



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/IR/2008/POL
7 mai 2008

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

RÉUNION DES PARTIES À LA CONVENTION SUR
L'ACCÈS À L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU
PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL ET L'ACCÈS
À LA JUSTICE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Troisième réunion
Riga, 11-13 juin 2008
Point 6 a) de l'ordre du jour provisoire
Procédures et mécanismes visant à faciliter la mise
en œuvre de la Convention: Rapports d'exécution

RAPPORT D'EXÉCUTION SOUMIS PAR LA POLOGNE¹

Le paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention demande aux Parties, lors de leurs réunions, de suivre en permanence l'application de la Convention sur la base de rapports communiqués régulièrement par les Parties. Par sa décision I/8, la Réunion des Parties a élaboré un mécanisme dans le cadre duquel il est demandé à toute Partie de présenter avant chaque réunion des Parties un rapport sur les mesures législatives, réglementaires ou autres prises en vue d'appliquer les dispositions de la Convention. La structure du rapport suivra le cadre présenté en annexe à la décision. En outre, le secrétariat est prié d'élaborer pour chaque réunion des Parties un rapport de synthèse, résumant les progrès accomplis et présentant les principales tendances, difficultés et solutions. Le système de communication de l'information a été précisé dans la décision II/10, qui traite entre autres de la façon de préparer le deuxième rapport et les rapports suivants.

¹ Le présent document a été soumis à la date indiquée ci-dessus en raison d'un manque de ressources.

I. PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PRÉSENT RAPPORT

1. Pendant l'élaboration du présent rapport, le public, les organisations non gouvernementales (ONG) et les autorités ont été consultés en trois étapes.
2. Dans un premier temps, le Ministère de l'environnement a annoncé sur son site Web qu'il entamait le processus d'élaboration du rapport en sollicitant des observations éventuelles sur l'application de la Convention en Pologne. Deux ONG ont présenté des observations détaillées.
3. La deuxième étape a consisté à établir deux questionnaires concernant l'application concrète de la Convention: l'un a été adressé aux 28 ONG nationales les plus actives et l'autre à 49 autorités publiques à différents échelons ainsi qu'à des institutions assumant des fonctions publiques dans le domaine de l'environnement.
4. Les deux questionnaires ont aussi été affichés sur le site Web du Ministère de l'environnement. Au total, 35 autorités et 2 ONG ont rempli ces questionnaires, qui ont servi à élaborer le projet de rapport. Parmi les autres sources d'information utilisées, il convient de mentionner les textes législatifs portant application de la Convention, l'*Annuaire statistique* et les sites Web de plusieurs autorités.
5. Enfin, le projet de rapport a été publié sur le site Web du Ministère de l'environnement aux fins de consultation publique. Trois observations reçues d'ONG ont été prises en compte lors de la rédaction du rapport final.

II. ÉLÉMENTS D'AIDE À LA COMPRÉHENSION DU RAPPORT

6. La Convention a été ratifiée par la Pologne le 31 décembre 2001 (*Journal des lois* n° 78, point 706 du 9 mai 2002). Devenue depuis lors partie intégrante de la législation nationale, elle est directement applicable en vertu des dispositions de l'article 91 de la Constitution. Récemment, des mesures ont été prises en vue de ratifier l'amendement à la Convention relatif aux organismes génétiquement modifiés (OGM).
7. Depuis le 27 avril 2001, la loi relative à la protection de l'environnement, qui transpose les dispositions de la Convention dans la législation nationale, joue un rôle essentiel. Le Code de procédure administrative et la loi relative à l'accès du public à l'information jouent, eux aussi, un rôle non négligeable.
8. Les représentants des administrations régionales (*voïvodes*) ou les autorités locales (gouvernementales et autonomes) ont compétence pour prendre des décisions administratives sur différentes questions (par exemple l'octroi de permis de construire ou de polluer, ou de permis intégrés). Le Ministère de l'environnement ne délivre pas d'autorisations individuelles (hormis celles qui concernent les OGM), mais il est responsable de l'élaboration de la plupart des textes normatifs ainsi que des plans, programmes et politiques de portée nationale relatifs à l'environnement. Les autorités régionales (16 régions – *voïvodies*), les autorités de district (380 districts environ – *powiats*) et les autorités communales (2 500 communes environ – *gminas*) établissent elles aussi des plans dans ce domaine.

III. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES PRISES EN VUE D'APPLIQUER LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES DES PARAGRAPHES 2, 3, 4, 7 ET 8 DE L'ARTICLE 3

Article 3, paragraphe 2

9. L'obligation d'aider le public et de lui donner des conseils est une obligation de caractère général. Selon l'article 9 du Code de procédure administrative, «les administrations publiques sont tenues d'informer les parties de façon exacte et complète des circonstances matérielles et légales qui peuvent influencer sur leurs droits et obligations dans le cadre des procédures administratives». Les autorités doivent veiller à ce que les personnes qui participent aux procédures n'aient pas à pâtir de leur méconnaissance des aspects juridiques et doivent les aider en conséquence.

10. Le Ministère de l'environnement a créé un Centre d'information sur l'environnement qui est chargé de gérer les informations au niveau central, notamment le portail Internet «Ekoportál», dont le rôle est de dispenser des informations sur l'environnement et de réaliser des projets de formation en ligne.

Article 3, paragraphe 3

11. En vertu des articles 77 et 79 de la loi relative à la protection de l'environnement, plusieurs entités ont pour tâche de promouvoir la sensibilisation à l'environnement. Il s'agit à cet effet de concevoir divers plans, programmes et stratégies, dont ceux qui ont été mis au point par le Ministère de l'environnement en coopération avec le Ministère de l'éducation, à savoir la stratégie nationale de formation à l'environnement et le programme de mise en œuvre correspondant, ainsi que des programmes scolaires destinés à différents établissements d'enseignement.

12. Ainsi qu'il ressort des questionnaires remplis par les autorités publiques, la plupart d'entre elles mettent en œuvre des projets éducatifs, souvent en coopération avec des ONG. Par exemple, le Ministère de l'environnement a organisé une campagne de sensibilisation de grande ampleur sur le thème des changements climatiques et a publié un certain nombre de directives, notamment sur la protection des sites Natura 2000, la participation du public aux plans de gestion de l'eau et l'évaluation stratégique environnementale. Des activités de formation, en ligne ou classiques, sont également consacrées à la protection des sites Natura 2000, à la gestion des déchets d'emballage et aux permis intégrés.

13. Le financement des activités de promotion et d'éducation de différentes institutions est assuré par le Fonds national pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau qui soutient les activités des centres de formation à l'environnement, y compris des centres régionaux, des écoles dites «vertes», des conférences et des ateliers thématiques, divers concours visant à sensibiliser le public à l'environnement, ainsi que la production de divers outils éducatifs comme des films, des publications, des pages Web et des programmes pédagogiques parallèles.

Article 3, paragraphe 4

14. La Constitution garantit la liberté d'association (art. 58, par. 1). S'agissant du recours administratif et du recours contentieux, le Code de procédure administrative et le Code de procédure civile accordent certains droits aux ONG. Les «ONG environnementales», c'est-à-dire celles qui, en vertu de leurs statuts, ont vocation à protéger l'environnement, bénéficient d'un régime particulier et, à ce titre, jouissent de droits spéciaux, dont celui d'être parties aux recours administratifs qui exigent la participation du public et celui d'engager des instances devant des juridictions civiles sur des affaires d'intérêt public liées à des atteintes à l'environnement (voir la réponse concernant l'article 9, par. 3).

15. Selon la loi du 24 avril 2003 relative aux activités d'utilité publique et au travail bénévole, les autorités publiques peuvent exercer des fonctions publiques, y compris dans le domaine de l'environnement, en coopération avec des ONG dotées du statut d'organisations d'utilité publique. Il peut s'agir d'activités conjointes ou même de tâches déléguées aux dites ONG.

