manquement a pour objet des normes entièrement ou partiellement environnementales ( règles relatives à la gestion des stocks halieutiques). Il apparaît que l'élaboration et l'adoption de nouvelles législations en la matière deviennent également ardues. En l'espèce, la Pologne soutenue par la Hongrie et la République tchèque<sup>1</sup> conteste l'adoption d'une directive relative à la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques<sup>2</sup>. Fidèle à son rôle d'interface du droit international et des droits nationaux en la matière, cette directive vient retranscrire en droit de l'UE les engagements internationaux de l'Union et des Etats membres dans la lutte contre la pollution atmosphérique. En effet, les engagements prévus par le législateur de l'UE sont identiques à ceux fixés par la version révisée du Protocole de Göteborg<sup>3</sup>, protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance du 13 novembre 1979 ( Convention PATLD)<sup>4</sup>. Cette directive s'inscrit dans le droit de l'air, élément non seulement traditionnel mais essentiel du droit européen de l'environnement. En effet, la pollution de l'air, défi environnemental mais aussi sanitaire, serait à l'origine de 800 000 décès prématurés en Europe<sup>5</sup>.

Des engagements nationaux de réduction des émissions atmosphériques anthropiques ont été définis par le législateur de l'Union. La Pologne conteste les siens en raison de leur coût trop élevé en valeur absolue mais aussi en valeur relative. Selon l'Etat requérant, la mise en œuvre de la directive serait cinq fois plus onéreuse en Pologne que dans les Etats membres « prospères » tels que la France ou...l'Espagne. En somme, derrière le litige juridique se profile un désaccord politique récurrent dans d'autres domaines du droit de l'UE ( respect de l'Etat de droit<sup>6</sup>) mais aussi dans d'autres chapitres du droit de l'UE de l'environnement<sup>7</sup>. Il

---

1Il s'agit quasiment du groupe de Visegrad dans son intégralité. Ne manque à l'appel que la Slovaquie.

2Directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE, JOUE n° L 344, p.1.

3La version révisée du Protocole de Göteborg a été approuvée par l'Union en 2017. Décision (UE) 2017/1757 du Conseil du 17 juillet 2017, JOUE n° L 248, p.3.

4Ce traité-cadre, caractéristique du droit international de l'environnement, a été progressivement précisé par huit protocoles dont celui de Göteborg.

5La pollution de l'air tue deux fois plus que ce qui était estimé, *Le Monde*, 12 mars 2019.

6Voir notamment S.PLATON, Le recul de l'Etat de droit dans l'Union européenne : faut-il expulser les démocraties illibérales ?, *Politeia*, 2018, n° 33, p. 291.

7 Au premier chef, la lutte contre le changement climatique comme l'a démontré la COP 24 tenue à Katowice, capitale du bassin minier polonais.

s'agit là d'une nouvelle illustration du clivage entre l'Est et l'Ouest. Est-il nécessaire de rappeler les démêlés de la Pologne en matière de droit de la nature<sup>8</sup>, l'autre grand pilier de tout droit de l'environnement ?

Pourtant, l'argument tenant au coût jugé disproportionné, à l'instar des critères économiques de manière plus générale,<sup>9</sup> a été intégré dans le chapitre « Environnement » dès l'origine. En vertu de l'article 191, § 3 TFUE, le législateur de l'Union tient compte « *des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action* », expression du principe de proportionnalité. En somme, le coût des propositions normatives doit être objectivé autant que faire se peut. C'est le rôle dévolu notamment mais pas exclusivement à l'analyse d'impact. En l'espèce, la Cour de justice considère que « *le Parlement européen et le Conseil n'ont pas omis de tenir compte des coûts socio-économiques* »<sup>10</sup>. Ce serait plutôt l'Etat membre qui a occulté le coût économique des dommages écologiques. Dès lors, « *les coûts liés à la mise en œuvre de cette directive étaient considérablement moins importants que les avantages socio-économiques* »<sup>11</sup> tels que des bénéfices sanitaires (réduction des coûts de santé ou encore accroissement de l'espérance de vie en bonne santé) ou des dividendes économiques (amélioration de la productivité). Si la lutte contre la pollution de l'air est de nature à procurer des bienfaits en termes de santé, cet arrêt de rejet atteste du mauvais état de santé de l'Union(?). Cette jurisprudence reflète aussi l'emprise persistante de la lecture économique puisque la valeur de l'environnement est surtout économique. Autre grief de cette « nature » soulevé par la Pologne, la directive litigieuse porterait atteinte à l'égalité des Etats membres. Ce principe est apprécié par le juge de l'Union à l'aune des considérations environnementales. « *le législateur de l'Union a dûment tenu compte du potentiel de réduction des émissions dans chaque Etat membre* »<sup>12</sup>. En somme, la Cour retient une justice distributive et non commutative<sup>13</sup>. À dire vrai, celle-ci règne en maître dans de nombreux pans du droit matériel ( fonds structurels dont bénéficie l'Etat requérant). Elle est inhérente à la protection de l'environnement qui rime souvent avec différenciation entre les Etats membres mais aussi les entreprises en fonction de leur « performances » écologiques. De la différenciation à la discrimination, il n'y a qu'un pas aisément franchi par la Pologne en l'espèce. C'est oublier qu'en matière environnementale, « certains sont plus égaux que d'autres ». Dès lors, « *le fait que la République de Pologne*

---

8 Cour de justice de l'Union européenne, grande chambre, 17 avril 2018,

Commission/Pologne, aff. C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255. Voir notamment : P.THIEFFRY, La Cour enjoint la cessation d'atteintes à un site Natura 2000 sous peine d'astreinte ; Note sous Cour de Justice de l'Union Européenne, grande Chambre, ordonnance de référé, 20 novembre 2017, Commission contre Pologne, affaire numéro C-441/17 R, *RTDE*, 2018, n° 2, p. 418-421 ; Y.PETIT, Condamnation de la Pologne pour avoir manqué aux obligations lui incombant en vertu des directives « Habitats » et « Oiseaux », *Revue de droit rural*, 2018, n° 467, p. 73.

9 Une logique de conciliation entre développement économique et environnement est ici à l'oeuvre. Les critères d'orientation prévus par le paragraphe 3 de l'article 191 TFUE implantent les paramètres économiques au cœur du droit européen de l'environnement.

10 Arrêt annoté, point 107.

11 *Idem*.

12 Arrêt annoté, point 137.

13 Pour une illustration dans un domaine voisin du droit de l'environnement : C-M. ALVES, Le marché, instrument de justice climatique (au sein) de l'UE ?, in A.MICHELOT (dir.), *Justice climatique. Enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, coll. Droit(s) et développement durable, 2016, p. 175.

*fasse partie des Etats membres qui (...) devront procéder aux **investissements financiers les plus importants** ne signifie **pas**, en soi, que cette directive impose à cet Etat membre (...) **une charge disproportionnée** »<sup>14</sup>.*

---

14Arrêt annoté, point 141. C'est nous qui soulignons.