



Avocat général Pikamäe : en prolongeant de six ans l'autorisation d'extraction de lignite dans la mine de Turów sans procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement, la Pologne a enfreint le droit de l'Union

La mine de lignite à ciel ouvert de Turów est située sur le territoire polonais, à proximité des frontières de la République tchèque et de l'Allemagne. En 1994, les autorités polonaises compétentes ont octroyé à PGE Elektrownia Bełchatów S.A., devenue PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. (ci-après l'« opérateur »), une concession d'exploitation minière de cette mine jusqu'au 30 avril 2020.

En vertu d'une loi polonaise de 2008 ¹, la validité d'une concession d'extraction de lignite peut être prolongée une seule fois pour d'une durée de six ans sans aucune évaluation des incidences sur l'environnement lorsque cette prolongation est motivée par une gestion rationnelle du gisement sans extension de la portée de la concession.

Le 24 octobre 2019, l'opérateur a introduit une demande de prolongation de cette concession pour une durée de six ans. Le 21 janvier 2020, le directeur régional de la protection de l'environnement de Wrocław (Pologne) a adopté la décision relative aux conditions environnementales pour le projet de poursuite de l'exploitation du gisement de lignite de Turów jusqu'à l'année 2044 (ci-après la « décision EIE ») et, le 23 janvier 2020, a déclaré cette décision immédiatement exécutoire. Le 24 janvier 2020, l'opérateur a joint la décision EIE à sa demande de prolongation de la concession d'exploitation minière de 2019. Par décision du 20 mars 2020, le ministre du Climat polonais a accordé l'autorisation d'extraction de lignite jusqu'à l'année 2026.

Considérant que, en ayant accordé cette autorisation, la Pologne avait violé le droit de l'Union à plusieurs égards, la République tchèque a, le 30 septembre 2020, saisi la Commission européenne ². Le 17 décembre 2020, la Commission a émis un avis motivé, dans lequel elle reprochait à la Pologne plusieurs manquements au droit de l'Union. En particulier, la Commission a considéré que, en ayant adopté une disposition permettant de prolonger d'une durée de six ans une autorisation d'extraction de lignite sans procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement, cet État membre avait violé la directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ³.

¹ Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (loi relative à la mise à disposition d'informations sur l'environnement et sur sa protection, sur la participation du public à la protection de l'environnement et sur l'évaluation des incidences sur l'environnement), du 3 octobre 2008 (Dz. U. n° 199, position 1227).

² Conformément à l'article 259 TFUE, chacun des États membres peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne s'il estime qu'un autre État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités. Avant qu'un État membre n'introduise, contre un autre État membre, un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu des traités, il doit en saisir la Commission. La Commission émet un avis motivé après que les États intéressés ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales.

³ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1), telle que modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014 (JO 2014, L 124, p. 1, ci-après la « directive EIE »).

Estimant que la Pologne a enfreint le droit de l'Union ⁴, la République tchèque a introduit, le 26 février 2021, un recours en manquement ⁵ devant la Cour de justice ⁶.

Dans ses conclusions présentées ce jour, l'avocat général Priit Pikamäe observe tout d'abord que l'objet du litige en espèce doit se limiter, en principe, à la situation législative et administrative existante au moment de la saisine de la Commission par la République tchèque. Cela n'exclut pas que certains faits postérieurs à cette date puissent être également considérés comme pertinents. Toutefois, conformément à la jurisprudence de la Cour, cette prise en considération de faits postérieurs n'est qu'exceptionnellement possible, à savoir lorsque ces faits sont de même nature que le comportement reproché ou ne changent pas substantiellement l'essence de l'élément reproché.

Ensuite, **s'agissant de la prolongation, pour une durée de six ans, de l'autorisation d'extraire du lignite sans procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement**, l'avocat général examine si un État membre peut, par voie législative, autoriser les autorités compétentes à s'abstenir de prendre une série de mesures administratives liées à l'autorisation de projets d'exploitation minière. Il relève à cet égard que **des exploitations minières ayant une superficie semblable à celle de la mine de Turów présentent, par nature, un risque d'incidences notables sur l'environnement et doivent impérativement faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences environnementales**. En outre, la directive EIE ne se limite pas à imposer l'exigence d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement lorsque l'autorisation *initiale* d'un projet doit être prise, mais s'applique également à *certaines décisions y afférentes*. L'avocat général en déduit que la prolongation unique de six ans d'une autorisation d'exploitation minière constitue un projet qui requiert une évaluation quant à ses incidences sur l'environnement. Dès lors, dans la mesure où **les dispositions polonaises** ont pour effet d'*exempter de manière globale et définitive* l'intégralité des exploitations minières de l'obligation de se soumettre à une « étude d'incidence », sans qu'il soit dûment tenu compte des caractéristiques inhérentes à chaque projet, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, elles **doivent être considérées comme incompatibles avec les exigences découlant de la directive EIE**. Par ailleurs, selon l'avocat général, **la législation polonaise viole des exigences procédurales ⁷ en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement**. Enfin, il relève que **les modifications législatives adoptées en juillet 2021**, selon lesquelles à l'avenir la prolongation unique de six ans de la validité d'une concession pour l'extraction de lignite ne sera pas possible si une évaluation préalable des incidences sur l'environnement n'est pas effectuée, **ne peuvent pas être prises en compte dans cette procédure** sans modifier indûment l'objet du litige.