16. Le Fonds national pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau dispose chaque année d'une enveloppe d'un montant de 1 million de zlotys (PLN) qui lui sert à accorder des subventions de base aux ONG. Celles-ci ont le droit d'élire des représentants auprès des conseils de surveillance des fonds nationaux et régionaux pour la protection de l'environnement et des comités directeurs qui supervisent l'utilisation des crédits de l'Union européenne (UE), ainsi qu'auprès de divers organes consultatifs dont la Commission sur les OGM, les commissions nationales et régionales chargées des EIE² et du Conseil national d'écogestion. L'élection des représentants des ONG est régie par les lois ou règlements nationaux ou par les règlements intérieurs des divers organismes.

17. Le Ministère de l'environnement a nommé une personne chargée de la liaison avec les ONG; d'autres autorités ont également mis en place des mécanismes analogues (l'Office national des forêts, par exemple, a mis en place un forum consacré aux forêts).

Article 3, paragraphe 7

18. La Pologne soutient les initiatives internationales qui s'attachent à promouvoir les principes de la Convention dans d'autres régions (Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et Commission du développement durable (CDD), par exemple).

19. Des représentants d'ONG ont fait partie des délégations gouvernementales lors de rencontres internationales, telles la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2000), le Sommet Planète Terre tenu en 2002 à Johannesburg et les sessions du Conseil germano-polonais de protection de l'environnement.

Article 3, paragraphe 8

20. Conformément au paragraphe 1 de l'article 225 du Code de procédure administrative, «nul ne doit subir de préjudice ni être poursuivi au motif qu'il dépose une plainte ou une requête ou qu'il rend publiques des informations pouvant être assimilées à une plainte ou à une requête,

² Études d'impact sur l'environnement.

s'il a agi dans le cadre de la loi». En vertu du paragraphe 2, «les autorités gouvernementales, les administrations locales et les autres autorités locales ainsi que les organes directeurs des organisations sociales empêchent toute critique, restriction ou autre action de nature à limiter le droit de déposer une plainte ou une requête ou de rendre publiques des informations constituant une plainte ou une requête».

IV. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 3

21. D'après les questionnaires, le principal obstacle rencontré en matière d'éducation à l'environnement a été le manque de ressources financières.

22. Les ONG ont laissé entrevoir une tendance à la restriction de leur droit de contester des permis. Cette tendance découle dans certains cas d'atteintes au droit d'accéder à la justice (voir la section XXVIII), pratique que la plupart des ONG condamnent. Les restrictions en question visaient à limiter des droits allant au-delà des obligations prévues par la Convention. Les ONG estiment au contraire qu'elles violent des droits protégés par l'instrument.

V. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE L'ARTICLE 3

23. Si, dans la Convention d'Aarhus, la plupart des droits s'appliquent à tous les membres du public, il en est quelques-uns qui ne s'appliquent qu'au «public concerné».

24. La Constitution polonaise consacre l'interdiction de la discrimination: tous jouissent des mêmes droits, sans considération de nationalité ou de citoyenneté (siège social ou immatriculation).

VI. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 3

25. www.cios.gov.pl, www.ekoportal.pl – Centre d'information sur l'environnement du Ministère de l'environnement;

www.mos.gov.pl – Ministère de l'environnement;

www.mos.gov.pl/aarhus – Ministère de l'environnement, informations sur la Convention;

www.mos.gov.pl/lshkolenia – Ministère de l'environnement, formation en ligne;

www.mos.gov.pl/sip/index.htm – Ministère de l'environnement, législation;

www.wrotapomorza.pl; www.woj-pomorskie.pl; www.um.gniezno.pl,
info.fundusze@mos.gov.pl; www.sejmik.kielce.pl; www.warmia.mazury.pl;

www.mg.gov.pl; www.zgora.pios.gov.pl; www.wrotamalopolski.pl;

www.ciechanow.powiat.pl – Liens renvoyant à certaines administrations et autorités autonomes.

**VII. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES PRISES
EN VUE D'APPLIQUER LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 4
RELATIVES À L'ACCÈS À L'INFORMATION
SUR L'ENVIRONNEMENT**

26. L'accès à l'information sur l'environnement s'inscrit dans un cadre juridique formé de dispositions constitutionnelles, des dispositions de la loi relative à la protection de l'environnement, de la loi relative à l'accès du public à l'information et du Code de procédure administrative et de dispositions se rapportant à la confidentialité contenues dans plusieurs textes législatifs.

27. Il n'existe pas de définition précise de l'information sur l'environnement; aussi faut-il, pour en déterminer le contenu, se référer à plusieurs dispositions. Le paragraphe 2 de l'article 19 de la loi relative à la protection de l'environnement énumère plusieurs dizaines de documents à mettre à la disposition du public (voir la réponse concernant l'article 5, par. 2). Selon le paragraphe 3 du même article, est accessible «toute autre information présentée sous forme écrite, visuelle ou sonore, qu'il s'agisse de documents ou de données, ou de bases de données conservées sur d'autres supports concernant:

- a) L'état des éléments naturels et leurs interactions;
- b) Les émissions ainsi que les activités et mesures qui ont ou risquent d'avoir des effets dommageables sur l'environnement;
- c) Les effets de l'état de l'environnement sur la santé humaine, la qualité de la vie humaine et le patrimoine culturel;
- d) Les activités et mesures, en particulier administratives et économiques, destinées à protéger l'environnement».

28. Cette disposition doit être interprétée à la lumière des définitions des termes «émission» (art. 3, par. 4, de la loi relative à la protection de l'environnement) et «environnement» (art. 3, par. 39).

Article 4, paragraphe 1

29. Le paragraphe 3 de l'article 74 de la Constitution dispose que «chacun a droit à l'information sur la qualité et la protection de l'environnement».

30. En vertu du paragraphe 1 de l'article 19 de la loi relative à la protection de l'environnement, les autorités sont tenues de communiquer à la population les informations sur l'environnement qui sont en leur possession ou détenues à leur intention. Le paragraphe 1 de l'article 2 de la loi relative à l'accès du public à l'information est libellé comme suit: «Toute personne exerçant son droit à l'information est dispensée de devoir prouver son intérêt pour agir ou son intérêt matériel.». L'article 14 dispose ce qui suit: «L'information est communiquée de la manière et sous la forme requises, à moins que l'entité qui la détient en soit empêchée pour des raisons techniques. Dans ce cas, ladite entité informe par écrit l'auteur de la demande des raisons pour lesquelles elle n'a pas communiqué l'information de la manière et sous la forme requises, ainsi que de la manière et de la forme dans lesquelles il lui est possible de communiquer cette

information immédiatement. Si, dans un délai de quatorze jours, l'auteur de la demande n'a pas sollicité la communication de l'information de la manière et sous la forme indiquées dans l'avis, la procédure visant à communiquer l'information est close.».

Article 4, paragraphe 2

31. L'article 21 de la loi relative à la protection de l'environnement prévoit que l'information doit être communiquée (ou refusée) immédiatement et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise. Si les informations demandées sont complexes, ce délai peut être porté à deux mois. L'auteur de la demande est informé de toute prorogation du délai. Les documents figurant dans des registres accessibles au public sont disponibles le jour de la présentation de la demande.

Article 4, paragraphes 3 et 4

32. Conformément au paragraphe 1 de l'article 20 de la loi relative à la protection de l'environnement, les autorités refusent de divulguer:

- a) Les informations relatives à des affaires dont la justice est saisie ou qui font l'objet d'une enquête d'ordre pénal ou disciplinaire, dans le cas où la divulgation perturbe le déroulement de la procédure;
- b) Les informations relatives à des affaires protégées par le droit d'auteur ou les droits de brevet, dans le cas où la divulgation porte atteinte à ces droits;
- c) Les documents ou données fournis par un tiers qui n'y est pas contraint par la loi et qui ne consent pas à leur divulgation (à moins que les informations ne portent sur des émissions);
- d) Les informations sur des activités menées dans des zones d'accès limité comme les zones militaires (à moins que les informations ne portent sur des émissions);
- e) Les documents ou données dont la divulgation porterait atteinte à l'environnement auquel ils se rapportent (à moins que les informations ne portent sur des émissions);
- f) Les données personnelles réunies à des fins de statistiques publiques et qui sont protégées par les dispositions sur la confidentialité des données statistiques et les données personnelles protégées par les dispositions pertinentes.

33. Le paragraphe 3 de l'article 2 de cette loi exclut également la divulgation de tout secret d'État ou secret officiel.

34. En outre, le paragraphe 2 de l'article 20 dispose que la demande d'informations peut être rejetée dans le cas où elle porte sur la remise de documents ou de données qui sont en cours d'élaboration ou qui sont destinées à la communication interne, ou si la demande est manifestement abusive ou formulée en termes trop généraux, ou encore si le tiers qui a fourni l'information a présenté une requête fondée demandant que soient soustraites à la divulgation les données qui présentent un intérêt commercial, en particulier les données techniques, dont la communication pourrait porter atteinte à sa position concurrentielle.

35. Selon le paragraphe 3 de l'article 20 de la loi relative à la protection de l'environnement, les informations concernant les émissions et les catégories et quantités de déchets ne peuvent en aucun cas être assimilées à un secret commercial. Du fait de règles générales d'interprétation appliquées en Pologne, la loi n'impose pas une interprétation restrictive des motifs de rejet ni l'examen, dans chaque cas, des arguments pour et contre la divulgation.

Article 4, paragraphe 5

36. Le paragraphe 6 de l'article 20 de la loi relative à la protection de l'environnement énonce ce qui suit: «Lorsqu'une autorité publique reçoit une demande relative à des informations qu'elle ne possède pas, elle transmet immédiatement ladite demande à l'autorité compétente et en informe le demandeur. Si l'autorité compétente ne peut être déterminée, la demande est retournée à son auteur.».

Article 4, paragraphe 6

37. En vertu de l'article 22 de la loi sur la protection de l'environnement, s'il est possible de dissocier les informations qui n'ont pas à être divulguées des autres informations demandées, celles-ci doivent être communiquées.

Article 4, paragraphe 7

38. Selon le paragraphe 4 de l'article 20 de la loi relative à la protection de l'environnement, le rejet d'une demande d'informations est l'objet d'une décision présentée conformément aux dispositions pertinentes du Code de procédure administrative, dont l'article 109 précise qu'elle est notifiée par écrit, à moins que sa notification orale ne soit dans l'intérêt de l'auteur de la demande. La décision doit être motivée et comporter des instructions relatives à la procédure de recours (voir la réponse concernant l'article 6, par. 9).

Article 4, paragraphe 8

39. Conformément à l'article 24 de la loi relative à la protection de l'environnement, la recherche et la consultation des documents accessibles au public dans les locaux de l'autorité administrative sont gratuites. L'autorité perçoit un droit d'un montant en rapport avec les coûts effectifs pour la recherche de l'information, la reproduction et l'envoi des documents ou des données. Le barème des droits à acquitter pour ces services figure dans un règlement du Ministère de l'environnement. Des tarifs préférentiels sont appliqués (50 %) lorsque l'information est demandée à des fins éducatives.

40. La loi relative à l'accès du public à l'information prévoit la mise à disposition gratuite des informations, sauf lorsque l'accès aux documents sous une présentation ou par des moyens particuliers engendre des coûts supplémentaires.

VIII. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 4

41. L'absence de définition claire de l'information sur l'environnement étant parfois une source de malentendus, il arrive que seuls les documents énumérés au paragraphe 2 de l'article 19 de la loi relative à la protection de l'environnement soient accessibles, et que

les demandes portant sur d'autres informations relatives à l'environnement, mentionnées au paragraphe 3, soient souvent rejetées.

42. Les autorités font état de problèmes soulevés par des demandes qui supposent l'établissement de résumés ou de tableaux allant nettement au-delà de la recherche d'informations existantes et qui requièrent beaucoup de travail. En pareil cas, les délais fixés par la loi sont trop courts et ne sont pas toujours respectés.

43. Des ONG signalent des cas où les autorités ont exigé de l'auteur de la demande qu'il apporte la preuve de son intérêt pour agir, ou ont rejeté des demandes en raison d'une interprétation erronée des dispositions législatives relatives au droit d'auteur. Les droits à acquitter, aussi minimes qu'ils soient, peuvent constituer un obstacle lorsqu'il s'agit de recherches de grande ampleur relatives à la surveillance menées auprès de centaines d'autorités.

IX. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 4

44. La plupart des autorités ont mis en place des procédures internes concernant l'accès à l'information. Souvent, elles disposent d'agents chargés spécialement de traiter les demandes d'information et leur personnel participe régulièrement à des activités de formation sur divers aspects de la circulation de l'information.

45. Rares sont les autorités qui tiennent des statistiques sur les demandes d'informations relatives à l'environnement. Les bureaux locaux (*gmina*) manquent le plus souvent du personnel et des moyens techniques nécessaires; plusieurs d'entre eux ont signalé avoir reçu peu de demandes, voire aucune.

46. Le Ministère de l'environnement s'efforce de surveiller dans la pratique l'accès à l'information. Des enquêtes montrent que la plupart des demandes sont adressées aux autorités centrales (en moyenne 300 par an) et régionales (une cinquantaine par an), tandis que les autorités locales en reçoivent généralement une dizaine par an au maximum. Un grand nombre de demandes sont adressées également aux institutions exerçant des fonctions dans le domaine de l'environnement (environ 300 par an à l'Office national des forêts et une centaine à l'Institut national de géologie). Les chiffres susmentionnés ne tiennent pas compte des demandes (nombreuses en fait, mais généralement non comptabilisées) qui ne nécessitent pas de recherches (informations le plus souvent communiquées oralement).

X. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 4

47. www.cios.gov.pl – Centre d'information sur l'environnement du Ministère de l'environnement.

**XI. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES PRISES
EN VUE D'APPLIQUER LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 5
RELATIVES AU RASSEMBLEMENT ET À LA DIFFUSION
D'INFORMATIONS SUR L'ENVIRONNEMENT**

Article 5, paragraphe 1

Article 5, paragraphe 1 a)

48. Les principales sources d'information concernant l'état de l'environnement sont les mesures, les évaluations et les prévisions réalisées dans le cadre du Système national de surveillance de l'environnement, sous la direction de l'Inspection de l'environnement, qui recueille des informations sur la qualité de l'environnement, l'état des ressources naturelles, les émissions, et la production et la gestion des déchets. La collecte d'informations sur l'environnement est souvent combinée avec d'autres tâches, par exemple la perception des droits pour l'utilisation de documents sur l'environnement. Des informations sont également recueillies dans le cadre du RRTP³ européen.

Article 5, paragraphe 1 b)

49. Le Système national de surveillance de l'environnement veille à la circulation de l'information. Les autorités de surveillance se communiquent leurs résultats les unes aux autres gratuitement.

50. En vertu des articles 147 à 151 de la loi relative à la protection de l'environnement, les «pollueurs» sont tenus d'enregistrer les données concernant leurs émissions et de les tenir à la disposition des services d'inspection pendant une période de cinq ans. Certains résultats sont transmis aux autorités de façon automatique. Selon l'article 286 de la loi relative à la protection de l'environnement, les informations portant sur les utilisations de l'environnement soumises à une taxe (émissions dans l'atmosphère et dans l'eau, prélèvement de l'eau et stockage de déchets, par exemple) doivent être communiquées, chaque trimestre, au responsable de la police du district (*voïvodie*).

51. Les informations concernant les installations à haut risque sont tenues à jour par le Département national de lutte contre les incendies (art. 250 de la loi relative à la protection de l'environnement). Il incombe aux exploitants de ces installations d'élaborer un programme de prévention des accidents, un rapport de sûreté et un plan d'urgence et de les soumettre au Département national de lutte contre les incendies et à l'antenne provinciale de l'Inspection de l'environnement. Ils doivent aussi déclarer les substances dangereuses qui y sont stockées.

52. La loi sur les déchets fait obligation à ceux qui détiennent des déchets d'enregistrer les données correspondantes et de les tenir à la disposition des services d'inspection pendant une période de cinq ans. Ils doivent en outre soumettre chaque année un rapport au responsable de la police du district.

³ Registre des rejets et transferts de polluants.

Article 5, paragraphe 1 c)

53. Des dispositions relatives aux situations d'urgence figurent dans plusieurs textes juridiques. Elles prévoient une coopération entre les autorités compétentes, sous la coordination du *voivode*. En vertu de loi de 2003 relative aux catastrophes naturelles, celui-ci est tenu d'informer le public sans délai par voie d'affichage public, d'annonces dans les médias ou par tout autre moyen approprié.

54. Dans les situations d'urgence, le Ministère de l'environnement et les autres services compétents informent la population par le biais de conférences de presse, diffusent des informations dans les médias et les affichent sans délai sur le Web.

55. L'Inspection de l'environnement est chargée d'établir un registre des situations d'urgence. L'information est diffusée après le déclenchement du système Global Monitoring for Environment and Security. D'autres autorités ont pour mission de prendre contact immédiatement avec les médias et de diffuser l'information à l'aide, par exemple, des haut-parleurs des voitures de pompiers et des véhicules de la police.

56. Lorsque les seuils d'alerte pour la concentration de substances dangereuses dans l'atmosphère sont atteints ou risquent de l'être (alerte au smog), les *voivodes* sont tenus d'en informer la population dans les meilleurs délais.

Article 5, paragraphe 2

57. Les dossiers accessibles au public sont la principale source d'information sur l'environnement. Ils sont tenus par les autorités compétentes et comprennent par exemple: les demandes soumises et les décisions rendues au titre de l'article 6 de la Convention; les études d'impact sur l'environnement contenant l'information dont il est question aux alinéas *a* à *e* de l'article 6; les politiques, stratégies, plans ou programmes visés à l'article 7, qu'ils soient à l'état de projet ou déjà adoptés; les registres des substances dangereuses; les décisions concernant les taxes et amendes liées à l'utilisation de l'environnement; les résultats de travaux de recherche et d'études sur l'environnement; les registres des accidents; les registres des OGM; et les déclarations environnementales des entreprises qui participent au système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) de l'Union européenne. Les autorités peuvent joindre à ces dossiers toute autre information qu'elles jugent utile (art. 19 de la loi relative à la protection de l'environnement).

58. Les dossiers sont faciles à consulter. Selon la loi relative à la protection de l'environnement, l'information est rendue publique le jour même de la présentation de la demande (art. 21, par. 3) et la recherche et la consultation sur place sont gratuites (art. 24, par. 1). Les dossiers sont accessibles via Internet (art. 19, par. 7 a)).

59. En vertu de la loi relative à l'accès du public à l'information, toutes les autorités publiques et autres entités assumant des fonctions publiques ou bénéficiant de crédits publics sont tenues de faire paraître dans le *Bulletin d'information* l'information et la documentation figurant sur le Web.

Article 5, paragraphe 3

60. Les textes législatifs relatifs à l'environnement sont affichés sur le site Web du Ministère de l'environnement, et il existe sur le site Web du Sejm⁴ une base de données qui réunit tous les textes juridiques publiés depuis 1995. De plus, les directives ainsi que les plans et programmes en matière d'environnement (ou leur résumé) figurent souvent sur les sites Web des autorités compétentes.

61. Le *Bulletin d'information* et certains dossiers accessibles au public peuvent être consultés sur le Web.

62. L'article 30 de la loi relative à la protection de l'environnement impose à certaines autorités l'obligation de gérer des bases de données sur le Web concernant l'état de l'air, du sol et de la terre, le niveau de bruit et les champs électromagnétiques et de fournir aussi des données sur les émissions et sur les prélèvements d'eau (voir la réponse concernant l'article 5, par. 1 b) ci-dessus).

63. Le registre des OGM se trouve sur le site Web du Ministère de l'environnement, qui contient aussi des demandes et des textes de décisions concernant les OGM ainsi que les avis de la Commission sur les OGM.

64. L'Institut national de géologie gère la base centrale de données géologiques qui est accessible sur le Web, la banque de données géologiques HYDRO et le système informatique MIDAS qui porte sur l'économie et la protection des ressources minérales.

Article 5, paragraphe 4

65. L'Inspection de l'environnement établit des rapports sur l'état de l'environnement (un rapport national tous les quatre ans et des rapports sur la situation dans les *voïvodies* tous les ans ou tous les deux ans). Ils sont publiés tant en version imprimée que sous forme électronique et sont largement diffusés.

Article 5, paragraphe 5

66. Les politiques, plans et programmes soumis à une évaluation stratégique environnementale (ESE) sont rendus publics et peuvent être consultés sur les sites Web des ministères intéressés. Les accords internationaux ratifiés par la Pologne sont publiés au *Journal des lois*.

Article 5, paragraphe 6

67. Les déclarations environnementales qui accompagnent les demandes de certification au titre de l'EMAS sont accessibles au public.

⁴ Le Parlement.

Article 5, paragraphe 7

68. Sur les sites Web du Sejm, du Sénat et du Ministère de l'environnement sont affichées les considérations relatives aux projets de loi et à leurs incidences réglementaires ainsi que d'autres analyses pertinentes, dont des avis d'experts. Le *Bulletin d'information* contient les informations visées au paragraphe 7 c) de l'article 5 de la Convention.

Article 5, paragraphe 8

69. La loi relative à la protection de l'environnement prescrit l'étiquetage des produits. Les étiquettes doivent comporter des renseignements sur la consommation d'énergie et d'autres matières, les émissions liées à l'utilisation du produit et l'impact sur l'environnement de son utilisation et de son élimination. Le vendeur est aussi tenu d'informer le client au point de vente (art. 167). Il est interdit, dans une publicité, de cautionner des modèles de consommation non viables, en particulier en usant d'images empruntées à la nature pour promouvoir des produits dangereux (art. 80). L'étiquetage est requis par la loi s'agissant des produits chimiques, des cosmétiques, des pesticides, des engrais, etc.

Article 5, paragraphe 9

70. La Pologne a signé le Protocole sur les RRTP et envisage de le ratifier prochainement. Depuis 2007, les installations polonaises font rapport sur leurs émissions et leurs déchets au titre du règlement européen de 2006 applicable en la matière. Ces informations sont transmises à la Commission européenne et figurent également dans le registre national.

71. La loi relative à la protection de l'environnement exige des autorités qu'elles recueillent des données sur les émissions soumises à une taxe et qu'elles les rendent publiques.

XII. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 5

72. Les autorités évoquent des difficultés à collecter et à diffuser correctement des informations, faute d'équipements techniques et de personnels en nombre suffisant.

73. Les ONG font état de cas dans lesquels les autorités ne disposent pas des informations qu'elles sont censées avoir ou fournissent des informations dépassées ou inexactes.

XIII. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 5

74. Le moyen de diffusion de l'information sur l'environnement le plus utilisé est l'Internet, en particulier l'Ekoportail qui propose quelque 77 000 entrées se rapportant à des documents contenus dans les fichiers accessibles au public d'environ 700 autorités (centrales, régionales et locales). Bon nombre d'entre elles prennent des dispositions particulières pour diffuser des renseignements: création de services d'information spécialisés, mise en place de lignes téléphoniques spéciales ou de pages Web actives pour la diffusion et l'échange d'informations, ou fourniture d'un appui et d'informations à l'intention de médias spécialisés, notamment de services Internet.

XIV. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 5

75. www.cios.gov.pl, www.ekoportal.pl – Centre d'information sur l'environnement;
www.mos.gov.pl – Ministère de l'environnement;
www.gmes.info – Global Monitoring for Environment and Security.

XV. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES PRISES EN VUE D'APPLIQUER LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6 CONCERNANT LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS RELATIVES À DES ACTIVITÉS PARTICULIÈRES

76. La participation du public aux décisions relatives à des activités particulières s'appuie sur des procédures fondées sur le principe de «l'accès pour tous», les droits spéciaux accordés au «public concerné» et la représentation des ONG agissant à titre consultatif ou décisionnaire au sein d'organes de nature collégiale.
77. Le droit de participer à la prise de décisions a une portée plus large dans la loi polonaise que dans l'article 6 de la Convention. Il est accordé à «tous» (c'est-à-dire au «public», conformément au paragraphe 4 de l'article 2 de la Convention) et non seulement au «public concerné». En vertu des articles 10, 31, 53 et 218 de la loi relative à la protection de l'environnement, chacun peut participer aux procédures de prise de décisions relatives à l'établissement de rapports d'EIE et aux procédures relatives à la délivrance d'autorisations.
78. Ces procédures s'appliquent aux décisions relatives à toutes les activités énumérées à l'annexe I de la Convention ainsi qu'à des décisions portant sur des activités qui n'y sont pas mentionnées.
79. Ce droit de participation met en œuvre le droit de présenter des plaintes que l'article 63 de la Constitution reconnaît à tous, c'est-à-dire aux personnes physiques et morales, aux unités administratives dépourvues de personnalité juridique ainsi qu'aux organismes, organisations et institutions. Il peut être exercé indépendamment de l'âge, de la citoyenneté, du domicile, du siège social et de l'existence d'un intérêt légitime ou matériel. Les droits donnant effet à l'article 6 de la Convention sont définis dans la loi relative à la protection de l'environnement (art. 3, par. 19; art. 19, par. 2 et 6; art. 21, par. 3; art. 24, par. 1; art. 31 et 32).
80. La participation du public selon le principe du droit d'accès pour tous est obligatoire dans certaines procédures relatives à l'octroi d'une autorisation pour une activité proposée. Toutes les activités énumérées à l'annexe I ne requièrent pas la participation du public mais, en fait, celui-ci est toujours amené à intervenir durant deux étapes au moins de la procédure.
81. Outre les droits mentionnés ci-dessus, des droits supplémentaires sont accordés au «public concerné», c'est-à-dire aux personnes physiques ou morales dont l'intérêt pour agir ou les devoirs sont touchés par la procédure en cause (selon l'article 28 du Code de procédure administrative, elles ont qualité de partie à la procédure), et aux ONG, qui peuvent obtenir le statut de participant et bénéficier des mêmes droits que les parties.

82. La loi prescrit la désignation de représentants des ONG auprès des organes consultatifs (voir la réponse concernant l'article 3, par. 4), notamment ceux qui prennent part aux décisions d'ordre réglementaire relatives à des activités particulières visées à l'article 6 de la Convention (commission nationale et commissions régionales compétentes en matière d'EIE et Commission nationale sur les OGM, par exemple). Outre les décisions d'ordre réglementaire, il convient également de mentionner les processus de prise de décisions concernant le financement de telles activités et la désignation de représentants des ONG auprès des organes qui allouent une aide publique.

Article 6, paragraphe 1

Article 6, paragraphe 1 a)

83. Les catégories de projets et les installations qui requièrent la participation du public selon le principe de l'accès pour tous sont énumérées dans les règlements pertinents. Il s'agit des projets qui exigent la réalisation d'une EIE et des installations soumises à l'obtention d'un permis intégré.

Article 6, paragraphe 1 b)

84. La participation du public selon le principe de l'accès pour tous est exigée aussi dans les décisions concernant des projets dont les autorités compétentes ont déterminé, après examen, qu'ils auraient des effets importants sur l'environnement et nécessiteraient donc la réalisation d'une EIE.

85. De plus, en rendant des décisions sur l'emplacement des projets d'aménagement d'utilité publique, les autorités compétentes sont tenues de rendre publiques l'ouverture de la procédure et toute décision prise. En pratique, le droit de présenter des pétitions, des plaintes et des requêtes au titre du chapitre VIII du Code de procédure administrative garanti à tous – et pas seulement aux personnes ayant un intérêt pour agir (comme les parties) – la possibilité de prendre part à la procédure.

Article 6, paragraphe 2

86. Conformément au paragraphe 1 de l'article 32 de la loi relative à la protection de l'environnement, l'autorité doit informer le public de l'ouverture de la procédure, de la possibilité de prendre connaissance de la documentation correspondante qui lui est accessible, ainsi que des modalités et des délais de communication des observations.

87. Le paragraphe 19 de l'article 3 de la loi précitée précise les modalités selon lesquelles le public doit être informé. L'information est rendue publique au siège de l'autorité compétente: elle est généralement affichée sur un panneau dans l'entrée du bâtiment. Elle est notifiée également dans le voisinage de l'activité proposée, en règle générale sous la forme d'un panneau apposé sur une clôture, un portail ou tout autre support placé à l'entrée de la propriété, ainsi que dans les lieux fréquentés par les habitants (commerces, mairies, églises, arrêts de bus). La confirmation de l'avis est jointe au dossier de procédure.

88. Outre les moyens de diffusion décrits ci-dessus, la loi relative à la protection de l'environnement prévoit la publication d'un avis sur le site Web de l'autorité compétente, si un tel site existe. En vertu du paragraphe 3 de l'article 8 de la loi relative à l'accès du public à l'information qui les oblige à publier un bulletin d'information sur Internet, les autorités publiques doivent désormais se doter de leur propre site Web.

89. En fait, les autorités publiques respectent généralement l'obligation qui leur incombe d'informer le public comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, car les tribunaux sont très pointilleux et rejettent toute décision qui enfreint ne serait-ce qu'une seule des règles de la notification (ils ont par exemple révoqué une décision concernant une usine d'incinération de déchets pour laquelle l'autorité compétente avait observé toutes les prescriptions en matière de communication de l'information sauf celle concernant l'affichage sur le site Web (décision du tribunal administratif de province z 8.09.2004 IISA/PO 807/02)).

Article 6, paragraphe 3

90. La loi relative à la protection de l'environnement prévoit un délai de vingt et un jours pour la communication des observations. L'autorité doit indiquer dans l'avis la date à partir de laquelle le délai commence à courir et prévoir suffisamment de temps pour que la notification puisse être effectuée dans les règles.

Article 6, paragraphe 4

91. Le public est appelé à participer au processus pour la première fois lorsque la décision d'EIE est prise, c'est-à-dire à un stade précoce où sont déterminés l'avenir du projet et ses paramètres de base ainsi que son impact sur l'environnement. Il est ensuite appelé à participer au moment de la délivrance d'un permis au titre de la Directive IPPC⁵.

Article 6, paragraphe 5

92. Les obligations légales relatives aux divers aspects de la participation du public incombent à l'autorité compétente et non, en principe, au maître d'ouvrage. Toutefois, celui-ci doit présenter dans l'EIE une analyse de l'éventuel impact social du projet (art. 52, par. 1.11, de la loi relative à la protection de l'environnement). Les directives relatives à la participation du public publiées par le Ministère de l'environnement encouragent aussi les maîtres d'ouvrage à fournir au public autant d'informations que possible afin d'éviter les conflits, et établissent quelques principes concernant la coopération entre autorités et maîtres d'ouvrage.

Article 6, paragraphe 6

93. Les demandes et la documentation correspondante se trouvent dans les registres publics (voir la réponse concernant l'article 5, par. 2)

⁵ Directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

Article 6, paragraphe 7

94. En vertu de l'article 31 de la loi relative à la protection de l'environnement, toute personne peut formuler des observations sur un projet, par écrit dans le délai de vingt et un jours et verbalement lors de l'audition (le cas échéant). Les parties et les ONG qui participent à la procédure avec des droits identiques ont la possibilité de soumettre des observations et de présenter des requêtes demandant des témoins ou des éléments d'information supplémentaires pendant toute la durée de la procédure.

Article 6, paragraphe 8

95. Selon le paragraphe 10 de l'article 46 et le paragraphe 1 b) de l'article 56 de la loi susmentionnée, les autorités doivent, lorsqu'elles adoptent une décision, prendre en considération les résultats de la procédure de participation du public et indiquer de quelle manière elles ont tenu compte des observations du public.

Article 6, paragraphe 9

96. Conformément au paragraphe 2 de l'article 32 de la même loi, l'autorité informe le public de la décision et de la publication de celle-ci dans des registres accessibles à tous.

97. De plus, en vertu du paragraphe 1 de l'article 53 de la loi relative à l'aménagement urbain et rural, le public doit être informé selon les modalités habituelles de toutes les décisions concernant l'emplacement de projets d'aménagement public.

98. Selon l'article 107 du Code de procédure administrative, le texte de la décision doit mentionner: le nom de l'autorité administrative et des parties; la date de la décision; le fondement juridique; l'énoncé de la décision; les considérations de fait et de droit; les instructions concernant la possibilité et la manière de former un recours contre la décision ou de la contester devant un tribunal; et la signature accompagnée du nom et de la fonction de la personne habilitée à émettre la décision. Le paragraphe 3 de cet article dispose que les considérations de fait doivent mentionner en particulier les faits établis et les preuves retenues et motiver le refus des autres preuves. Les considérations de droit exposent le fondement de la décision au regard du droit et citent les dispositions légales pertinentes. De plus, le paragraphe 10 de l'article 46 de la loi relative à la protection de l'environnement prévoit que, dans les considérations, il doit être précisé comment les observations du public ont été prises en compte.

Article 6, paragraphe 10

99. Le public doit être consulté chaque fois qu'il faut réaliser une EIE ou octroyer un permis intégré. Une EIE est demandée dans les cas où la modification d'une installation va entraîner une hausse des émissions ou une augmentation de la consommation de matières premières, d'autres matières, de combustibles et d'autres formes d'énergie de 20 % au moins. Les permis intégrés doivent être renouvelés périodiquement. Toute modification importante de l'installation nécessite une nouvelle autorisation. Dans un cas comme dans l'autre, la participation du public est obligatoire.

Article 6, paragraphe 11

100. Selon la loi sur les OGM (art. 29; 36, par. 1; 41, par. 1; et 51, par. 1), les dispositions susmentionnées portant application de l'article 6 de la Convention s'appliquent aussi à toutes les procédures existantes de contrôle des OGM, notamment les autorisations à accorder pour leur utilisation confinée, leur dissémination volontaire dans l'environnement, la mise sur le marché d'un produit à base d'OGM, et l'exportation et le transit d'OGM.

XVI. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 6

101. Les autorités font état d'un recours abusif à des droits procéduraux censés servir l'intérêt public par des personnes cherchant à protéger des intérêts purement privés, ce qui entraîne souvent la suspension de projets écologiquement rationnels.

102. Les ONG évoquent des problèmes d'information du public et d'accès à la documentation. Il est fréquent que les autorités ne publient pas les rapports d'EIE par crainte d'enfreindre les lois sur les droits d'auteur. De plus, le délai de vingt et un jours fixé pour la communication des observations est jugé trop court dans de nombreux cas et n'est donc pas considéré comme un délai «raisonnable». Pour les ONG, le public a la possibilité de participer uniquement aux procédures concernant les décisions relatives aux EIE et l'octroi de permis au titre de la Directive IPPC, ce qui n'est pas suffisant; elles considèrent en particulier qu'il faudrait prévoir une procédure de participation du public au stade de la délivrance du permis de construire.

103. La coopération entre les autorités et les maîtres d'ouvrage visant à informer le public et à éviter les conflits est très limitée. Les ONG indiquent que, même lorsque les maîtres d'ouvrage participent aux consultations, ils appuient leur argumentation sur des données qui ne sont pas toujours fiables, s'agissant en particulier de l'impact sur la santé.

XVII. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6

104. Les statistiques publiques ne comportent pas de données sur la participation du public. Le Ministère de l'environnement s'efforce de renforcer les mécanismes actuels d'établissement de rapports pour y inclure toutes les procédures nationales relatives à l'EIE et à la Directive IPPC, de façon à pouvoir ainsi collecter des informations sur la participation du public.

105. Selon les estimations d'études indépendantes, il y aurait plusieurs milliers de procédures ouvertes au public chaque année en matière d'EIE et de permis IPPC. Le nombre de projets relevant de la défense nationale et, à ce titre, exemptés de l'obligation d'engager une procédure de participation du public serait relativement modeste. Les réponses aux questionnaires laissent entrevoir l'importance croissante de la négociation et de la médiation ainsi que le recours à d'autres méthodes permettant une participation active du public. Outre la possibilité de présenter des observations par écrit, on constate également une augmentation constante du nombre d'auditions publiques, en particulier sur des projets très controversés comme l'implantation d'antennes pour téléphones mobiles (par exemple, le conseil municipal de Cracovie organise une quarantaine d'auditions publiques par an sur ce sujet).

XVIII. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 6

106. www.mos.gov.pl/aarhus/podreczniki.html – Ministère de l'environnement, manuel sur la participation du public.

XIX. DISPOSITIONS PRATIQUES OU AUTRES PRISES POUR QUE LE PUBLIC PARTICIPE À L'ÉLABORATION DES PLANS ET DES PROGRAMMES RELATIFS À L'ENVIRONNEMENT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 7

107. Les modalités de la participation du public à l'élaboration de plans et de programmes relatifs à l'environnement sont déterminées par les procédures obligatoires applicables à certaines catégories de plans et de programmes, les procédures obligatoires régissant la participation du public aux ESE, les dispositions pratiques prises volontairement par les autorités dans l'accomplissement de leurs fonctions pour consulter le public, et la représentation d'ONG agissant à titre consultatif ou décisionnaire auprès d'organismes de nature collégiale.

108. L'article 34 de la loi sur la protection de l'environnement énumère certains des principaux plans et programmes relatifs à l'environnement qui nécessitent une participation du public, comme la politique nationale de l'environnement, les programmes ayant trait à la protection de l'environnement, à la gestion de l'air et à la lutte contre le bruit, les plans de gestion des déchets et les plans d'urgence concernant les installations dangereuses.

109. D'autres lois prévoient des procédures concernant la participation du public à l'élaboration d'un certain nombre de plans et programmes spécifiques liés à l'environnement, par exemple les plans d'aménagement urbain et rural, les plans et programmes liés au plan national d'aménagement du territoire et à la gestion de l'eau et le plan national d'affectation des quotas d'émission. L'autorisation générale relative à l'ouverture d'une consultation publique (voir la section XXIV) s'applique aussi aux plans et programmes.

110. Il est obligatoire de réaliser des ESE lors de l'élaboration de projets de politiques, de stratégies, de plans ou de programmes dans les secteurs de l'industrie, de l'énergie, du transport, des télécommunications, de la gestion de l'eau, de la gestion des déchets, de la sylviculture, de l'agriculture, de la pêche, du tourisme et de l'occupation des sols.

111. Dans la plupart des cas, la participation est ouverte à tous, satisfaisant ainsi aux dispositions de l'article 6 de la Convention. Néanmoins, certaines de ces procédures ne s'adressent qu'au «public concerné», principalement des ONG s'intéressant à la question considérée. Pour savoir quelles sont ces ONG, le Ministère de l'environnement tient une liste des organisations souhaitant participer à telle ou telle consultation (protection de la nature ou gestion des déchets, par exemple).

112. Les organisations sont avisées individuellement, par écrit ou pendant les débats publics, de la possibilité de consulter les projets de document qui les intéressent.

113. La loi prescrit la désignation de représentants d'ONG auprès des organes consultatifs, en particulier ceux qui ont un rôle consultatif à jouer dans la prise de décisions concernant les plans et programmes liés à l'environnement, tels les conseils nationaux de l'environnement et de la protection de la nature et la Commission sur les OGM. Elle prescrit aussi la désignation de représentants des ONG auprès des organes qui décident des crédits à allouer à ces plans et programmes.

**XX. POSSIBILITÉS DONNÉES AU PUBLIC DE PARTICIPER
À L'ÉLABORATION DES POLITIQUES RELATIVES
À L'ENVIRONNEMENT EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 7**

114. L'obligation de réaliser des ESE – et de respecter les procédures de participation du public qui s'y rapportent – et l'autorisation générale de consulter le public sont également applicables à l'élaboration des politiques. La loi prescrit la désignation de représentants des ONG auprès des organes qui décident des crédits à allouer dans le cadre des politiques liées à l'environnement.

**XXI. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION
DE L'ARTICLE 7**

115. Les autorités ne font part d'aucun problème, tandis que les ONG jugent l'accès à la justice insuffisant en ce qui concerne la préparation des plans et programmes.

**XXII. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT
L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS
DE L'ARTICLE 7**

116. La consultation du public dans la phase d'élaboration des plans, programmes et politiques est une pratique qui est largement respectée à l'échelon ministériel: dans leur quasi-totalité, les ministères (en particulier celui de l'environnement) consultent habituellement le public pour tous ces documents.

117. Le Ministère de l'environnement veille à ce que le public participe à l'élaboration des plans, programmes et politiques, ce qui a récemment été le cas pour le plan national de gestion des déchets pour 2010, le rapport d'exécution du plan national de gestion des déchets de 2006, le programme opérationnel pour les infrastructures et l'environnement et le plan national d'affectation des quotas d'émission.

118. Sauf dans le cas des observations à formuler par voie électronique, des consultations sont organisées également avec les ONG intéressées et les chambres de commerce. Les observations reçues sont généralement prises en considération. Des renseignements sur les modalités de consultation sont affichés sur le site Web du Ministère de l'environnement et envoyés par courrier aux partenaires intéressés.

119. Le public est étroitement associé à l'élaboration des divers plans, programmes, politiques et stratégies concernant l'éducation à l'environnement à différents niveaux ainsi que la gestion des sites Natura 2000 et la protection des espèces menacées d'extinction.

120. D'autres organismes consultent le public dans la phase d'élaboration des documents stratégiques, notamment les Ministères de l'économie et du travail, de l'infrastructure, et de l'agriculture et du développement rural, ainsi que l'Office national des forêts.

XXIII. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 7

121. www.mos.gov.pl/aarhus/podreczniki.html – Ministère de l'environnement: manuel sur la participation du public.

XXIV. MESURES PRISES POUR PROMOUVOIR UNE PARTICIPATION EFFECTIVE DU PUBLIC DURANT LA PHASE D'ÉLABORATION PAR DES AUTORITÉS PUBLIQUES DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES RÈGLES JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANTES D'APPLICATION GÉNÉRALE QUI PEUVENT AVOIR UN EFFET IMPORTANT SUR L'ENVIRONNEMENT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 8

122. La participation du public à l'élaboration des textes normatifs fait l'objet de divers actes juridiques et de dispositions pratiques prises volontairement par les organes de l'administration centrale, les administrations locales et le Sejm dans le cadre de l'autorisation générale d'organiser des consultations publiques.

123. La participation du public à l'élaboration de textes gouvernementaux, y compris à certains projets de textes normatifs, est prévue dans la loi relative à la mobilisation des pouvoirs publics pour l'élaboration de la législation ainsi que dans les règlements concernant la conduite des affaires gouvernementales. Chaque ministère dispose de procédures détaillées à cet égard.

124. Les lois sur l'autonomie territoriale des provinces (art. 10, al. *a*) et des communes (art. 5, al. *a*) permettent de consulter la population d'une région sur des questions essentielles pour celle-ci et de définir les principes et les modalités de ces consultations.

125. Selon le règlement intérieur du Sejm, des représentants des ONG peuvent participer aux travaux des commissions et sous-commissions parlementaires. Les ONG qui ont fait savoir leur intérêt pour la question examinée sont invitées à se faire représenter; d'autres organisations ont la possibilité de demander à être représentées. Dans la pratique, les ONG participent activement à la plupart des sous-commissions du Sejm qui travaillent sur les projets de loi; elles posent des questions, transmettent des observations et proposent même de nouvelles dispositions.

XXV. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 8

126. Aucun problème n'a été rapporté.

XXVI. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 8

127. Le Ministère de l'environnement applique trois grandes méthodes de consultation:

a) Avant tout accord interdépartemental, les projets de texte sur papier sont envoyés pour commentaire aux entités intéressées (autorités publiques, syndicats, associations professionnelles et ONG, par exemple);

b) Les projets de texte ou une description succincte de ceux-ci sont publiés sur le site Web du Ministère de l'environnement, accompagnés d'informations sur la possibilité de formuler des observations, le délai imparti et l'adresse électronique du fonctionnaire responsable. Après examen des observations reçues, le Ministère de l'environnement dresse un tableau de celles qui n'ont pas été prises en compte (fiche récapitulative) et en explique les raisons;

c) D'autres formes de consultation sont pratiquées, selon les besoins. Il s'agit le plus souvent de débats ou de séminaires ouverts au public, auxquels sont invitées les entités intéressées. En pareil cas, le Ministère de l'environnement prend souvent à sa charge les frais de déplacement.

128. Un groupe composé de représentants d'ONG participe régulièrement aux activités législatives du Sejm. À l'initiative de ce groupe, diverses dispositions ont été incorporées dans la législation.

XXVII. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 8

129. www.mos.gov.pl/1prace_legislacyjne/index.shtml – site Web du Ministère de l'environnement: informations sur les procédures de consultation du public;

www.sejm.gov.pl/prace/prace.html – site Web du Sejm: propositions de loi;

www.senat.gov.pl/k5/pos/prace.htm – site Web du Sénat: propositions de loi.

XXVIII. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES PRISES EN VUE D'APPLIQUER LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 9 RELATIVES À L'ACCÈS À LA JUSTICE

130. Dans les affaires liées à l'environnement, le droit d'accéder à la justice est garanti principalement par le recours administratif, le recours contentieux et les procédures civiles.

131. Le Code de procédure administrative prévoit le droit de former un recours contre une décision administrative devant une autorité de rang hiérarchique supérieur. Ce droit est accordé aux parties à la procédure, c'est-à-dire à toute personne dont l'intérêt légitime ou les obligations sont affectés par la procédure, et aux ONG qui bénéficient des mêmes droits que les parties. Cette possibilité peut leur être offerte dans des procédures relatives à l'environnement nécessitant une participation du public. Le recours est gratuit. La décision de l'autorité de rang hiérarchique supérieur peut à son tour être contestée devant un tribunal administratif de province. Le verdict de celui-ci est susceptible de recours devant le tribunal administratif suprême, qui peut l'annuler. L'initiative du recours peut être prise par quiconque a un intérêt pour agir et par les ONG qui ont participé à la procédure administrative.

132. Dans le cas où une décision est mise en cause devant un tribunal administratif, le droit de procédure est alors de 100 PLN (30 €). La requête en annulation doit être établie par un conseiller juridique ou un avocat. Dans les procédures civiles, le montant des frais judiciaires est de 30 PLN (7,50 €) dans le cas d'affaires liées à l'accès à l'information et de 100 PLN (30 €) lorsqu'il s'agit de dossiers relatifs à l'environnement.

133. Les décisions de justice qui ne sont pas contestées devant un tribunal sont contraignantes. Les règles ci-dessus s'appliquent aussi aux recours pour omission de la part des autorités. Un recours hiérarchique peut être formé par une personne qui a sollicité l'exécution d'un acte. Si l'autorité estime que le recours est justifié, elle fixe un délai pour le règlement de la question. Dans les cas où ce délai n'est pas respecté, le tribunal administratif de province peut être saisi.

134. Toutes les parties et les personnes dotées des droits des parties jouissent d'un droit d'accès égal aux procédures de recours (en vertu des articles 32 et 45, par. 1, de la Constitution). Il en va de même pour les procédures pénales et civiles.

Article 9, paragraphe 1

135. Toute personne dont la demande d'informations a été rejetée peut former un recours contre cette décision devant l'autorité de rang hiérarchique supérieur, puis devant le tribunal administratif.

136. Les informations sur l'environnement étant pour l'essentiel considérées comme des «informations publiques», ce sont les dispositions pertinentes de la loi relative à l'accès du public à l'information qui s'appliquent en cas de rejet d'une demande d'informations.

137. Les articles 16 et 21 de la loi relative à l'accès du public à l'information prévoient la possibilité de recourir contre le rejet d'une demande d'informations dans le cadre d'une procédure administrative comparable à la procédure régie par le Code de procédure administrative et la loi relative aux actions engagées devant les tribunaux administratifs. Toutefois, la procédure prévue par la loi relative à l'accès du public à l'information présente quelques différences: ainsi, la décision relative à la recevabilité d'un recours est prise dans les quatorze jours (contre trente jours dans le Code de procédure administrative) et dans les quinze jours s'agissant de la recevabilité d'une plainte déposée devant un tribunal administratif (les tribunaux ne sont habituellement tenus à aucun délai pour se prononcer sur la recevabilité).

138. Dans les cas où une demande d'informations est rejetée pour un motif lié à la protection des données personnelles, au respect de la vie privée et à d'autres dispositions légales en matière de confidentialité (secrets commerciaux, par exemple), la loi relative à l'accès du public à l'information dispose que le recours est formé devant un tribunal civil plutôt qu'un tribunal administratif.

Article 9, paragraphe 2

139. Les décisions auxquelles il est fait référence à l'article 6 de la Convention sont des décisions administratives qui peuvent être contestées devant un tribunal. Les parties ont toujours le droit de recourir contre une décision, tout comme les ONG dans les cas où la participation du public est obligatoire. Ainsi, même si toute personne a le droit de prendre part à une procédure

concernant une décision visée par l'article 6, le droit de la contester au titre du paragraphe 2 de l'article 9 n'est accordé qu'au «public concerné», c'est-à-dire aux personnes ayant un intérêt pour agir dans l'affaire considérée et aux ONG.

140. Les ONG ne peuvent participer aux procédures ni accéder à la justice lorsque l'autorité compétente décide de ne pas appliquer une procédure complète d'EIE (concernant notamment l'avis relatif à l'impact sur l'environnement). Elles n'ont donc pas le droit de recourir contre une décision de sélection négative.

Article 9, paragraphe 3

141. Il est possible de contester un acte ou une omission d'une autorité publique en formant un recours administratif ou un recours contentieux. Le cercle des parties peut varier selon le cas (par exemple, dans le cas d'une autorisation de rejet d'eaux usées, les parties sont les titulaires d'une autorisation d'utilisation de l'eau; dans le cas d'une décision en matière d'EIE, les parties seront les résidents du voisinage).

142. S'agissant des actes ou omissions de personnes physiques, l'action est engagée devant une juridiction civile. Selon les principes généraux du droit civil (définis dans le Code civil), la procédure peut être engagée par des personnes dont les droits légitimes ont été violés (par exemple les propriétaires lésés par une entreprise).

143. Des ONG peuvent entamer une procédure civile pour demander le rétablissement de la situation conformément à la loi et l'institution de moyens de prévention dans l'intérêt du public (si le dommage ou le risque touche l'environnement considéré comme un bien commun).

144. Les actions civiles se déroulent généralement dans le cadre de deux instances, voire trois en cas de recours auprès de la Cour suprême. Dans les affaires civiles relatives à l'environnement, les droits de procédure se montent à 100 PLN (30 €). En première et en deuxième instance, il n'est pas nécessaire de se faire représenter par un avocat; cette démarche est obligatoire uniquement devant la Cour suprême.

145. Une personne qui saisit un tribunal civil peut demander que le défendeur prépare, à ses frais, l'information nécessaire pour établir la portée de sa responsabilité, par exemple en fournissant des données sur les émissions (art. 327 de la loi relative à la protection de l'environnement).

146. Les dispositions législatives concernant les entités ayant le droit d'accéder à la justice sont identiques aux dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention.

147. En vertu de l'article 24 de la loi relative à la responsabilité en matière d'environnement du 13 avril 2007, l'autorité compétente a l'obligation de tenir compte de toute déclaration faisant état d'un dommage ou d'un risque de dommage à l'environnement, quelle que soit la personne dont elle émane. En cas de dommage ou de risque de dommage à l'environnement considéré comme un bien commun, la déclaration peut émaner d'une autorité administrative ou d'une ONG de défense de l'environnement. Le refus de l'autorité compétente d'entamer une procédure comme suite à une telle déclaration peut faire l'objet d'un recours devant une instance supérieure puis devant un tribunal.

Article 9, paragraphe 4

148. Dans le cas d'une procédure administrative, la formation d'un recours devant une autorité de rang hiérarchique supérieur a un effet suspensif automatique sur la décision en cause. Dans le cas d'une procédure judiciaire, la personne qui fait recours peut en même temps soumettre au tribunal une demande tendant à la suspension de la décision.

149. Dans les procédures civiles, les tribunaux peuvent prendre des dispositions dites temporaires (art. 730 à 757 du Code de procédure civile) qui prévoient des mesures de protection – par exemple l'interruption d'une activité donnée – pendant la durée du procès.

150. Les procédures judiciaires relatives à l'environnement sont très peu onéreuses, et les droits de procédure, qui se montent à 100 PLN, ne peuvent pas être considérés comme un obstacle au dépôt de plaintes. De plus, dans les recours contentieux, le principe selon lequel la partie perdante défraie la partie gagnante ne s'applique que lorsque la partie gagnante est celle qui a contesté la décision; si cette dernière perd le procès, elle n'a pas à supporter les frais.

151. Les décisions de l'autorité de rang hiérarchique supérieur et celles du tribunal sont communiquées par écrit (art. 14 du Code de procédure administrative; art. 137 et 141 de la loi relative aux actions engagées devant les tribunaux administratifs; art. 324, par. 1, et art. 328 du Code de procédure civile). Les décisions judiciaires et les décisions administratives sont rendues publiques sur demande, sous réserve de la protection des données personnelles (ces informations sont masquées).

Article 9, paragraphe 5

152. Des informations sur la procédure de recours sont fournies aux parties concernées, par exemple dans le cadre d'activités de formation à l'intention des ONG, dont une partie est financée à l'aide de crédits publics venant principalement des fonds nationaux et provinciaux pour la protection de l'environnement. En outre, le Ministère de l'environnement distribue aux personnes dont les demandes d'informations ont été rejetées les brochures qu'il publie sur les dispositions légales applicables à l'accès à l'information.

XXIX. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 9

153. Il arrive que des ONG abusent du droit d'accès à la justice. La presse a rendu compte de cas où des ONG avaient reçu des fonds de la part d'investisseurs pour se retirer d'une procédure de recours et renoncer aux plaintes déposées contre une entreprise. Les investisseurs tiennent en effet à éviter les pertes considérables qu'entraîne le blocage d'un projet de construction. On observe de ce fait une tendance à restreindre les conditions de participation du public et d'accès à la justice au cours du processus d'investissement par les moyens suivants:

a) En limitant les catégories de personnes considérées comme parties aux procédures, c'est-à-dire ayant le droit de former un recours contre les décisions;

b) En limitant les cas dans lesquels les ONG peuvent agir en tant que parties et contester des décisions;

c) En exigeant le versement d'une caution lors du dépôt d'une requête auprès d'un tribunal en vue d'un redressement par injonction pour suspendre un projet de construction;

d) En réduisant les délais dont les ONG disposent pour notifier leur participation aux procédures en tant que parties.

154. Les modifications susmentionnées visaient à supprimer les dispositions accordant au public et aux ONG des droits plus importants que ceux qui sont prévus dans la Convention.

XXX. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 9

155. L'enquête a montré que les actions en justice pour refus de divulgation d'informations sur l'environnement ou pour non-respect des dispositions relatives à la participation du public sont relativement rares.

156. Les statistiques publiques ne rendent pas compte du nombre des recours hiérarchiques et des actions en justice, et aucune base de données ne permet de l'évaluer. Le nombre d'actions engagées chaque année par des ONG devant les tribunaux administratifs est estimé à quelques centaines; elles portent principalement sur de nouveaux projets ou l'extension d'aménagements existants.

157. Il est rare que les tribunaux civils soient saisis d'une affaire de dommage à l'environnement en tant que bien commun.

158. Le coût des recours administratifs et les droits de procédure dans les affaires relatives à l'environnement sont modiques. En outre, une personne ou une organisation qui ne dispose pas de moyens financiers suffisants peut demander à être exemptée des droits de procédure devant les juridictions civiles (art. 113 du Code de procédure civile) ou administratives (art. 243 à 246 de la loi relative aux actions engagées devant les tribunaux administratifs). L'exemption ne s'étend pas à l'obligation qui incombe à la partie perdante d'un procès civil de défrayer la partie adverse.

XXXI. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 9

159. www.mos.gov.pl/aarhus/podreczniki.html – site Web du Ministère de l'environnement: manuel sur les voies de recours judiciaire en cas de rejet d'une demande d'informations.

XXXII. CONTRIBUTION DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION À LA PROTECTION DU DROIT DE TOUT INDIVIDU, DES GÉNÉRATIONS PRÉSENTES ET FUTURES, DE VIVRE DANS UN ENVIRONNEMENT PROPRE À ASSURER SA SANTÉ ET SON BIEN-ÊTRE

160. La loi ne contient, pour l'instant, aucune disposition concernant le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être.