

[Accueil](#) > Accès à la justice en dehors du champ d'application de l'EIE, de la PRIP/de la DIE, accès à l'information et DRE (directive sur la responsabilité environnementale)

Accès à la justice en dehors du champ d'application de l'EIE, de la PRIP/de la DIE, accès à l'information et DRE (directive sur la responsabilité environnementale)

## 1.1. Les décisions, actes ou omissions concernant certaines activités relevant de la législation de l'Union en matière d'environnement, mais ne relevant pas de la directive EIE ni de la DEI [EIE (évaluation des incidences sur l'environnement) et DEI (directive sur les émissions industrielles)][\[1\]](#)

1) Quelles sont les dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG souhaitant a) un recours administratif et b) un recours juridictionnel devant une juridiction nationale en ce qui concerne les procédures d'adoption de la décision, de l'acte ou de l'omission et son contenu (en particulier, conditions à remplir et éventuels délais s'appliquant à l'introduction d'un recours)? Quel est le degré d'efficacité de l'accès aux juridictions nationales au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de toute jurisprudence nationale en la matière?

Comme expliqué aux sections 1.4.1) et 1.4.3), conformément au droit polonais, les décisions individuelles en matière d'environnement peuvent être contestées par a) des personnes physiques et morales considérées comme des «parties à la procédure administrative» et b) des entités (telles que des ONG, le procureur ou le médiateur) qui participent à la procédure «en bénéficiant des mêmes droits qu'une partie».

a) Conformément à l'article 28 du code de procédure administrative, une partie désigne toute «*personne dont l'intérêt juridique ou les obligations sont affectés par la procédure ou qui exige des activités d'autorité en raison de cet intérêt juridique ou de ces obligations*». La définition de l'expression «*partie à la procédure administrative*» est donc essentielle pour comprendre qui peut contester les décisions de l'administration.

Par conséquent, conformément aux règles générales prévues par le code de procédure administrative, seules les personnes (physiques ou morales) ayant un «intérêt juridique» (ce qui inclut également les obligations d'ordre administratif) ont qualité pour agir. Une personne a un intérêt juridique dans l'affaire lorsque cet intérêt est protégé par une disposition du droit (administratif, civil ou autre), par exemple, lorsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter ses biens immobiliers (notamment dans le cas d'une nouvelle construction, les propriétaires de biens immobiliers voisins peuvent en être affectés). Toute personne ayant introduit un recours contre une décision administrative ensuite contestée devant une juridiction administrative ou toute personne destinataire d'une décision a toujours un «intérêt juridique» dans l'affaire et a donc qualité pour agir. Ces personnes sont considérées comme des «parties» à la procédure administrative.

En ce qui concerne les décisions administratives, étant donné que les procédures devant les juridictions administratives font suite à une procédure devant l'autorité de deuxième instance, le cercle de personnes habilitées à introduire un recours devant la juridiction de première instance est déterminé par la phase administrative de la procédure.

Toutefois, une personne n'ayant pas participé à la procédure administrative, mais dont l'intérêt juridique est affecté par la procédure peut légalement introduire un recours (article 50, paragraphe 1, de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives).

b) Dans les procédures qui ne nécessitent pas la participation du public, les ONG peuvent demander à être admises aux procédures en bénéficiant des mêmes droits qu'une partie. La base juridique de cette règle est l'article 31 du code de procédure administrative, en vertu duquel, lorsqu'elles représentent un intérêt commun, les

organisations sociales ont qualité pour agir dans les affaires concernant des décisions administratives individuelles. Une organisation peut participer à la procédure en bénéficiant des mêmes droits qu'une partie à la procédure, y compris un droit de recours. Toute organisation souhaitant être admise à participer à une procédure doit introduire une requête en ce sens. Dans ce cas, l'ONG doit prouver ce qui suit:

- elle est inscrite dans un registre judiciaire ou dans un registre tenu par le staroste (chef de l'autorité autonome du district), les groupes ad hoc n'ayant pas qualité pour agir;
- sa participation à la procédure est justifiée par les objectifs fixés dans ses statuts (c'est-à-dire si l'objet de l'affaire est conforme aux objectifs de l'organisation);
- sa participation à la procédure est justifiée par l'«intérêt public».

L'autorité publique évalue ensuite la requête et décide si elle l'estime justifiée. Cette évaluation ne se limite pas à une vérification d'exigences formelles, mais porte également sur la justification du bien-fondé (nécessité) de la participation de l'organisation dans une affaire donnée (en d'autres termes, l'autorité décide de l'utilité, du point de vue de l'«intérêt public», de permettre à l'organisation de participer). L'organisation peut contester un refus devant l'autorité de deuxième instance puis devant la juridiction administrative.

L'organisation ayant participé à la procédure administrative précédente sur la base de l'article 31 du code de procédure administrative a également qualité pour agir devant les juridictions administratives. Une ONG n'ayant pas participé à la procédure administrative précédente n'est pas habilitée à contester la décision de l'autorité de deuxième instance, ce qui signifie qu'elle n'a pas le droit d'introduire de recours devant la juridiction administrative (article 50, paragraphe 1, de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives).

Toutefois, si la procédure juridictionnelle administrative, engagée par une autre partie, concerne le champ d'activité de l'ONG, la participation de l'organisation peut être accordée d'office par la juridiction; le refus d'une juridiction peut être contesté devant la juridiction administrative de deuxième instance (article 33, paragraphe 2, de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives). Selon la jurisprudence, la juridiction doit également vérifier si l'«intérêt public» plaide en faveur de la participation de l'ONG.

Les règles décrites ci-dessus peuvent être modifiées au moyen de dispositions spécifiques relatives à des décisions particulières:

L'article 185, paragraphe 1, de la loi sur la protection de l'environnement limite le cercle de parties à la procédure, en ce qui concerne les autorisations d'émissions de gaz dans l'atmosphère (c'est-à-dire les autorisations autres que les autorisations intégrées), à l'exploitant de l'installation faisant l'objet de l'autorisation. Ce n'est que dans des cas très exceptionnels - lorsqu'une «zone à usage restreint» doit être créée autour de l'installation - que certains voisins sont également considérés comme des parties à la procédure.

L'article 401, paragraphe 1, de la loi sur l'eau indique que les personnes qui sont considérées comme des parties aux procédures relatives à des décisions autorisant l'utilisation de l'eau (permis d'utilisation de l'eau, par exemple) et qui sont donc habilitées à les contester sont: le promoteur du projet et les personnes concernées par l'utilisation prévue de l'eau ou les entités situées dans la sphère d'influence des installations d'approvisionnement en eau prévues. En vertu de l'article 402 de la loi sur l'eau, les ONG ne sont pas autorisées à participer à ces procédures et à contester les décisions rendues.

L'article 41 de la loi géologique et minière précise que seuls les propriétaires de terres sur lesquelles l'activité minière doit être exercée peuvent être des parties aux procédures relatives aux concessions d'extraction de ressources minérales.

L'article 28, paragraphe 2, de la loi sur la construction indique que seuls les investisseurs et les propriétaires, usufruitiers perpétuels ou gestionnaires de biens immobiliers situés dans la sphère d'influence de toute construction peuvent être parties aux procédures relatives aux permis de construire. L'expression «sphère d'influence de toute construction» est définie à l'article 3, paragraphe 20, de la loi sur la construction comme «une zone désignée à proximité d'un bâtiment sur la base de réglementations spécifiques, introduisant des restrictions à l'aménagement, y compris les bâtiments, de cette zone». En vertu de l'article 28, paragraphe 3, de la loi sur la construction, les ONG ne sont pas autorisées à participer à ces procédures et à contester les décisions rendues.

Les décisions rendues sur la base de la loi sur l'eau, de la loi géologique et minière et de la loi sur la construction

peuvent concerner des projets faisant l'objet d'une EIE ou d'autres projets. Les limitations susmentionnées qui concernent les personnes ayant qualité pour agir dans de tels cas compromettent l'effectivité de l'accès à la justice dans ces affaires, étant donné que, dans la pratique et dans certains cas, seul le promoteur (exploitant) ayant engagé la procédure a le droit de contester une décision.

Un recours contre la décision de l'autorité de première instance doit être introduit auprès de l'autorité de deuxième instance dans un délai de 14 jours à compter de la date à laquelle la décision de l'autorité de première instance a été communiquée à la partie qui introduit le recours. La décision de l'autorité de deuxième instance peut être contestée devant la juridiction administrative dans les 30 jours suivant la date à laquelle la décision a été communiquée à une partie ou une ONG donnée. Le jugement du tribunal administratif régional peut être contesté devant la Cour suprême administrative dans un délai de 30 jours après la communication de ce jugement, accompagné de sa motivation écrite, à une partie donnée.

2) Quelle est la portée du recours administratif (le cas échéant) et du recours juridictionnel (le cas échéant)? Ces recours couvrent-ils la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond?

#### Recours administratif

Dans le cadre d'un recours introduit devant une autorité administrative de deuxième instance, le requérant peut soulever des questions de procédure et de fond. L'autorité examine toutes les allégations, mais n'est pas liée par les limites du recours, ce qui signifie qu'elle peut trouver, dans la décision attaquée, d'autres vices que ceux présentés par le requérant.

#### Recours juridictionnel

Dans le cadre d'un recours introduit devant une juridiction administrative, le requérant peut soulever des questions de procédure et de fond.

La juridiction administrative de première instance n'est pas liée par les limites du recours, ce qui signifie qu'elle peut trouver, dans la décision attaquée, d'autres vices que ceux présentés par le requérant (en ce sens, la juridiction peut donc agir d'office). La Cour suprême administrative est en principe liée par le recours, à l'exception de certaines erreurs graves de procédure énumérées à l'article 183, paragraphe 2, de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives.

Toutefois, au stade de la procédure judiciaire, la possibilité de recueillir et d'examiner de nouveaux éléments de preuve est strictement limitée. La juridiction administrative de première instance examine en principe la légalité des actes ou omissions de l'autorité administrative, ce qui consiste notamment à vérifier si l'autorité a correctement établi ou évalué les faits (le fond) de l'affaire. La vérification effectuée par la juridiction consiste à examiner les procédures menées par les autorités administratives (des deux instances), notamment à déterminer si les autorités ont correctement pris en considération et évalué les éléments de preuve disponibles dans l'affaire, y compris les documents techniques.

En vertu de l'article 133, paragraphe 1, de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives, pour effectuer une vérification, la juridiction administrative s'appuie sur les documents figurant dans le dossier de l'affaire et n'a pas de mandat pour recueillir d'office des éléments de preuve. La seule exception à cette règle générale est prévue à l'article 106, paragraphe 3, de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives, en vertu duquel la juridiction peut examiner des documents supplémentaires comme éléments de preuve, mais uniquement si cela ne prolonge pas «excessivement» la procédure, ce qui signifie qu'il n'y a pas lieu d'ajourner le procès.

Contrairement aux juridictions civiles, les juridictions administratives ne sont pas compétentes pour appeler des experts à témoigner.

Par conséquent, l'évaluation des questions de fond soulevées par les parties est limitée par l'insuffisance des connaissances scientifiques (techniques, etc.) des juges. Dans la pratique, les juridictions administratives s'appuient sur l'appréciation des autorités administratives et examinent uniquement si celles-ci ont tenu compte de tous les éléments de preuve disponibles et ont justifié ladite appréciation dans la motivation de la décision.

3) Avant d'introduire une action en justice, est-on tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel?

Il est indispensable d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel.

Une exception est prévue à cette règle, à savoir lorsque la décision a été rendue en première instance par un ministre ou un collège autonome d'appel (autorités qui ne dépendent d'aucune «instance supérieure»). Dans ce cas, une partie insatisfaite de la décision peut demander à l'autorité de réexaminer l'affaire (article 127, paragraphe 3, du code de procédure administrative). Dans ce type de situations, la partie peut décider de ne pas exercer le droit de demander un réexamen mais d'introduire un recours directement devant la juridiction administrative (article 52, paragraphe 3, de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives).

4) Afin d'avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales, est-il nécessaire de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative - de présenter des observations, de participer à l'audience, etc.?

Il n'est pas nécessaire de participer activement à la procédure administrative.

5) Y a-t-il certains motifs/arguments qui ne peuvent pas être avancés lors de la phase de recours juridictionnel?

Il n'y a pas de motifs/arguments qui ne peuvent pas être avancés lors de la phase de recours juridictionnel. Toutefois, au stade de la procédure devant la Cour suprême administrative, seule la procédure devant la juridiction administrative de première instance est examinée, si bien que les arguments doivent se concentrer sur cette phase.

6) Procédures régulières, équitables - quelle est la signification donnée à l'égalité des armes au sein de la juridiction nationale?

Bien qu'aucune disposition distincte ne transpose cette exigence, on peut considérer que le système juridique dans son ensemble, tel qu'il est décrit dans le présent document, y compris les dispositions relatives à l'aide juridictionnelle, prévoit une procédure de recours régulière et équitable.

7) Comment la notion de «rapidité» est-elle mise en œuvre par la législation nationale?

Comme expliqué aux sections 1.7.1) et 1.7.2), l'autorité administrative de deuxième instance doit rendre sa décision dans le mois qui suit la réception du recours (article 35, paragraphe 3, du code de procédure administrative). Le recours doit toutefois être introduit non pas directement auprès de l'autorité de deuxième instance, mais par l'intermédiaire de l'autorité de première instance, qui dispose de sept jours à compter de la réception du recours pour le transmettre, accompagné de l'ensemble du dossier de l'affaire, à l'autorité de deuxième instance (article 129, paragraphe 1, et article 133 du code de procédure administrative). Le délai imparti pour rendre la décision administrative est toutefois qualifié d'«indicatif» pour l'autorité, ce qui signifie que, dans la pratique, cette procédure peut prendre plus de temps (conformément à l'article 36 du code de procédure administrative, toute prolongation de la procédure est raisonnablement justifiée et les parties en sont informées; en cas de durée excessive d'une procédure ou d'inaction administrative, la partie peut introduire un recours auprès de la juridiction administrative). Les juridictions administratives ne sont soumises à aucun délai.

8) Des mesures de redressement par voie d'injonction sont-elles possibles? Si oui, quelles sont les exigences procédurales pour pouvoir s'en prévaloir? Des règles spéciales s'appliquent-elles à chaque secteur, en dehors des dispositions nationales générales?

Les règles relatives au redressement par voie d'injonction décrites à la section 1.7.2 s'appliquent à toutes les décisions administratives.

9) Quelles sont les règles relatives aux frais encourus pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines? Quelles sont les conséquences possibles si l'on perd une affaire devant une juridiction? Quelles garanties existe-t-il pour que les frais n'aient pas d'effet prohibitif, et celles-ci incluent-elles

une référence législative expresse à une exigence selon laquelle les frais ne devraient pas être prohibitifs?

Dans le cadre de la procédure de recours administratif, chaque partie supporte ses propres dépens. La partie qui obtient gain de cause ne récupère donc pas ses dépens (l'autorité de deuxième instance ne statue pas sur les dépens).

L'introduction d'un recours devant l'autorité administrative de deuxième instance est toutefois gratuite.

Conformément à l'article 200 de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives, les autorités qui n'obtiennent pas gain de cause devant la juridiction administrative de première instance sont tenues de payer les dépens du requérant. Ceux-ci comprennent:

- les frais de justice;
- les frais de représentation juridique, qui sont toutefois limités à un plafond fixé par des dispositions spécifiques[2]. En ce qui concerne les affaires dans lesquelles aucune valeur financière n'est déterminée (et la majorité des affaires environnementales relèvent de cette catégorie[3]), ce plafond s'élève à 480 PLN, soit environ 107 EUR (il ne s'agit généralement pas des coûts réels payés par le requérant).

Si l'autorité obtient gain de cause, elle n'a pas le droit de réclamer ses dépens. Les autres participants à la procédure judiciaire (personnes visées à l'article 33 de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives) supportent leurs propres dépens; la partie qui n'obtient pas gain de cause n'est pas tenue de les couvrir.

Il n'y a pas de référence législative expresse à une exigence selon laquelle les frais ne devraient pas être prohibitifs, mais si l'autorité obtient gain de cause, elle n'a pas le droit de réclamer ses dépens. En outre, les frais de justice susmentionnés sont plutôt modestes.

Les articles 203 et 204 f de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives régissent la répartition des dépens dans le cadre des procédures devant une juridiction de deuxième instance. Il s'agit notamment des frais de justice et des frais de représentation juridique, mais seulement jusqu'à concurrence d'un plafond qui, dans la grande majorité des affaires environnementales introduites par des citoyens ou des ONG environnementales, s'élève à 480 PLN (environ 107 EUR).

L'article 203 traite des cas dans lesquels la juridiction de deuxième instance a accueilli le recours. Aux termes de cette disposition:

- si la juridiction de première instance a rejeté le recours et si la juridiction de deuxième instance a annulé la décision rendue en première instance, l'autorité dont la décision a fait l'objet d'une procédure devant la juridiction de première instance doit supporter les dépens de la personne qui a fait appel;
- si la juridiction de première instance a fait droit au recours et si la juridiction de deuxième instance a annulé la décision rendue en première instance, le requérant dans la procédure devant la juridiction de première instance doit supporter les dépens de la personne/l'autorité qui a fait appel.

L'article 204 traite des cas dans lesquels la juridiction de deuxième instance a rejeté le recours en appel. Aux termes de cette disposition:

- si la juridiction de première instance a rejeté le recours et si la juridiction de deuxième instance a maintenu la décision rendue en première instance, la personne qui a fait appel doit supporter les dépens de l'autorité dont la décision a fait l'objet de la procédure en première instance;
- si la juridiction de première instance a fait droit au recours et si la juridiction de deuxième instance a maintenu la décision rendue en première instance, la personne qui a fait appel doit supporter les dépens du requérant dans la procédure devant la juridiction de première instance.

Toutefois, si l'appel a été introduit par une ONG agissant dans l'intérêt public, les juridictions n'ordonnent généralement pas aux ONG de rembourser les dépens de l'autre partie (elles exemptent donc les ONG du paiement des dépens).

## 1.2. Les décisions, actes ou omissions relatifs aux procédures administratives à suivre pour respecter la législation nationale mettant en œuvre la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation environnementale stratégique (EES)[4]

1) Quelles sont les dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG souhaitant a) un recours administratif et b) un recours juridictionnel devant une juridiction nationale en ce qui concerne les procédures d'adoption de la décision, de l'acte ou de l'omission (en particulier, conditions à remplir et éventuels délais s'appliquant à l'introduction d'un recours)? Quel est le degré d'efficacité de l'accès aux juridictions nationales au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de toute jurisprudence nationale en la matière?

En Pologne, les plans, programmes et autres documents stratégiques, y compris en matière d'environnement, doivent être adoptés par:

- des autorités autonomes; il en existe trois niveaux: la commune (*gmina*), le district (*powiat*) et la région (*województwo*); ou
- des autorités gouvernementales: au niveau central (par des ministres ou d'autres agences centrales) ou au niveau régional.

Des lois spécifiques (*ustawy*) indiquent quand un document donné doit être adopté et par qui.

Certains documents ont le statut de «droit local», ce qui signifie qu'ils constituent des sources de droit reconnues par la Constitution polonaise; d'autres documents n'ont pas ce statut, mais demeurent importants pour la gestion d'une zone donnée (ils influencent les décisions individuelles, déterminent les activités des autorités compétentes, façonnent le développement, etc.).

Le cercle de personnes habilitées à contester les plans et programmes est déterminé par des lois qui forment le cadre général de l'adoption de ces plans et programmes (qui sont, à cet égard, *lex specialis* par rapport aux règles générales prévues par la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives). Il s'agit des lois suivantes:

- en ce qui concerne les plans et programmes devant être adoptés par divers niveaux d'autorités autonomes:
  - la loi du 8 mars 1990 sur les communes – article 101, paragraphe 1;
  - la loi du 5 juin 1998 sur les powiats – article 87, paragraphe 1;
  - la loi du 5 juin 1998 sur les régions – article 90, paragraphe 1;
- en ce qui concerne les plans et programmes devant être adoptés par des autorités gouvernementales:
  - la loi du 23 janvier 2009 sur le voïvode et l'administration gouvernementale dans la voïvodie – article 63, paragraphe 1.

### *Qualité pour agir des personnes physiques*

La loi sur les communes et la loi sur les powiats disposent qu'un document stratégique adopté par l'administration peut être contesté par des personnes dont l'intérêt juridique ou le droit a été violé par le document en question; ces personnes peuvent saisir la juridiction administrative (article 101, paragraphe 1, de la loi sur les communes; article 87, paragraphe 1, de la loi sur les powiats).

La loi sur les communes permet aux personnes de ne contester que les plans et programmes ayant le statut de «droit local» et accorde le droit de les contester aux personnes dont l'intérêt juridique ou le droit a été violé par les dispositions du droit local (article 90, paragraphe 1, de la loi sur les régions).

En outre, l'article 63, paragraphe 1, de la loi sur le voïvode et l'administration gouvernementale dans la voïvodie permet de contester les plans et programmes ayant le statut de «droit local» et accorde le droit de les contester aux personnes dont l'intérêt juridique ou le droit a été violé par la disposition de la loi locale (le cercle de personnes habilitées à les contester est donc exactement le même que celui prévu dans les lois susmentionnées sur les autorités autonomes).

Comme expliqué ci-dessus, en Pologne, l'«intérêt juridique» s'entend comme un intérêt protégé par toute

disposition du droit (administratif, civil ou autre) – l'exemple classique d'un tel intérêt étant celui de la propriété d'un bien (susceptible d'être touché, par exemple, par la réalisation d'un nouveau projet).

Les quatre lois précitées (sur les autorités autonomes et les autorités gouvernementales) accordent l'accès à la justice aux personnes dont l'intérêt juridique est «concerné» par l'affaire et qui peuvent démontrer que leur intérêt juridique ou droit a été violé (la simple menace ou la possibilité de violation est insuffisante).

Cela signifie que le groupe de personnes habilitées à contester un plan ou un programme est très restreint – plus restreint que pour les décisions individuelles, où il suffit de démontrer l'existence d'un intérêt juridique dans l'affaire et non sa violation [point de vue confirmé par la Cour suprême administrative, par exemple dans l'arrêt du 22 février 2017 (II OSK 1497/15), dans l'arrêt du 20 novembre 2014 (I OSK 1747/14) et dans la décision du 8 octobre 2013 (II OZ 787/13)].

Dans un certain nombre de jugements, les juridictions administratives ont confirmé la conception restreinte susmentionnée de la qualité pour contester des plans ou des programmes et ont présenté une interprétation restrictive de la violation de l'intérêt juridique ou du droit.

À titre d'exemple, dans l'arrêt du 17 octobre 2017, la Cour suprême administrative a estimé que le droit de contester le plan local d'aménagement du territoire était accordé à la personne dont l'intérêt juridique avait été violé par le plan contesté, tandis que la violation devait être directe, individuelle, objective et réelle, et que le requérant devait donc démontrer un lien entre la décision attaquée et sa situation juridique individuelle (II OSK 2559/16).

Dans son arrêt du 14 avril 2011, la Cour suprême administrative a interprété l'article 87, paragraphe 1, de la loi sur les powiats et a estimé que celui-ci devait être interprété au sens strict et non au sens large en déduisant une violation d'un intérêt juridique de valeurs ou de principes généraux du droit (I OSK 5/11).

Dans l'arrêt du 30 mars 2017, la Cour suprême administrative a jugé, dans son interprétation de l'article 101, paragraphe 1, de la loi sur les communes, que pour former un recours contre une résolution du conseil communal, une personne devait prouver que son intérêt juridique avait été violé et juste qu'elle «avait» un intérêt juridique dans l'affaire (II OSK 1941/15).

Des opinions similaires ont été exprimées dans d'autres arrêts et décisions de la Cour suprême administrative, notamment: arrêt du 14 novembre 2017 (II OSK 457/16), arrêt du 20 juin 2017 (II OSK 2648/15), arrêt du 31 mai 2017 (II OSK 2298/15), arrêt du 20 avril 2017 (II GSK 1912/15), arrêt du 7 mars 2017 (II OSK 1679/15), arrêt du 7 mars 2017 (II OSK 1587/15), arrêt du 10 février 2017 (II OSK 1344/15), arrêt du 5 novembre 2014 (II OSK 977/13), arrêt du 25 mars 2014 (II OSK 355/14), arrêt du 28 juin 2007 (II OSK 1596/06).

Suivant les interprétations de la Cour suprême administrative, les tribunaux administratifs régionaux appliquent la même approche.

Un recours peut être introduit auprès d'un tribunal à tout moment, aucun délai n'est fixé (article 53.2 *bis* de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives).

### *Qualité pour agir des ONG*

En ce qui concerne les ONG, il convient de souligner qu'aucune disposition du droit polonais ne leur permet de contester un plan ou un programme (à moins qu'il y ait eu violation de leur propre intérêt juridique ou droit, ce qui signifie qu'elles agiraient en tant qu'entités privées et non dans l'intérêt commun).

L'absence de qualité pour agir des ONG dans les affaires relatives à des documents stratégiques est confirmée par la jurisprudence de la Cour suprême administrative (voir arrêt du 15 février 2017, II OSK 1277/15; arrêt du 21 mars 2017, II OSK 2865/15 et ordonnance du 23 janvier 2018, II OSK 3218/17).

2) Quelle est la portée du recours administratif (le cas échéant) et du recours juridictionnel (le cas échéant)? Ces recours couvrent-ils la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond?

Les personnes ayant qualité pour agir peuvent soulever tous les aspects (à la fois quant à la procédure et quant au fond). Toutefois, selon la jurisprudence, la juridiction n'examine l'affaire que dans les limites de l'intérêt juridique du requérant. Cela signifie par exemple que, dans le cas d'un plan local d'aménagement du territoire, la juridiction

- bien qu'elle examine l'ensemble de la procédure relative au plan - ne peut l'annuler qu'en ce qui concerne le bien du requérant, l'intérêt juridique du requérant ne concernant que ce terrain (arrêt de la Cour suprême administrative du 5 juin 2014, II OSK 117/13; arrêt de la Cour suprême administrative du 25 novembre 2008, II OSK 978/08).

3) Avant d'introduire une action en justice, est-on tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel?

En ce qui concerne les documents stratégiques (plans et programmes), il n'y a pas d'exigence d'épuisement des recours administratifs préalablement à l'exercice d'un recours juridictionnel.

4) Afin d'avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales, est-il nécessaire de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative - de présenter des observations, de participer à l'audience, etc.?

Il n'est pas nécessaire de participer activement à la phase de consultation publique de la procédure administrative pour avoir qualité pour agir.

5) Des mesures de redressement par voie d'injonction sont-elles possibles? Si oui, quelles sont les exigences procédurales pour pouvoir s'en prévaloir? Des règles spéciales s'appliquent-elles à chaque secteur, en dehors des dispositions nationales générales?

La juridiction administrative de première instance peut suspendre l'exécution de la décision administrative faisant l'objet d'un recours - d'office ou à la demande d'une partie (article 61, paragraphe 3, de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives).

6) Quelles sont les règles relatives aux frais encourus pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines? Quelles sont les conséquences possibles si l'on perd une affaire devant une juridiction? Quelles garanties existe-t-il pour que les frais n'aient pas d'effet prohibitif, et celles-ci incluent-elles une référence législative expresse à une exigence selon laquelle les frais ne devraient pas être prohibitifs?

En ce qui concerne les plans et programmes, les frais de justice sont fixés à 300 PLN (actuellement environ 66 EUR) pour la juridiction de première instance et à 150 PLN (environ 33 EUR) pour la juridiction de deuxième instance.

Conformément à l'article 200 de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives, les autorités qui n'obtiennent pas gain de cause devant la juridiction administrative de première instance sont tenues de payer les dépens du requérant. Il s'agit notamment des frais de justice et des frais de représentation juridique, mais seulement jusqu'à concurrence de 480 PLN, soit environ 107 EUR - il ne s'agit généralement pas des coûts réels payés par le requérant.

Si l'autorité obtient gain de cause, elle n'a pas le droit de réclamer ses dépens.

Les articles 203 et 204 de la loi relative au code de procédure devant les juridictions administratives régissent la répartition des dépens dans le cadre des procédures devant une juridiction de deuxième instance. Il s'agit notamment des frais de justice et des frais de représentation juridique, mais seulement jusqu'à concurrence de 480 PLN (environ 107 EUR).

L'article 203 traite des cas dans lesquels la juridiction de deuxième instance a accueilli le recours en appel. Aux termes de cette disposition:

- si la juridiction de première instance a rejeté le recours et si la juridiction de deuxième instance a annulé la décision rendue en première instance, l'autorité dont la décision a fait l'objet d'une procédure devant la juridiction de première instance doit supporter les dépens de la personne qui a fait appel;
- si la juridiction de première instance a fait droit au recours et si la juridiction de deuxième instance a annulé la décision rendue en première instance, le requérant dans la procédure devant la juridiction de première instance doit supporter les dépens de la personne/l'autorité qui a fait appel.

L'article 204 traite des cas dans lesquels la juridiction de deuxième instance a rejeté le recours en appel. Aux termes de cette disposition:

- si la juridiction de première instance a rejeté le recours et si la juridiction de deuxième instance a maintenu la décision rendue en première instance, la personne qui a fait appel doit supporter les dépens de l'autorité dont la décision a fait l'objet de la procédure en première instance;
- si la juridiction de première instance a fait droit au recours et si la juridiction de deuxième instance a maintenu la décision rendue en première instance, la personne qui a fait appel doit supporter les dépens du requérant dans la procédure devant la juridiction de première instance.

Toutefois, si l'appel a été introduit par une ONG agissant dans l'intérêt public, les juridictions n'ordonnent généralement pas aux ONG de rembourser les dépens de l'autre partie (elles exemptent donc les ONG du paiement des dépens).

### 1.3. Les décisions, actes et omissions concernant les procédures administratives à suivre pour respecter les exigences de participation du public fixées à l'article 7 de la convention d'Aarhus en ce qui concerne les plans et programmes qui ne sont pas soumis aux procédures définies dans la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation environnementale stratégique (EES)[5]

1) Quelles sont les dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG souhaitant a) un recours administratif et b) un recours juridictionnel devant une juridiction nationale en ce qui concerne les procédures d'adoption de la décision, de l'acte ou de l'omission (en particulier, conditions à remplir et éventuels délais s'appliquant à l'introduction d'un recours)? Quel est le degré d'efficacité de l'accès aux juridictions nationales au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de toute jurisprudence nationale en la matière?

Toutes les règles, ainsi que l'évaluation de l'efficacité du niveau d'accès aux juridictions nationales décrite à la section 2.2, s'appliquent ici.

2) Quelle est la portée du recours administratif (le cas échéant) et du recours juridictionnel (le cas échéant)? Ces recours couvrent-ils la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond?

Toutes les règles décrites à la section 2.2 s'appliquent ici.

3) Avant d'introduire une action en justice, est-on tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel?

Toutes les règles décrites à la section 2.2 s'appliquent ici.

4) Afin d'avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales, est-il nécessaire de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative - de présenter des observations, de participer à l'audience, etc.?

Toutes les règles décrites à la section 2.2 s'appliquent ici.

5) Des mesures de redressement par voie d'injonction sont-elles possibles? Si oui, quelles sont les exigences procédurales pour pouvoir s'en prévaloir? Des règles spéciales s'appliquent-elles à chaque secteur, en dehors des dispositions nationales générales?

Toutes les règles décrites à la section 2.2 s'appliquent ici.

6) Quelles sont les règles relatives aux frais encourus pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines? Quelles sont les conséquences possibles si l'on perd une affaire devant une juridiction? Quelles garanties existe-t-il pour que les frais n'aient pas d'effet prohibitif, et celles-ci incluent-elles une référence législative expresse à une exigence selon laquelle les frais ne devraient pas être prohibitifs?

Toutes les règles décrites à la section 2.2 s'appliquent ici.

## 1.4. Les décisions, actes ou omissions concernant également des plans et programmes devant être préparés conformément à la législation de l'Union en matière d'environnement[6]

1) Quelles sont les dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG souhaitant a) un recours administratif et b) un recours juridictionnel devant une juridiction nationale en ce qui concerne le contenu du plan (en particulier, conditions à remplir et éventuels délais s'appliquant à l'introduction d'un recours)? Quel est le degré d'efficacité de l'accès aux juridictions nationales au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de toute jurisprudence nationale en la matière?

Toutes les règles décrites à la section 2.2 s'appliquent ici.

2) La forme sous laquelle le plan ou le programme est adopté change-t-elle quelque chose en ce qui concerne la qualité pour agir en justice (voir également section 2.5 ci-dessous)?

Les plans ou programmes adoptés sous la forme de règlement (*rozporządzenie*) par le Conseil des ministres ou un ministre ne sont pas soumis à l'accès à la justice décrit à la section 2.2. En ce qui les concerne, les règles décrites à la section 2.5 s'appliquent.

3) Quelle est la portée du recours administratif (le cas échéant) et du recours juridictionnel (le cas échéant)? Ces recours couvrent-ils la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond?

Toutes les règles décrites à la section 2.2 s'appliquent ici.

4) Avant d'introduire une action en justice, est-on tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel?

Toutes les règles décrites à la section 2.2 s'appliquent ici.

5) Afin d'avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales, est-il nécessaire de participer à la phase de consultation publique de la procédure administrative – de présenter des observations, de participer à l'audience, etc.?

Toutes les règles décrites à la section 2.2 s'appliquent ici.

6) Y a-t-il certains motifs/arguments qui ne peuvent pas être avancés lors de la phase de recours juridictionnel?

Toutes les règles décrites à la section 2.2 s'appliquent ici.

7) Procédures régulières, équitables – quelle est la signification donnée à l'égalité des armes au sein de la juridiction nationale?

Bien qu'aucune disposition distincte ne transpose cette exigence, on peut considérer que le système juridique dans son ensemble, tel qu'il est décrit dans le présent document, y compris les dispositions relatives à l'aide juridictionnelle, prévoit une procédure de recours régulière et équitable.

8) Comment la notion de «rapidité» est-elle mise en œuvre par la législation nationale?

Les juridictions nationales n'étant pas tenues de rendre leur jugement dans un délai imparti, cette notion n'est pas mise en œuvre.

9) Des mesures de redressement par voie d'injonction sont-elles possibles? Si oui, quelles sont les exigences procédurales pour pouvoir s'en prévaloir? Des règles spéciales s'appliquent-elles à chaque secteur, en dehors des dispositions nationales générales?

Toutes les règles décrites à la section 2.2 s'appliquent ici.

10) Quelles sont les règles relatives aux frais encourus pour porter devant une juridiction une action en matière d'accès à la justice dans ces domaines? Quelles sont les conséquences possibles si l'on perd une affaire devant une juridiction? Quelles garanties existe-t-il pour que les frais n'aient pas d'effet prohibitif, et celles-ci incluent-elles une référence législative expresse à une exigence selon laquelle les frais ne devraient pas être prohibitifs?

Toutes les règles décrites à la section 2.2 s'appliquent ici.

## 1.5. Les règlements d'exécution et/ou les instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale utilisés pour mettre en œuvre la législation de l'Union en matière d'environnement et les actes réglementaires de l'UE en la matière[7]

1) Quelles sont les dispositions législatives nationales applicables pour avoir qualité pour agir, tant pour les personnes physiques que pour les ONG souhaitant a) un recours administratif et b) un recours juridictionnel devant une juridiction nationale en ce qui concerne le contenu de la décision, de l'acte ou de l'omission de l'acte réglementaire national (en particulier, conditions à remplir et éventuels délais s'appliquant à l'introduction d'un recours)? Quel est le degré d'efficacité de l'accès aux juridictions nationales au vu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de toute jurisprudence nationale en la matière?

Il n'y a pas d'accès direct aux juridictions pour contester un instrument normatif. Un tel instrument peut faire l'objet d'un «recours constitutionnel» devant le Tribunal constitutionnel, mais uniquement en ce qui concerne sa conformité avec la Constitution. Conformément à l'article 79, paragraphe 1, de la Constitution, «[t]oute personne dont les libertés ou les droits ont été violés a le droit, conformément aux principes définis par la loi, de porter plainte devant le Tribunal constitutionnel en matière de conformité à la Constitution de la loi ou d'un autre acte normatif en vertu duquel l'autorité judiciaire ou l'autorité de l'administration publique se sont définitivement prononcées sur les libertés ou les droits de cette personne ou sur ses devoirs définis par la Constitution».

Les conditions d'introduction d'un recours constitutionnel sont donc les suivantes:

- une personne doit obtenir un jugement définitif ou une décision administrative définitive statuant sur ses droits ou libertés constitutionnels;
- le jugement ou la décision doit être fondé sur un acte normatif faisant l'objet d'un recours;
- le recours constitutionnel porte sur la conformité de cet acte normatif avec la Constitution.

En Pologne, seuls les plans de gestion de l'eau (parmi ceux relatifs à l'environnement) doivent être adoptés au moyen d'un acte normatif, à savoir un règlement du ministre chargé de la gestion de l'eau. Il s'agit des plans suivants: les plans de gestion des bassins hydrographiques, les plans de gestion des risques d'inondation (conformément au chapitre IV de la directive relative à l'évaluation et à la gestion des inondations) et les plans de gestion de la sécheresse. Bien que ces plans puissent influencer les décisions administratives individuelles, il semble peu probable qu'une décision puisse être considérée comme «adoptée sur la base» d'un plan donné.

En outre, compte tenu de la nature des plans de gestion de l'eau, il semble assez peu probable que ceux-ci ne soient pas conformes à la Constitution. Par conséquent, le recours constitutionnel ne s'appliquera probablement pas à ces plans.

2) Quelle est la portée du recours administratif (le cas échéant) et du recours juridictionnel (le cas échéant)? Ces recours couvrent-ils la légalité à la fois quant à la procédure et quant au fond?

L'examen effectué par le Tribunal constitutionnel porte uniquement sur la conformité avec la Constitution.

3) Avant d'introduire une action en justice, est-on tenu d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel?

Non applicable au recours constitutionnel (voir la réponse à la section 2.5.1).

4) Afin d'avoir qualité pour agir devant les juridictions nationales, est-il nécessaire de participer à la phase de

consultation publique de la procédure administrative – de présenter des observations, de participer à l’audience, etc.?

Non applicable au recours constitutionnel.

5) Des mesures de redressement par voie d’injonction sont-elles possibles? Si oui, quelles sont les exigences procédurales pour pouvoir s’en prévaloir? Des règles spéciales s’appliquent-elles à chaque secteur, en dehors des dispositions nationales générales?

Il n’y a pas de mesures de redressement par voie d’injonction.

6) Quelles sont les règles relatives aux frais encourus pour porter devant une juridiction une action en matière d’accès à la justice dans ces domaines? Quelles sont les conséquences possibles si l’on perd une affaire devant une juridiction? Quelles garanties existe-t-il pour que les frais n’aient pas d’effet prohibitif, et celles-ci incluent-elles une référence législative expresse à une exigence selon laquelle les frais ne devraient pas être prohibitifs?

Conformément à l’article 54 de la loi du 30 novembre 2016 sur l’organisation et les procédures devant le Tribunal constitutionnel, les dépens de l’instance devant le Tribunal sont à la charge du Trésor public. Lorsque, dans son jugement, le Tribunal fait droit à un recours constitutionnel, il accorde au requérant le remboursement des dépens par l’organisme qui a émis l’acte normatif faisant l’objet du recours constitutionnel. Dans des cas justifiés, le Tribunal peut également accorder le remboursement des dépens s’il n’a pas fait droit au recours constitutionnel. Le Tribunal peut déterminer le montant des frais de représentation par un avocat ou un conseil juridique dans le cadre d’un recours constitutionnel, en fonction de la nature de l’affaire et de la contribution du représentant à sa clarification et à sa résolution.

7) Est-il possible de porter un litige devant une juridiction nationale concernant tout acte réglementaire de l’Union en vue d’un examen de validité au titre de l’article 267 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne et, si oui, comment[8]?

Il n’y a pas de procédure de la sorte.

[1] Cette catégorie d’affaires reflète la jurisprudence récente de la Cour de justice de l’Union européenne, notamment: l’affaire *Protect* C-664/15 (EU:C:2017:987), l’affaire des ours bruns slovaques C-240/09 (EU:C:2011:125), comme indiqué dans la [communication de la Commission C/2017/2616](#) sur l’accès à la justice en matière d’environnement, JO C 275 du 18.8.2017, p. 1.

[2] Règlement du ministre de la justice du 22 octobre 2015 sur les honoraires d’avocats (J.L. de 2015, acte 1800, tel que modifié) et règlement du ministre de la justice du 22 octobre 2015 sur les honoraires des conseillers juridiques (texte codifié: J.L. de 2018, acte 265).

[3] À titre d’exemple, les recours contre les autorisations d’émissions, les décisions EIE ou d’autres décisions permettant l’utilisation de l’environnement sont considérées comme des cas dans lesquels aucune valeur financière n’est établie. La valeur financière peut être attribuée à des recours contre des décisions imposant des taxes environnementales ou des amendes, mais dans ce cas, seules l’entreprise ou toute autre entité tenue de payer les taxes ou les amendes ont qualité pour agir (les citoyens ou les ONG environnementales n’ont pas qualité pour agir à cet égard).

[4] La directive EES concerne les plans et programmes. Ceux-ci sont également visés par l’article 7 et par l’article 9, paragraphe 3, de la convention d’Aarhus.

[5] Voir constatations dans l’affaire [ACCC/C/2010/54 pour un exemple de plan non soumis à une EES, mais soumis aux exigences de participation du public visées à l’article 7 de la convention d’Aarhus](#).

[6] Ces plans et programmes relèvent à la fois de l’article 7 et de l’article 9, paragraphe 3, de la convention d’Aarhus. Voir également jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l’Union européenne, notamment dans l’affaire C-237/07, *Janecek* (EU:C:2008:447), et dans les affaires C-128/09, C-131/09 et C-182/10, *Boxus et Solvay* (EU:C:2011:667), telles que mentionnées dans la communication de la Commission C/2017/2616 sur l’accès à la justice en matière d’environnement.

[7] De tels actes relèvent de l'article 8 et de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. La décision de l'administration nationale visée dans l'affaire C-281/16, *Vereniging Hoekschewaards Landschap*, EU:C:2017:774, par exemple, constitue un tel acte.

[8] Pour un exemple d'un renvoi préjudiciel de ce type, voir affaire C-281/16, *Vereniging Hoekschewaards Landschap*, EU:C:2017:774.

■ Dernière mise à jour: 01/08/2023

Les versions nationales de cette page sont gérées par les États membres correspondants, dans la/les langue(s) du pays. Les traductions ont été effectuées par les services de la Commission européenne. Il est possible que l'autorité nationale compétente ait introduit depuis des changements dans la version originale, qui n'ont pas encore été répercutés dans les traductions. La Commission européenne décline toute responsabilité quant aux informations ou données contenues ou visées dans le présent document. Veuillez vous reporter à l'avis juridique pour connaître les règles en matière de droit d'auteur applicables dans l'État membre responsable de cette page.