S'agissant du défaut de publication de l'autorisation d'extraction de lignite jusqu'en 2026 et de sa communication à la République tchèque sous une forme intelligible, l'avocat général

⁴ La directive EIE, la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO 2000, L 327, p. 1), la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (JO 2003, L 41, p. 26) ainsi que le principe de coopération loyale visé à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

⁵ Il est très rare qu'un État membre introduise un recours en manquement contre un autre État membre. Ce recours est le neuvième dans l'histoire de la Cour (voir, pour les six premiers, le communiqué de presse n° [131/12](#), pour le septième, le communiqué de presse n° [75/19](#) et, pour le huitième, le communiqué de presse n° [9/20](#)).

⁶ Dans l'attente de l'arrêt de la Cour qui mettra fin à l'affaire C-121/21 (ci-après l'« arrêt définitif »), la République tchèque a demandé à la Cour, dans le cadre d'une procédure de référé (affaire C-121/21 R), d'ordonner à la Pologne de cesser immédiatement les activités d'extraction de lignite dans la mine de Turów. Par son ordonnance du 21 mai 2021 (ci-après l'« ordonnance de référé », voir également le communiqué de presse n° [89/21](#)), la vice-présidente de la Cour a fait droit à cette demande de la République tchèque jusqu'au prononcé de l'arrêt définitif. Considérant que la Pologne ne s'est pas conformée aux obligations qui lui incombent en vertu de cette ordonnance, la République tchèque a introduit, le 7 juin 2021, une demande tendant à ce que la Pologne soit condamnée à payer une astreinte journalière de 5 millions d'euros au budget de l'Union pour manquement à ses obligations. La Pologne, quant à elle, a introduit une demande tendant à ce que l'ordonnance de référé soit rapportée. Par son ordonnance du 20 septembre 2021 (voir également le communiqué de presse n° [159/21](#)), la vice-présidente de la Cour a rejeté la demande de la Pologne et a ordonné à cet État membre de payer à la Commission une astreinte d'un montant de 500 000 euros par jour, à compter de la date de notification de cette ordonnance à la Pologne et jusqu'à ce que cet État membre respecte l'ordonnance de référé.

⁷ Il s'agit, notamment, de l'obligation pour le maître d'ouvrage de préparer et de présenter un rapport d'évaluation, de l'obligation de consulter les autorités susceptibles d'être concernées par le projet ainsi que de garantir l'accès du public aux informations relatives au projet, y compris au processus décisionnel.

considère que, dans la mesure où les obligations de publicité ont pour objectif de permettre des recours effectifs contre les décisions concernées, **les informations mises à la disposition du public et des autorités des États membres voisins, affectés par les incidences environnementales d'un projet déterminé, doivent être complètes et compréhensibles.** Pour cette raison, il estime que la « teneur de la décision » autorisant les activités d'extraction dans la mine de Turów et destinée à être communiquée au public ainsi qu'auxdites autorités nationales ne peut pas consister uniquement en la décision de prolongation, mais doit nécessairement inclure l'ensemble des documents qui constituent l'essence de l'autorisation. En effet, seule une telle mesure est apte à mettre le public et les autorités des États membres voisins en mesure d'appréhender la portée de cette décision administrative et de réagir, le cas échéant, de manière adéquate et en temps utile. **Par ailleurs, la Pologne a enfreint le droit de l'Union en ce qu'elle n'a transmis cette autorisation à la République tchèque que cinq mois après son adoption,** et ce de manière incomplète. En effet, une durée de cinq mois pour une simple communication de l'autorisation en cause constitue un retard considérable si l'on prend en compte, d'une part, les importants intérêts en jeu et, de l'autre, le caractère purement administratif d'une telle tâche, n'exigeant qu'une simple transmission de documents. **En outre, un tel défaut de publication viole l'obligation⁸ de mettre à la disposition du public les autorisations qui ont un impact significatif sur l'environnement,** et ce soit directement en les publiant, soit en indiquant l'endroit où le public peut demander cette autorisation.

Enfin, l'avocat général constate que, en ne fournissant pas des informations complètes sur la procédure d'adoption de la décision autorisant des activités minières jusqu'en 2026, **la Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du principe de coopération loyale⁹.** En effet, selon ce principe, les États membres sont tenus de s'assister mutuellement afin d'assurer la réalisation des objectifs de l'Union. Cela implique, en particulier, l'obligation de prendre toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant du droit de l'Union mais également de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. Selon l'avocat général, **une transmission tardive et incomplète par la Pologne de l'information sollicitée, combinée à un refus de répondre aux demandes d'assistance de la République tchèque, ne répond pas aux exigences d'esprit de solidarité, de coopération et d'appui mutuel entre les États membres** posées par le droit de l'Union afin de pouvoir atteindre l'objectif de protéger l'environnement de manière efficace.

RAPPEL : Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

RAPPEL : Un recours en manquement, dirigé contre un État membre qui a manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union, peut être formé par la Commission ou par un autre État membre. Si le manquement est constaté par la Cour de justice, l'État membre concerné doit se conformer à l'arrêt dans les meilleurs délais. Lorsque la Commission estime que l'État membre ne s'est pas conformé à l'arrêt, elle peut introduire un nouveau recours demandant des sanctions pécuniaires. Toutefois, en cas de non communication des mesures de transposition d'une directive à la Commission, sur sa proposition, des sanctions peuvent être infligées par la Cour de justice, au stade du premier arrêt.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse : Amanda Nouvel 📞 (+352) 4303 2524.

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » 📞 (+32) 2 2964106.

⁸ Prévues à l'article 7 de la [directive 2003/4](#).

⁹ Consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE.