



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

Comité d'examen du respect des dispositions**Soixante-dix-septième session**

Genève, 13-16 décembre 2022

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public**Conclusions et recommandations relatives
à la communication ACCC/C/2014/119
concernant le respect des dispositions
par la Pologne*****Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 15 juin 2022****I. Introduction**

1. Le 28 novembre 2014, la Fundacja Frank Bold (Fondation Frank Bold) a soumis au Comité d'examen du respect des dispositions de 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 (Convention d'Aarhus) une communication dans laquelle elle affirmait que la Pologne ne respectait pas les dispositions de l'article 7 lu conjointement avec l'article 6 (par. 3, 4 et 8) en ce qui concerne le processus décisionnel relatif à une proposition de modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie (province) de Lubusz, ni celles de l'article 9 (par. 3) de la Convention d'Aarhus en ce qui concerne la possibilité pour les membres du public d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire pour contester les actes d'autorités publiques¹.

2. Le 25 mars 2015, la Partie concernée a fait parvenir des observations sur la recevabilité à titre préliminaire de la communication.

3. Le 9 avril 2015, le Comité a écrit aux parties pour leur demander des éclaircissements au sujet des procédures internes en cours.

* Il a été convenu que le présent document serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.

¹ Communication, p. 2.



4. Le 28 avril 2015, l'auteur de la communication a fourni des informations complémentaires concernant les recours internes qu'il avait exercés. Le 21 mai 2015, la Partie concernée a fait part de ses observations sur la lettre de l'auteur de la communication en date du 28 avril 2015.
5. À sa quarante-neuvième réunion (Genève, 30 juin-3 juillet 2015), le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable².
6. Le 5 octobre 2015, en application du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention³, la communication a été transmise à la Partie concernée afin qu'elle y réponde avant le 5 mars 2016.
7. La Partie concernée a adressé sa réponse à la communication le 1^{er} mars 2016.
8. Le 30 mai 2016, l'auteur de la communication a fait parvenir des observations sur la réponse de la Partie concernée.
9. Les 4, 9 et 13 juin 2016, la Partie concernée a fait connaître ses observations à propos de celles de l'auteur de la communication du 30 mai 2016, affirmant notamment que l'auteur de la communication avait formulé de nouvelles allégations à un stade tardif, et demandant au Comité soit de déclarer les observations irrecevables, soit de reporter l'audition prévue pour la cinquante-troisième réunion du Comité (Genève, 21-24 juin 2016).
10. Le 8 juin 2016, l'auteur de la communication a présenté ses commentaires sur les observations de la Partie concernée en date du 4 juin 2016.
11. Par une lettre du 14 juin 2016, le Comité a informé la Partie concernée que l'audience aurait lieu comme prévu.
12. À sa cinquante-troisième réunion, le Comité a tenu une audition pour examiner la communication quant au fond, avec la participation de l'auteur de la communication et de la Partie concernée⁴.
13. Au cours de l'audition tenue à sa cinquante-troisième réunion, le Comité a confirmé que la communication était recevable. À la suite de l'audition, le Comité a entamé ses délibérations sur son projet de conclusions⁵.
14. Le 11 mars 2021, le Comité a envoyé des questions à l'auteur de la communication et à la Partie concernée, en les priant d'y répondre par écrit avant le 8 avril 2021.
15. Le 8 avril 2021, l'auteur de la communication a fait parvenir sa réponse aux questions du Comité. Le même jour, la Partie concernée a soumis une réponse partielle aux questions du Comité, indiquant qu'elle avait besoin d'un délai supplémentaire pour fournir les informations restantes. Le 6 août 2021, la Partie concernée a communiqué des informations complémentaires en réponse aux questions du Comité.
16. Le Comité a arrêté son projet de conclusions le 28 avril 2022 en suivant sa procédure électronique de prise de décisions. En application du paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions a ensuite été transmis à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 29 avril 2022, ceux-ci étant invités à adresser leurs observations avant le 10 juin 2022.
17. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont formulé des observations les 8 et 10 juin 2022, respectivement.
18. À sa soixante-quatrième réunion (Genève, 14-17 juin 2022), le Comité a établi la version définitive de ses conclusions en séance privée, en tenant compte des observations reçues. Il a adopté ses conclusions le 15 juin 2022 et a décidé de les faire publier en tant que document officiel d'avant-session pour sa soixante-dix-septième réunion. Il a chargé le secrétariat d'envoyer les conclusions adoptées à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

² ECE/MP.PP/C.1/2015/5, par. 55.

³ ECE/MP.PP/2/Add.8.

⁴ ECE/MP.PP/C.1/2016/5, par. 41.

⁵ Ibid., par. 41.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés⁶

A. Cadre juridique

Participation du public à l'élaboration des plans et des programmes

19. Selon la loi sur l'aménagement du territoire et le développement de 2003 (n° 80, point 717), telle qu'elle était en vigueur au moment de la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz, les voïvodies sont chargées d'introduire des plans de développement pour leur région, précisant la destination, le zonage, l'aménagement foncier et la répartition des investissements publics. Conformément à l'article 39 (par. 3) de cette loi, le plan d'aménagement du territoire de la voïvodie comprend des accords sur la stratégie de développement de la voïvodie et des spécifications concernant, notamment :

- 1) Les éléments essentiels du réseau urbain de la voïvodie et les connexions de communication et d'infrastructure correspondantes, y compris les orientations des liaisons transfrontalières ;
- 2) Le système de zones protégées (zones de protection de l'environnement, de la nature et des paysages culturels, stations touristiques, patrimoine et monuments culturels, biens culturels contemporains, etc.) ;
- 3) Les dispositions relatives aux investissements d'utilité publique d'importance supra-locale ;
- 4) Les zones posant des problèmes ainsi que les règles d'aménagement du territoire qui leur sont applicables et les zones métropolitaines⁷ ;
- 5) Les zones bénéficiant d'un appui⁸ ;
- 6) Les zones particulièrement exposées aux inondations ;
- 7) Les limites des sites fermés et de leurs zones de protection ;
- 8) Les zones contenant des gisements minéraux attestés⁹.

20. Les sections 2 et 3 de la loi sur l'accès à l'information sur l'environnement et sa protection, la participation du public à la protection de l'environnement et les évaluations de l'impact sur l'environnement (n° 109, point 1157) (loi sur l'information et l'évaluation de l'impact sur l'environnement) réglementent la procédure de participation du public avant l'adoption des plans et des programmes qui influent sur l'environnement¹⁰.

21. En vertu de l'article 55 (par. 3) de la loi susmentionnée :

Un résumé écrit contenant une justification du choix du document adopté par rapport aux autres solutions envisagées, ainsi que des informations sur la façon dont les éléments ci-après ont été pris en compte et la mesure dans laquelle ils ont été utilisés, est joint au document adopté :

- 1) Conclusions relatives à l'impact environnemental prévu ;
- 2) Avis des autorités compétentes visées aux articles 57 et 58 ;
- 3) Observations et suggestions présentées ;

⁶ Cette section résume uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par lui.

⁷ Disposition abrogée entre-temps.

⁸ Disposition abrogée entre-temps.

⁹ Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité, 8 avril 2021, annexe 1, p. 8.

¹⁰ Communication, p. 3.

- 4) Résultats de la procédure relative à l'impact environnemental transfrontière, lorsqu'elle a été menée ;
- 5) Propositions concernant les méthodes de suivi des effets de la mise en œuvre des dispositions du document et la fréquence de ce suivi¹¹.

Accès des organisations de défense de l'environnement, des particuliers et des autorités publiques à la justice

22. L'article 91 (par. 1), lu conjointement avec l'article 90 (par. 1), de la loi sur l'autonomie des voïvodies de 1998 (n° 142, point 1590) donne à toutes les entités dont les intérêts ou les droits reconnus par la loi sont violés par l'introduction d'actes juridiques locaux le droit d'accéder à la justice.

B. Rappel des faits

23. En mars 2007, l'assemblée de la voïvodie de Lubusz a adopté la résolution n° VI/59/07 fournissant une base légale à l'élaboration de modifications du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie¹².

24. Le 18 mars 2011, le maréchal de la voïvodie de Lubusz a publié un avis au public concernant la consultation publique sur le projet de modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie.

25. Les parties intéressées, notamment les particuliers, le public et les organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que d'autres institutions, ont pu soumettre des observations et des propositions sur la proposition de modification avant son adoption¹³.

26. Entre le 18 mars et le 13 mai 2011, 10 observations ont été soumises au Bureau du maréchal de la voïvodie de Lubusz dans le cadre de la procédure nationale de consultation publique sur la proposition de modification du plan d'aménagement du territoire¹⁴.

27. En outre, 1 099 observations et propositions ont été reçues dans le cadre d'une procédure de consultation transfrontière sur la modification proposée¹⁵.

28. Pour évaluer les informations reçues lors des consultations publiques aux niveaux national et transfrontière, l'autorité locale a classé les observations et les propositions en sept catégories (de A à G) :

A – Correction d'ordre rédactionnel et concernant la mise à jour d'informations sur la situation existante – prise en considération ;

B – Correction proposée par le demandeur qui a déjà été intégrée dans le plan ;

C – Observation sans rapport avec le plan ;

D – Observation contraire à la politique du gouvernement de la voïvodie – non prise en considération ;

E – Observation en partie prise en considération ;

F – Observation prise en considération ;

G – Observation non prise en considération¹⁶.

29. Ainsi qu'il ressort du tableau statistique joint au descriptif de la consultation transfrontière, les 1 070 observations formulées par des particuliers de nationalité étrangère ont toutes été rangées dans la catégorie D comme étant « contraires à la politique du gouvernement de la voïvodie » et, partant, « non prises en considération » (voir le

¹¹ Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité, 8 avril 2021, annexe 1, p. 5.

¹² Communication, p. 4.

¹³ Ibid., p. 4.

¹⁴ Ibid., p. 4 et 7.

¹⁵ Ibid., p. 7.

¹⁶ Informations complémentaires communiquées par la Partie concernée, 6 août 2021, annexe 1, p. 16.

paragraphe 28 ci-dessus). La même classification a été appliquée aux observations reçues lors des consultations nationales. En regard de la lettre D, il n'était pas précisé à quelle politique les observations en cause étaient considérées comme contraires ni quel était le contenu exact de ladite politique¹⁷.

30. Le plan modifié d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz a été adopté le 21 mars 2012 selon la résolution n° XXII/191/12¹⁸.

31. Les rapports définitifs sur la consultation publique relative au plan modifié d'aménagement du territoire ont été publiés le 4 août 2012 sur le site Web du Bureau du maréchal de la voïvodie de Lubusz, au Bulletin d'information publique et sur l'Ekoportal.

32. Un propriétaire foncier local et la municipalité de Gubin (où se trouvent les gisements de lignite et la centrale électrique au charbon envisagée) ont l'un et l'autre engagé une procédure judiciaire en vertu, notamment, des articles 90 (par. 1) et 91 (par. 1) de la loi sur l'autonomie des voïvodies pour contester la décision portant adoption du plan modifié d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz¹⁹.

33. Le tribunal administratif provincial a rejeté les requêtes de la municipalité et du propriétaire local les 20 mars et 5 décembre 2013, respectivement. Tous deux ont ensuite formé des appels devant la Cour administrative suprême qui, dans des arrêts distincts datés du 25 février 2015, les a rejetés²⁰.

C. Recours internes

34. L'auteur de la communication affirme qu'il ne disposait d'aucun recours interne pour contester l'absence présumée de procédure appropriée de participation du public concernant la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz. Il fait valoir que la Partie concernée ne reconnaît pas les organisations de défense de l'environnement comme des entités ayant un intérêt juridique suffisant pour contester les décisions administratives relatives aux plans d'aménagement du territoire et que, par conséquent, les organisations de défense de l'environnement, en dépit de leur statut légal, sont privées de la possibilité d'accéder à un recours judiciaire²¹. À l'appui de son affirmation, il cite les arrêts du tribunal administratif provincial et de la Cour administrative suprême rejetant les recours d'un propriétaire foncier local et de la municipalité de Gubin contre la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz (voir le paragraphe 33 ci-dessus)²².

35. Au sujet des allégations de l'auteur de la communication concernant la procédure de participation du public à la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz, la Partie concernée fait valoir que les insuffisances présumées de la procédure de participation du public n'ont pas été mentionnées dans le cadre de la procédure judiciaire engagée par le propriétaire foncier local ou la municipalité et que ces allégations devraient donc être jugées irrecevables pour non-épuisement des recours internes²³.

36. S'agissant de l'allégation de l'auteur de la communication selon laquelle les organisations de défense de l'environnement n'ont pas accès à la justice pour contester les plans d'aménagement du territoire des voïvodies, la Partie concernée fait observer que l'auteur de la communication n'a pas apporté la preuve qu'il avait cherché à engager une procédure judiciaire pour contester la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz. Par conséquent, l'État partie considère que la communication devrait être déclarée irrecevable pour non-épuisement des recours internes²⁴.

¹⁷ Communication, p. 7 et 8.

¹⁸ Ibid., p. 5.

¹⁹ Ibid., p. 5.

²⁰ Lettre de l'auteur de la communication en date du 28 avril 2015, p. 1.

²¹ Communication, p. 13.

²² Ibid., p. 13 ; lettre de l'auteur de la communication en date du 28 avril 2015.

²³ Observations de la Partie concernée sur la lettre de l'auteur de la communication du 28 avril 2015, 21 mai 2015, p. 2.

²⁴ Ibid., p. 1.

37. Pour ce qui est de l'allégation de l'auteur de la communication selon laquelle les particuliers ne peuvent accéder à la justice pour contester les plans d'aménagement du territoire des voïvodies, la Partie concernée fait valoir que les arrêts de la Cour administrative suprême (voir le paragraphe 33 ci-dessus) montrent clairement qu'il est possible que le plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie porte atteinte à l'intérêt juridique d'un particulier. De l'avis de la Partie concernée, cela démontre que l'allégation de l'auteur de la communication n'est donc pas valable et devrait être jugée irrecevable²⁵.

38. Enfin, s'agissant de toute allégation selon laquelle des autorités locales telles que la municipalité de Gubin n'auraient pas pu accéder à la justice pour contester les plans d'aménagement du territoire de la voïvodie, la Partie concernée fait valoir que, dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2014/100 (Royaume-Uni)²⁶, le Comité a estimé que les différends entre autorités publiques ne relèvent pas de la compétence du Comité²⁷. La Partie concernée considère que, compte tenu de ces éléments, le différend entre la municipalité de Gubin et la voïvodie de Lubusz devrait être exclu du champ de l'examen par le Comité²⁸.

D. Questions de fond

Article 7 lu conjointement avec l'article 6 (par. 3, 4 et 8)

39. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée n'a pas respecté l'article 7 lu conjointement avec les paragraphes 3 et 4 de l'article 6 de la Convention pendant l'élaboration de la proposition de modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz, mais n'explique pas cette allégation.

40. L'auteur soutient en outre que le rapport sur la consultation publique concernant la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz n'était pas conforme à l'article 7 lu conjointement avec l'article 6 (par. 8) de la Convention. Il fait valoir que, compte tenu des documents publiés par les autorités de la voïvodie de Lubusz, les observations et propositions soumises par le public, y compris celles qui remettaient en cause des aspects particuliers de la modification du plan d'aménagement du territoire, concernant notamment l'exploitation des gisements de lignite « Gubin » et « Gubin – Zasięki – Brody », n'ont pas été correctement évaluées.

41. Pour l'auteur de la communication, il ne semble pas non plus que les résultats de la consultation publique aient été pris en compte par l'autorité compétente, le Bureau du maréchal de la voïvodie de Lubusz. Plus précisément, l'auteur affirme que le rapport sur la consultation publique ne fournit aucune information détaillée sur le processus d'évaluation des observations reçues, leur impact sur le texte définitif ou la position de l'autorité sur les différentes remarques. Le rapport final se contente de présenter les observations et propositions reçues sous la forme d'un tableau sans indiquer les réponses faites par l'autorité publique compétente aux observations et objections formulées par le public²⁹.

42. Sur ce point, l'auteur de la communication se réfère aux conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), dans lesquelles le Comité a considéré ce qui suit :

99. Il apparaît clairement au Comité que l'obligation de tenir dûment compte dans la décision des résultats de la procédure de participation du public ne peut être considérée comme une obligation d'accepter toutes les observations, réserves ou opinions présentées. Toutefois, bien qu'il soit impossible d'accepter les points essentiels de toutes les observations présentées, qui peuvent souvent être

²⁵ Ibid., p. 2.

²⁶ ECE/MP.PP/C.1/2019/6, par. 8.

²⁷ Voir la lettre du secrétariat à la Partie concernée et aux auteurs de la communication ACCC/C/2014/100 (Royaume-Uni), 7 août 2015 ; et la réponse de la Partie concernée à la communication, p. 5.

²⁸ Observations de la Partie concernée sur la lettre de l'auteur de la communication du 28 avril 2015, 21 mai 2015, p. 2.

²⁹ Communication, p. 8.

antagoniques, l'autorité compétente doit néanmoins examiner de près toutes les observations reçues.

100. Le Comité rappelle que l'obligation de prendre « dûment en considération » au titre du paragraphe 8 de l'article 6, devrait être considérée à la lumière de l'obligation du paragraphe 9 de l'article 6 de « communiquer au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ». L'obligation de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public devrait donc être interprétée comme l'obligation selon laquelle la décision écrite motivée devrait comporter un examen de la façon dont la participation du public a été prise en considération.

101. [...] Le Comité observe qu'un système qui méconnaît systématiquement les observations du public ou ne les accepte pas en fonction de leur qualité intrinsèque, sans aucune justification, ne respecte pas la Convention³⁰.

43. En outre, l'auteur de la communication affirme que les autorités n'ont pas veillé à ce que le texte publié de la modification du plan d'aménagement du territoire soit étayé par une justification suffisante des raisons sur lesquelles il se fonde.

44. L'auteur de la communication fait également valoir que le cadre juridique national, à savoir l'article 55 (par. 3) de la loi sur l'information et l'évaluation de l'impact sur l'environnement (voir le paragraphe 21 ci-dessus) ne répond pas, d'une manière générale, aux dispositions de l'article 7 lu conjointement avec les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 de la Convention³¹.

45. La Partie concernée indique que la procédure de participation du public concernant le plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie est régie par la loi sur l'aménagement et le développement du territoire. Selon les articles 39 (par. 1) et 41 (par. 1) de cette loi, la procédure d'adoption du plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie commence par une résolution de l'assemblée de la voïvodie lançant l'élaboration du plan. Le maréchal de la voïvodie annoncera « très largement » l'adoption de la résolution en question dans la presse nationale, auprès des bureaux de l'administration locale et départementale de la voïvodie et auprès du bureau du maréchal. L'annonce précisera la forme, le lieu et le délai prévus pour soumettre des suggestions concernant le plan, délai qui ne sera pas inférieur à trois mois à compter de la date de l'annonce. Les suggestions reçues seront ensuite prises en considération. La Partie concernée fait valoir que, même si la loi sur l'aménagement et le développement du territoire ne précise pas la forme et la procédure prévues pour l'examen des suggestions³², les commentaires publiés au sujet de cette loi précisent que « chaque suggestion, même la plus générale, doit être prise en considération [...], les suggestions doivent être adressées par écrit [...] et peuvent l'être de deux manières, à savoir individuellement ou collectivement »³³.

46. La Partie concernée soutient que la loi sur l'aménagement et le développement du territoire n'empêche donc pas de traiter les suggestions au moyen d'une liste assortie de remarques, comme dans le cas présent. Selon elle, il ressort de la littérature relative à l'article 42 de la loi sur l'information et l'évaluation de l'impact sur l'environnement, qui concerne le traitement des observations et des suggestions ayant trait à un document qui requiert la participation du public, qu'« il n'y a aucune raison pour que les observations soumises ne soient pas systématiquement regroupées par type et rangées dans les différentes catégories »³⁴.

³⁰ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, par. 99 à 101.

³¹ Observations de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie concernée à la communication, 30 mai 2016, p. 1 et 2.

³² Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 1 et 2 ; déclaration liminaire de la Partie concernée lors de l'audition organisée à la cinquante-troisième réunion du Comité, p. 3.

³³ Ibid., p. 2.

³⁴ Ibid, p. 2, citant *Gruszecki K. Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Commentaire sur la loi du 3 octobre 2008 sur la fourniture d'informations sur l'environnement et sa

47. La Partie concernée affirme que sa procédure d'adoption du plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie ne contrevient pas aux dispositions de la Convention. Les autorités de la voïvodie de Lubusz ont affiché sur leur site Web une liste des observations communiquées au cours des consultations publiques³⁵. Un document indiquant comment les observations et les suggestions concernant le projet de modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz avaient été prises en considération a été publié sur le même site Web. Les avis et suggestions se rapportant au projet de modification du plan d'aménagement du territoire sont traités en détail dans deux documents : « Justification – avis concernant le projet de modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz » et « Justification – suggestions concernant le projet de modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz ». Les observations n'ont pas été automatiquement rejetées et des réponses exhaustives y ont été apportées³⁶. La Partie concernée considère que l'autorité publique a donc suffisamment pris en compte les observations communiquées au cours du processus de consultation publique.

Article 9 (par. 3)

48. L'auteur de la communication soutient que la Partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention parce que ses juridictions administratives interprètent les intérêts juridiques des particuliers et des organisations de défense de l'environnement si strictement qu'elles leur interdisent de fait l'accès à un recours. L'auteur affirme que la possibilité laissée aux ONG, aux particuliers et aux autorités publiques de contester les plans d'aménagement du territoire des voïvodies est purement théorique et qu'il leur est quasiment impossible de le faire dans la pratique. Il ressort des arrêts rendus par les juridictions administratives que les personnes privées, y compris les habitants de la voïvodie concernée, et les organisations de défense de l'environnement, n'ont pas un intérêt juridique suffisant pour contester le plan d'aménagement du territoire de la voïvodie. Les droits des collectivités locales en matière d'accès à la justice sont également interprétés de façon très restrictive³⁷. L'auteur de la communication affirme que, le législateur n'ayant donné aucune indication directe qui garantirait le droit d'accéder à la justice, l'accès à la procédure de recours est limité et, dans la plupart des cas, inexistant³⁸.

49. L'auteur de la communication fait valoir que, selon les tribunaux administratifs, les plans d'aménagement du territoire ne sont pas des actes juridiques locaux et que l'article 91 (par. 1) lu conjointement avec l'article 90 (par. 1) de la loi sur l'autonomie des voïvodies, qui confère aux entités le droit d'accéder à la justice, ne peut donc s'appliquer. Cela signifie qu'il est quasiment impossible dans la pratique à une organisation de défense de l'environnement de se prévaloir d'un intérêt juridique dans les affaires touchant l'aménagement du territoire³⁹.

50. L'auteur de la communication affirme que les activités statutaires des organisations environnementales ne sont pas considérées comme suffisantes pour établir un intérêt juridique à contester les plans d'aménagement du territoire. Sur ce point, l'auteur de la communication cite l'arrêt n° IV SA/Wa 338/05 du tribunal administratif provincial, aux termes duquel : « Il n'est pas possible à l'organisation sociale de contester [une] résolution du conseil municipal représentant la législation locale qui ne se rapporte pas directement à [l']intérêt ou aux obligations juridiques de l'organisation, mais concerne uniquement les autres questions relevant des activités statutaires de l'organisation »⁴⁰.

protection, la participation du public à la protection de l'environnement et les évaluations de l'impact sur l'environnement (en polonais), LEX/el.2013).

³⁵ Voir

https://bip.lubuskie.pl/588/Zmiana_Planu_zagospodarowania_przestrzennego_Wojewodztwa_Lubuskiego_2012/.

³⁶ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 2 et 3.

³⁷ Communication, p. 5.

³⁸ Ibid., p. 12.

³⁹ Ibid., p. 9 et 10.

⁴⁰ Ibid., p. 10.

51. L'auteur de la communication fait valoir que la Cour administrative suprême, dans ses arrêts n^{os} II OSK 1457/05, II OSK 1736/09, II SA/Bk 171/10 et II OSK 40/10, a adopté une approche similaire. Une organisation de défense de l'environnement doit donc prouver que ses activités ou ses fonctions ont été touchées dans un cas précis pour que son action en justice soit recevable⁴¹.

52. En ce qui concerne les particuliers, l'auteur de la communication argue que, pour contester une décision portant adoption d'un plan d'aménagement du territoire, les personnes dont les droits de propriété ont été lésés par l'adoption d'un tel plan doivent apporter la preuve d'un intérêt juridique suffisant, la jurisprudence des juridictions administratives étant à cet égard très restrictive. Il soutient que, selon les arrêts concernant la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz et l'autre cas d'espèce dont est saisi le Comité, les particuliers n'ont pas d'intérêts juridiques suffisants qui soient directement et objectivement touchés et ne peuvent donc pas faire valoir leurs droits à un recours judiciaire⁴².

53. D'après l'auteur de la communication, il est souvent tenu pour acquis que les droits de propriété foncière sont la source d'un intérêt juridique dans les cas de recours contre des textes contrevenant à la législation nationale. Or, selon les juridictions administratives, des actes juridiques tels que le plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie ne peuvent être contestés au motif que des droits de propriété ont été lésés.

54. L'auteur de la communication affirme que, de surcroît, la législation de la Partie concernée ne définit pas expressément l'intérêt juridique, même si l'on en trouve une interprétation aux articles 140 et 143 du Code de procédure civile (n^o 16, point 93)⁴³. Ces dispositions laissent une large latitude en la matière et, comme on l'a vu, les tribunaux administratifs rejettent généralement les plaintes déposées par les parties touchées. Selon l'arrêt n^o II SA Kr 1092/10 du tribunal administratif provincial, « [une] plainte auprès de la juridiction administrative peut être déposée uniquement par [un] particulier (ou [une] organisation) qui peut faire la preuve d'un intérêt individuel explicite ou d'obligations découlant des règles du droit matériel »⁴⁴.

55. L'auteur de la communication fait valoir que, dans la pratique, les droits de propriété ne garantissent pas l'accès à un recours devant un tribunal et ne protègent pas les personnes dont les droits sont lésés. C'est notamment le cas des plans d'aménagement du territoire des voïvodies qui ont ou risquent fort d'avoir des incidences sur des éléments de l'environnement. Il est quasiment impossible de démontrer un intérêt juridique car, selon les tribunaux, il n'y a pas d'impact direct sur les droits des propriétaires fonciers⁴⁵.

56. L'auteur de la communication affirme que les autorités publiques de la zone soumise au plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz, comme la municipalité de Gubin, se sont également vu refuser le droit de contester le plan pour défaut d'intérêt⁴⁶.

57. L'auteur de la communication estime que l'objectif de la Convention est de faire en sorte que le droit de l'environnement soit mieux appliqué et que les membres du public, qui sont souvent représentés par des organisations environnementales, puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions des autorités publiques qui contreviennent aux dispositions du droit de l'environnement. En vertu de la législation et des procédures administratives actuelles de la Partie concernée, cet objectif n'est pas atteint et la Partie concernée ne se conforme pas à l'article 9 (par. 3) de la Convention⁴⁷.

⁴¹ Ibid., p. 10.

⁴² Ibid., p. 10.

⁴³ Ibid., p. 10 et 11.

⁴⁴ Ibid., p. 11.

⁴⁵ Ibid., p. 11.

⁴⁶ Ibid., p. 11.

⁴⁷ Ibid., p. 12.

58. La Partie concernée soutient que, ainsi qu'il découle de l'article 9 (par. 3) de la Convention, les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par le droit interne peuvent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à rencontre des dispositions du droit national de l'environnement. À cet égard, l'article 90 de la loi sur l'autonomie des voïvodies prévoit que toute personne dont un intérêt ou un droit légitime a été violé par toute disposition d'un acte adopté au niveau local dans une affaire relevant de l'administration publique est en droit de contester la disposition en question auprès du tribunal administratif, après avoir demandé à l'autorité autonome de la voïvodie de remédier elle-même à la violation. Même si le plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie n'est pas un acte juridique local, il ressort néanmoins de la jurisprudence et de la doctrine qu'un tel plan peut faire l'objet d'une plainte devant le tribunal administratif en vertu de l'article 90 de la loi sur l'autonomie des voïvodies⁴⁸.

59. La Partie concernée fait valoir que l'arrêt n° II OSK 647/14 de la Cour administrative suprême, cité par l'auteur de la communication, montre bien que les dispositions de l'article 90 (par. 1), lu conjointement avec l'article 91 (par. 1), de la loi sur l'autonomie des voïvodies et l'article 3 (par. 2 et 6) de la loi du 30 août 2002 se rapportant à la loi sur les procédures devant les tribunaux administratifs (Journal officiel des lois de 2012, point 270, sous sa forme modifiée) peuvent être invoquées pour contester une résolution de l'assemblée de la voïvodie dans le domaine de l'administration publique, même si une telle résolution n'est pas un acte législatif local. Dans l'arrêt susmentionné, la Cour administrative suprême a déclaré que non seulement les actes juridiques locaux, mais aussi d'autres mesures juridiques prises par les autorités administratives peuvent être attaqués en justice s'ils portent atteinte aux droits de tiers⁴⁹. La Partie concernée affirme que la Cour administrative suprême a adopté une position analogue dans l'arrêt n° I OSK 306/11 du 8 mars 2012⁵⁰.

60. La Partie concernée soutient que, à la lumière de ce qui précède, les dispositions de son droit national ne sont pas incompatibles avec la Convention. Au contraire, en adoptant la modification du plan d'aménagement du territoire dans la présente affaire, l'assemblée de la voïvodie a agi en conformité tant avec le droit national qu'avec la Convention. Dans les deux arrêts concernant le plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz cités par l'auteur de la communication, à savoir l'arrêt n° II OSK 647/14 rendu à la suite d'un recours intenté par un particulier et l'arrêt n° II OSK 1598/13 intéressant la municipalité de Gubin, la Cour administrative suprême a considéré que la loi sur l'aménagement du territoire avait été correctement appliquée. Dans l'un et l'autre cas, les plaignants avaient affirmé qu'en spécifiant dans le plan d'aménagement du territoire les zones où se trouvent des gisements de lignite, ce qui pouvait à l'avenir entraîner un changement d'utilisation de terres leur appartenant, l'assemblée de la voïvodie avait porté atteinte à leur intérêt juridique. Dans les deux cas, la Cour administrative suprême a estimé que le tribunal de première instance n'avait pas enfreint les dispositions de l'article 90 de la loi sur l'autonomie des voïvodies et a rejeté les recours en cassation au motif que les plaignants n'avaient pas mis en évidence la condition nécessaire d'une violation d'un intérêt juridique résultant de la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie.

61. La Partie concernée soutient que l'argumentation qui sous-tend ces deux arrêts est correcte pour trois raisons.

62. Premièrement, le plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie n'est pas un acte juridique d'application universelle et ne définit pas de manière abstraite et spécifique l'étendue des obligations des destinataires. Par conséquent, le plan ne détermine pas directement la manière dont les droits de propriété foncière sont exercés. De telles obligations ne peuvent être imposées que par un plan d'aménagement local, qui est un acte juridique local. En ce qui concerne la localisation d'un projet d'investissement d'intérêt public dont l'importance dépasse le niveau local, conformément aux articles 15 (par. 3 et 4 b) et 44 de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire, les dispositions du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie doivent être introduites dans le plan de

⁴⁸ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 3.

⁴⁹ Ibid., p. 3.

⁵⁰ Ibid., p. 3.

développement local après que la date de mise en œuvre du projet d'investissement a été déterminée. La construction éventuelle d'une mine dont l'auteur de la communication a fait état serait assimilée à un projet d'investissement d'intérêt public⁵¹.

63. Deuxièmement, le plan d'aménagement du territoire en cause ne spécifiait pas formellement qu'un projet d'investissement d'intérêt public dans une mine de lignite devait être mis en œuvre dans la zone visée, mais décrivait seulement les zones situées dans les municipalités de Gubin, Brody et Lubsko comme des « zones d'importance nationale, liées à l'exploitation prévue des gisements de lignite de Gubin et Gubin 1 et, de ce fait, nécessitant des études détaillées distinctes et des décisions à prendre séparément des activités de planification de la voïvodie »⁵². Cela signifie que le public aura tout loisir de faire part de ses vues sur les dispositions du plan local d'aménagement du territoire, ce qui offre au public des possibilités plus larges de participation. Ainsi, le public n'est pas privé de la possibilité de participer à la procédure au stade où toutes les options et solutions sont encore possibles, ce qui satisfait à la prescription énoncée à l'article 6 (par. 4) de la Convention.

64. Troisièmement, même s'ils avaient un intérêt juridique, les plaignants n'ont pas mis en évidence une violation de cet intérêt, condition indispensable à une plainte effective en vertu de l'article 90 de la loi sur l'autonomie des voïvodies.

65. La Partie concernée conclut que le raisonnement de la Cour administrative suprême dans les deux arrêts susmentionnés n'est donc pas en contradiction avec les dispositions du droit national ou de la Convention et que les allégations de l'auteur de la communication ne sont pas justifiées.

66. En ce qui concerne la possibilité accordée aux ONG de saisir la justice pour contester les plans d'aménagement du territoire d'une voïvodie, la Partie concernée fait valoir que l'auteur de la communication n'a communiqué au Comité aucune décision démontrant qu'il s'était lui-même vu refuser l'accès à la justice dans cette affaire, ni même qu'il avait déposé une plainte auprès du tribunal administratif contre la résolution n° XXII/191/12 de l'assemblée de la voïvodie de Lubusz du 21 mars 2012 modifiant le plan d'aménagement du territoire de la voïvodie. L'auteur de la communication a plutôt cité un arrêt concernant la plainte d'une personne privée – dossier n° II OSK 647/14 – et un arrêt rendu à la suite d'une plainte de la municipalité de Gubin – dossier n° II OSK 1598/13. La Partie concernée estime qu'il lui est donc difficile de répondre à l'allégation selon laquelle elle aurait empêché des ONG de former un recours contre la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz⁵³.

III. Examen et évaluation par le Comité

67. La Pologne a déposé son instrument de ratification de la Convention le 15 février 2002, ce qui signifie que la Convention y est entrée en vigueur le 16 mai 2002, soit quatre-vingt-dix jours après la date de dépôt de l'instrument de ratification.

Recevabilité et épuisement des recours internes

68. Selon le paragraphe 21 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties, le Comité devrait à tous les stades pertinents tenir compte, le cas échéant, de l'existence d'une procédure de recours interne à moins que cette procédure n'excède des délais raisonnables ou n'offre manifestement pas un recours effectif et suffisant.

69. L'auteur de la communication affirme que, les organisations de défense de l'environnement n'ayant pas accès à la justice pour s'opposer aux plans d'aménagement du territoire des voïvodies, il n'existait pas de recours internes par lesquels il aurait pu contester la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz.

⁵¹ Ibid., p. 4.

⁵² Ibid., p. 4 et 5.

⁵³ Ibid., p. 5 et 6.

70. L'auteur de la communication n'a pas lui-même engagé de procédure judiciaire pour contester la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz, mais le Comité est saisi des arrêts de la Cour administrative suprême rejetant les recours introduits par un particulier et une municipalité contre ladite modification. Le Comité n'a connaissance d'aucune décision par laquelle une organisation de défense de l'environnement ou tout autre membre du public aurait réussi à contester le plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie.

71. Étant donné qu'aucun arrêt dans lequel une organisation de défense de l'environnement aurait été en mesure de contester le plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie n'a été communiqué au Comité, et sachant que l'absence présumée d'accès à la justice à cet égard est l'une des principales allégations de la communication, le Comité considère que la Partie concernée n'a pas démontré que le fait d'engager une procédure devant le tribunal administratif pour contester la modification du plan d'aménagement du territoire dénotait l'« existence d'un recours interne » au sens du paragraphe 21 de l'annexe de la décision I/7, dont l'auteur de la communication aurait pu se prévaloir. La Partie concernée n'a donc pas établi que le fait que l'auteur de la communication n'avait pas lui-même engagé une procédure judiciaire constituait un non-épuisement des voies de recours internes disponibles de sa part.

72. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que la communication est recevable.

Portée de l'examen et observation générale du Comité

73. Le Comité se déclare préoccupé par le manque de clarté et le caractère incomplet des documents fournis par l'auteur de la communication et la Partie concernée dans cette affaire, et notamment par le fait que les documents nécessaires au Comité pour examiner les questions en jeu n'ont pas été traduits en anglais en temps voulu. Le Comité souligne que, pour qu'il puisse l'examiner, toute la documentation doit être soumise dans l'une des langues officielles de la Convention, à savoir l'anglais, le français ou le russe, l'anglais étant la langue de travail du Comité⁵⁴. En l'espèce, le caractère incomplet de la documentation et des traductions fournies au Comité par l'auteur de la communication⁵⁵ et la Partie concernée⁵⁶ a considérablement alourdi la charge de travail du Comité et prolongé sensiblement le délai nécessaire pour achever l'élaboration des présentes conclusions.

74. En ce qui concerne la portée de son examen, le Comité note que, dans sa communication, l'auteur de celle-ci fait valoir que « les organes administratifs et les tribunaux ne reconnaissent pas un intérêt juridique suffisant [...] aux habitants de la région, aux collectivités locales et aux organisations de défense de l'environnement »⁵⁷. Cependant, le Comité ne voit pas bien si les références faites dans la communication aux municipalités et aux collectivités locales sont censées être des allégations de non-respect des dispositions qu'il doit examiner. Dans le résumé de sa communication⁵⁸ et dans ses observations sur la réponse de la Partie concernée à la communication⁵⁹, l'auteur déclare que sa communication porte sur l'absence d'accès à la justice pour les ONG et les particuliers.

75. Compte tenu de ce qui précède, le Comité limite au cas des ONG et des particuliers uniquement l'examen des allégations de l'auteur de la communication concernant l'accès à la justice. Il n'examinera donc pas l'accès des municipalités et des collectivités locales à la justice dans le cadre de la présente affaire.

⁵⁴ Commission économique pour l'Europe (CEE), *Guide du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus : deuxième édition* (Genève, 2019), par. 37 et 38.

⁵⁵ Les 10 annexes de la communication ont par exemple toutes été soumises en polonais uniquement, de même que les arrêts annexés à la lettre de l'auteur de la communication du 28 avril 2015.

⁵⁶ Voir, par exemple, la page 2 de la réponse de la Partie concernée à la communication et sa lettre du 8 avril 2021 fournissant les titres, mais pas le texte, des documents pertinents et un lien Internet vers les documents uniquement en polonais. Voir également ci-dessous les paragraphes 87 et 88 des présentes conclusions.

⁵⁷ Communication, p. 5.

⁵⁸ Ibid., p. 6.

⁵⁹ Observations de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie concernée à la communication, 30 mai 2016, p. 4 à 8.

Article 7 – applicabilité

76. En ce qui concerne la question de savoir si la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz est un « plan » au sens de l'article 7 de la Convention, le Comité rappelle ses conclusions sur la communication ACCC/C/2014/105 (Hongrie), dans lesquelles il a estimé que :

126. L'article 7 de la Convention ne définit pas les termes « plan », « programme » ou « politique » relatifs à l'environnement. Lorsqu'il s'agit de cataloguer un document au titre de la Convention, il faut évaluer la teneur du document et ses fonctions et effets juridiques, plutôt que sa désignation dans le droit interne.

127. En règle générale, un plan ou un programme : a) est souvent réglementé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ; b) revêt le caractère juridique d'un acte général (souvent adopté définitivement par un organe législatif) ; c) est élaboré par une autorité publique ; qui d) prévoit un système organisé et coordonné qui établit, généralement de façon contraignante, le cadre requis pour certaines catégories d'activités spécifiques (projets de développement) ; et qui e) n'est généralement pas suffisant pour qu'une activité spécifique soit mise en œuvre sans décision d'autorisation individuelle⁶⁰.

77. D'après les informations dont il dispose, le Comité croit comprendre que, si le plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie ne permet pas en soi d'entreprendre une activité particulière, un tel plan revêt le caractère juridique d'un acte général qui fixe un cadre pour des activités plus spécifiques à engager à l'avenir et qui sera ensuite mis en œuvre par un plan plus détaillé au niveau local⁶¹. Par conséquent, le plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie constitue un « plan » au sens de l'article 7 de la Convention.

78. Quant à savoir si le plan d'aménagement du territoire de la voïvodie est un plan « relatif à l'environnement », l'article 46 (par. 1) de la loi sur l'information et l'évaluation de l'impact sur l'environnement exige que les projets de plans d'aménagement du territoire soient soumis à une évaluation environnementale stratégique⁶². Lorsque, comme en l'espèce, une évaluation stratégique environnementale est obligatoire, il va sans dire qu'il s'agit bien d'un plan « relatif à l'environnement » au sens de l'article 7 de la Convention.

79. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que le plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie, tel que celui de la voïvodie de Lubusz, relève de la définition d'un plan au sens de l'article 7 de la Convention. La Partie concernée doit donc faire en sorte que la participation du public se déroule conformément aux paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 de la Convention.

Article 7 lu conjointement avec l'article 6 (par. 3 et 4)

80. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions de l'article 7 de la Convention lu conjointement avec les paragraphes 3 et 4 de l'article 6⁶³.

81. L'auteur de la communication n'apporte pas d'arguments ou de preuves spécifiques à l'appui de son allégation touchant ces dispositions. Le Comité ne dispose donc d'aucun élément pour examiner s'il y a eu un manquement auxdites dispositions. Il estime par conséquent que l'allégation selon laquelle la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions de l'article 7, lu conjointement avec les paragraphes 3 et 4 de l'article 6, n'est pas étayée.

⁶⁰ ECE/MP.PP/C.1/2021/16, par. 126 et 127.

⁶¹ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 3 ; déclaration liminaire de la Partie concernée lors de l'audition organisée à la cinquante-troisième réunion du Comité, p. 2.

⁶² Réponse de la Partie concernée aux questions du Comité, 8 avril 2021, annexe, p. 3.

⁶³ Communication, p. 2 et 13.

Article 7 lu conjointement avec l'article 6 (par. 8) – prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public

82. Au sujet de la question de savoir ce que l'obligation de prendre « dûment en considération » exige en pratique, le Comité rappelle ses conclusions sur la communication ACCC/C/2008/24 (Espagne), dans lesquelles il a estimé ce qui suit :

99. De plus, il apparaît clairement au Comité que l'obligation de tenir dûment compte dans la décision des résultats de la procédure de participation du public ne peut être considérée comme une obligation d'accepter toutes les observations, réserves ou opinions présentées. Toutefois, bien qu'il soit impossible d'accepter les points essentiels de toutes les observations présentées, qui peuvent souvent être antagoniques, l'autorité compétente doit néanmoins examiner de près toutes les observations reçues.

100. Le Comité rappelle que l'obligation de prendre « dûment en considération » au titre du paragraphe 8 de l'article 6, devrait être considérée à la lumière de l'obligation du paragraphe 9 de l'article 6 de « communiquer au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ». En conséquence, l'obligation de prendre dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public devrait être interprétée comme l'obligation selon laquelle la décision écrite raisonnée devrait comporter un examen de la façon dont la participation du public a été prise en considération⁶⁴.

83. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2012/70 (Tchéquie), le Comité a fait observer que, même si « l'obligation de rendre accessibles [les] motifs et considérations sur lesquels la décision est fondée n'est pas expressément énoncée à l'article 7 de la Convention [...] la Partie concernée a l'obligation de démontrer qu'elle s'est acquittée des obligations que lui impose le paragraphe 8 de l'article 6 »⁶⁵. Comme le Comité l'a souligné dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2013/96 (Union européenne), l'obligation de prendre dûment en considération ces résultats a tout autant de force pour les plans, programmes et politiques visés à l'article 7 que pour les projets visés à l'article 6⁶⁶. En l'espèce, le Comité a estimé qu'en ne démontrant pas de manière transparente et traçable comment il avait été dûment tenu compte de la participation du public, la Partie concernée n'a pas respecté l'article 7, lu conjointement avec l'article 6 (par. 8) de la Convention⁶⁷.

84. Les parties s'accordent à dire que le maréchal de la voïvodie de Lubusz a mené une consultation publique sur la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie et que les nombreuses observations formulées dans le cadre des consultations nationale et transfrontière ont été présentées dans des tableaux les regroupant en différentes catégories (voir le paragraphe 28 ci-dessus). Ces tableaux ont été publiés dans le rapport sur la consultation publique.

85. Les observations reçues lors des procédures de consultation aux niveaux national et transfrontière font l'objet de documents distincts et la voïvodie de Lubusz leur a appliqué des méthodes qui diffèrent légèrement selon le type de procédure. Les deux séries d'observations seront donc examinées séparément ci-dessous.

86. Avant de procéder à cet examen, le Comité note que la documentation mentionne une « consultation publique », alors que la Convention exige que le public ait la possibilité de « participer » effectivement au processus décisionnel, et pas seulement d'être « consulté ». L'essentiel, cependant, tient à la teneur de la procédure plutôt qu'à la nomenclature retenue dans la documentation.

⁶⁴ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, par. 99 et 100.

⁶⁵ ECE/MP.PP/C.1/2014/9, par. 62.

⁶⁶ ECE/MP.PP/C.1/2021/3, par. 128.

⁶⁷ Ibid., par. 137 c).

Procédure de consultation nationale

87. La Partie concernée affirme que les observations reçues dans le cadre de la procédure de consultation nationale sont traitées en détail dans le document intitulé « Justification – avis concernant le projet de modification du plan d’aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz »⁶⁸.

88. Le Comité a donc demandé à la Partie concernée de fournir une traduction anglaise de toutes les parties du document précité qui démontrent comment il a été dûment tenu compte des résultats de la participation du public au processus décisionnel concernant la modification de 2012 du plan d’aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz. En réponse, la Partie concernée a fourni des traductions en anglais d’extraits de documents montrant comment les observations de deux ONG, à savoir EKO-UNIA et Naturalists Club Poland, avaient été prises en considération. Or ces traductions ne sont pas des extraits du document mentionné au paragraphe 87 ci-dessus⁶⁹, mais d’un document totalement différent⁷⁰. Le Comité note que le document mentionné au paragraphe 87 ci-dessus ne fait nullement état des observations formulées par EKO-UNIA ou Naturalists Club Poland.

89. Le document dont la Partie concernée a fourni des extraits traduits contient les observations de 10 organisations et particuliers, dont EKO-UNIA et Naturalists Club Poland. Toutes les observations figurant dans le document sont assorties des lettres A à G. Les observations d’EKO-UNIA et du Naturalists Club Poland sont traitées plus en détail dans deux annexes jointes à ce document, annexes dont la Partie concernée a fourni au Comité des traductions en anglais. Le document ne comporte aucune annexe où les observations des huit autres membres du public soient traitées de façon analogue⁷¹.

90. Pour ce qui est du document dont la Partie concernée affirme qu’il traite des observations reçues au cours de la procédure de consultation publique nationale (voir le paragraphe 87 ci-dessus), le Comité note que ce document contient les observations de 104 organismes et institutions, la plupart étant marquées des lettres A à G. Quelques observations sont accompagnées d’un texte dans la colonne intitulée « Justification », mais dans la grande majorité des cas, cette colonne est laissée entièrement vide et les observations sont seulement marquées d’une lettre (de A à G).

91. La Partie concernée fait valoir que, compte tenu du grand nombre d’observations reçues, le fait de les énumérer dans un tableau et de leur attribuer une lettre en fonction de leur degré de recevabilité est considéré comme une solution acceptable selon le paragraphe 179 des Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d’environnement⁷².

92. Le paragraphe 179 des Recommandations de Maastricht spécifie ce qui suit :

Si toutes les opinions exprimées dans les observations ne doivent pas nécessairement être retenues, pour prendre dûment en considération toutes les observations soumises et démontrer que tel a bien été le cas, les autorités publiques peuvent décider de recourir à diverses méthodes, dont l’établissement d’un tableau détaillant chaque observation et la façon dont elle a été traitée. Dans ce tableau, les observations

⁶⁸ Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 2 ; déclaration liminaire de la Partie concernée lors de l’audition organisée à la cinquante-troisième réunion du Comité, p. 3. Document disponible sur https://bip.lubuskie.pl/system/pobierz.php?plik=uzasadnienie_do_wnioskow_i_opinii_zgloszonych_do_Zmiany_Planu_zagospodarownaia_przestrzennego_Wojewodztwa_Lubuskiego.pdf&id=10856&stats=true (en polonais seulement).

⁶⁹ Disponible sur https://bip.lubuskie.pl/system/pobierz.php?plik=uzasadnienie_do_wnioskow_i_opinii_zgloszonych_do_Zmiany_Planu_zagospodarownaia_przestrzennego_Wojewodztwa_Lubuskiego.pdf&id=10856&stats=true (en polonais seulement).

⁷⁰ Communication, annexe 1.

⁷¹ Ibid., annexe 1.

⁷² *Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d’environnement*, publication des Nations Unies, numéro de vente F.15.II.E.7.

pourraient être regroupées en fonction des problèmes abordés et une explication donnée quant à la façon dont ceux-ci ont été traités, ou une réponse écrite pourrait être apportée à chaque observation.

93. Le Comité relève que, si ce paragraphe indique effectivement que les Parties peuvent choisir de regrouper toutes les observations reçues des membres du public dans un tableau, il précise également que le tableau doit expliquer comment elles ont été traitées. Cela signifie que, lorsque l'autorité publique a accepté la teneur d'une observation, elle doit préciser en quoi il en est tenu compte dans la décision adoptée. À l'inverse, lorsqu'elle l'a rejetée, elle doit en exposer les raisons. Lorsqu'une autorité publique n'a accepté qu'une partie du contenu de l'observation, elle doit préciser ce qui a été incorporé dans sa décision ultérieure et ce qui a été omis. Quant aux parties qui ne sont pas acceptées sur le fond, l'autorité publique doit expliquer clairement et de manière suffisamment détaillée pourquoi elles ne l'ont pas été.

94. À cet égard, le Comité souligne que, indépendamment de la question de savoir si l'autorité publique compétente décide de fournir une réponse écrite à chaque observation reçue ou de toutes les regrouper en fonction des problèmes abordés, elle doit néanmoins démontrer de manière claire, transparente et traçable comment il a été dûment tenu compte de chacune des observations formulées⁷³.

95. Pour la même raison, il ne suffirait pas que les membres du public ayant soumis des observations écrites reçoivent une réponse écrite individuelle, sans que celle-ci soit rendue publique. Dans ce contexte, le Comité rappelle les conclusions qu'il a formulées concernant la communication ACCC/C/2013/98 (Lituanie) : « Si le fait d'écrire individuellement à chaque membre du public ayant soumis des observations peut constituer une bonne pratique complémentaire, de telles réponses sont "privées" et, à ce titre, ne peuvent pas satisfaire à l'obligation énoncée à l'article 6 (par. 9) de rendre publics les motifs sur lesquels la décision est fondée, y compris la manière dont les observations du public ont été prises en considération »⁷⁴.

96. Comme indiqué au paragraphe 89 ci-dessus, sur les 10 organisations et particuliers qui ont présenté des observations au cours de la procédure nationale de consultation publique, on peut voir de manière claire, transparente et traçable comment il a été dûment tenu compte des observations de deux organisations seulement (EKO-UNIA et Naturalists Club Poland). Il est possible que l'autorité compétente ait adressé des réponses écrites individuelles aux huit autres organisations et particuliers, mais eu égard aux conclusions du Comité sur la communication ACCC/C/2013/98 (Lituanie) citée ci-dessus, cela ne serait pas suffisant pour satisfaire aux dispositions de la Convention.

97. En ce qui concerne le document dont la Partie concernée affirme qu'il traite en détail des observations reçues au cours de la procédure nationale de consultation publique (voir le paragraphe 87 ci-dessus), comme déjà noté au paragraphe 90 ci-dessus, la colonne « Justification » est, dans la grande majorité des cas, laissée entièrement vide, les observations étant seulement assorties d'une lettre (de A à G).

98. Cela signifie que, pour les observations qui ont été acceptées en tout ou en partie, il n'est pas possible de repérer comment celles qui sont uniquement accompagnées d'une lettre ont été prises en compte dans la décision adoptée. Inversement, pour les observations qui ont été écartées, en tout ou en partie, il est impossible de discerner de manière suffisamment détaillée les raisons précises pour lesquelles celles qui étaient marquées seulement d'une lettre ont été rejetées.

99. Compte tenu de ce qui précède, le Comité estime qu'en ne démontrant pas de manière claire, transparente et traçable comment il a été dûment tenu compte de toutes les observations soumises par le public dans le cadre de la procédure nationale de consultation sur la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz, la Partie

⁷³ *La Convention d'Aarhus : Guide d'application*, publication des Nations Unies, numéro de vente F.13.II.E.3, p.156 ; et Recommandations de Maastricht, par. 179.

⁷⁴ ECE/MP.PP/C.1/2021/15, par. 143.

concernée n'a pas respecté l'article 7, lu conjointement avec le paragraphe 8 de l'article 6, de la Convention.

Procédure de consultation transfrontière

100. Les observations reçues dans le cadre de la procédure de consultation transfrontière ont été classées par catégorie, comme indiqué au paragraphe 28 ci-dessus. Selon les documents dont dispose le Comité, 1 099 observations au total ont été formulées dans le cadre des consultations transfrontières⁷⁵. Les observations reçues de 33 entités sont présentées dans un tableau figurant dans le document intitulé « Méthode d'examen des observations et des propositions de modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz dans le cadre de la procédure relative à l'impact environnemental transfrontière »⁷⁶. La réaction de l'autorité compétente aux observations reçues de ces 33 entités est exposée dans le document intitulé « Justification – suggestions concernant le projet de modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz »⁷⁷.

101. Cependant, pour ce qui est des autres observations reçues du public, la Partie concernée n'a soumis au Comité aucun élément de preuve permettant de démontrer si, et le cas échéant, comment, la voïvodie de Lubusz les a dûment prises en considération.

102. En particulier, selon le tableau statistique établi par la voïvodie de Lubusz pour les consultations transfrontières⁷⁸, les 1 070 observations reçues de particuliers dans le cadre de ces consultations ont toutes été regroupées dans la catégorie « D » comme étant « contraires à la politique du gouvernement de la voïvodie » et, partant, « non prises en considération » (voir paragraphe 28 ci-dessus). Bien que le Comité ait demandé à la Partie concernée de « fournir une traduction en anglais des dispositions de la politique de la voïvodie auxquelles ces observations étaient contraires »⁷⁹, elle ne l'a pas fait.

103. Compte tenu de ce qui précède, le Comité estime que la Partie concernée n'a pas démontré, de manière claire, transparente et traçable, comment les 1 070 observations reçues de particuliers dans le cadre des consultations transfrontières avaient été dûment prises en considération.

104. Rappelant les considérations figurant aux paragraphes 82, 83, 93 et 94 ci-dessus, le Comité estime qu'en ne démontrant pas, de manière claire, transparente et traçable, comment il a été dûment tenu compte de toutes les observations soumises par le public dans le cadre de la procédure de consultation transfrontière sur la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz, la Partie concernée n'a pas respecté l'article 7 lu conjointement avec l'article 6 (par. 8) de la Convention.

Article 9 (par. 3) – accès à la justice pour les organisations de défense de l'environnement et les particuliers

105. Conformément au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions d'autorités publiques.

106. Comme l'a indiqué le Comité dans ses conclusions sur les communications ACCC/C/2005/11 (Belgique)⁸⁰ et ACCC/C/2006/18 (Danemark)⁸¹, si le paragraphe 3 de l'article 9 mentionne les « critères éventuels prévus par [le] droit interne », la Convention ne fixe pas ces critères. Elle donne plutôt une certaine latitude pour la définition des membres du public qui ont accès à la justice. Dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark), le Comité a précisé que « la Convention n'interdit pas à une

⁷⁵ Communication, annexe 2, p. 5.

⁷⁶ Ibid., annexe 2, p. 6.

⁷⁷ Réponse de la Partie concernée à des questions, 8 avril 2021, p. 1 et 2.

⁷⁸ Communication, annexe 2, p. 5.

⁷⁹ Lettre à la Partie concernée et à l'auteur de la communication contenant les questions du Comité, 11 mars 2021, question 2 adressée à la Partie concernée.

⁸⁰ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 29 à 37.

⁸¹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 29 à 31.

Partie d'appliquer des critères généraux d'intérêt juridique ou d'établir l'existence d'un intérêt individuel majeur [...], pour autant que l'application de ces critères ne conduise pas à empêcher effectivement la totalité ou la quasi-totalité des membres du public de contester des actes ou omissions »⁸² qui contreviennent à la législation nationale relative à l'environnement. Dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), le Comité a observé que « les critères éventuels prévus par [le] droit interne » devraient être tels que l'accès à une procédure de recours soit la règle et non l'exception »⁸³.

107. Dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark), le Comité a également estimé que : « Lorsqu'il cherche à déterminer si une Partie satisfait aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9, le Comité tient compte du tableau d'ensemble, c'est-à-dire de la mesure dans laquelle le droit interne de la Partie concernée peut effectivement être un obstacle pour les membres du public en général, y compris les associations de défense de l'environnement, ou si ces dernières disposent de recours pour contester effectivement des actes ou omissions »⁸⁴. Dans cette évaluation, le paragraphe 3 de l'article 9 doit être lu parallèlement aux articles 1^{er} à 3 de la Convention et à la lumière de l'objectif énoncé dans le préambule, à savoir que « le public, y compris les organisations, [devrait avoir] accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que ses intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée »⁸⁵.

108. En ce qui concerne les allégations faites en l'espèce au sujet du paragraphe 3 de l'article 9, l'auteur de la communication et la Partie concernée ont communiqué au Comité les dix arrêts suivants :

a) Arrêt n° IV SA/Wa 338/05 du tribunal administratif régional de Varsovie, concernant une plainte déposée par une fondation contre une résolution d'une municipalité sur « la capture des animaux sans abri »⁸⁶ ;

b) Arrêt n° II OSK 1457/05 de la Cour administrative suprême, concernant une plainte déposée par une fondation contre la résolution VII/47/2003 de la municipalité de Karczew sur la protection des animaux⁸⁷ ;

c) Arrêt n° II OSK 1736/09 de la Cour administrative suprême, concernant une plainte d'une personne privée contre une résolution d'une municipalité relative à un plan local d'aménagement du territoire⁸⁸ ;

d) Arrêt n° II SA/Bk 171/10 du tribunal administratif régional de Białystok, concernant une plainte déposée par une ONG contre une résolution d'une municipalité relative à un plan local d'aménagement du territoire⁸⁹ ;

e) Arrêt n° II OSK 40/10 de la Cour administrative suprême, concernant une plainte déposée par une association contre la résolution n° XLII/1299/2008 de la municipalité de Varsovie relative à un plan local d'aménagement du territoire⁹⁰ ;

f) Arrêt n° II SA Go 833/13 du tribunal administratif régional de Gorzów Wielkopolski, concernant une plainte d'une personne privée contre un plan d'aménagement du territoire de la voïvodie⁹¹ ;

⁸² Ibid., par 31.

⁸³ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 36.

⁸⁴ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 30.

⁸⁵ ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 34 ; et ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 30.

⁸⁶ Communication, annexe 3 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 8 avril 2021, annexe 3.

⁸⁷ Communication, annexe 4 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 8 avril 2021, annexe 4.

⁸⁸ Communication, annexe 5.

⁸⁹ Communication, annexe 6 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 8 avril 2021, annexe 5.

⁹⁰ Communication, annexe 7 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 8 avril 2021, annexe 2.

⁹¹ Communication, annexe 8.

g) Arrêt n° IV SA/Wa 558/07 du tribunal administratif régional de Varsovie, concernant une plainte déposée par deux personnes privées contre la résolution n° 65/2004 de l'assemblée régionale de la voïvodie de Mazovie adoptant le plan d'aménagement du territoire de la voïvodie⁹² ;

h) Arrêt n° II SA Kr 1092/10 du tribunal administratif provincial de Cracovie, concernant une plainte de trois personnes privées contre une résolution de la voïvodie sur l'expropriation de biens⁹³ ;

i) Arrêt n° II OSK 647/14 de la Cour administrative suprême, concernant une plainte déposée par une personne privée contre la résolution n° XXII/191/12 de la voïvodie de Lubusz relative à la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie⁹⁴ ;

j) Arrêt n° II OSK 1598/13 de la Cour administrative suprême, concernant une plainte déposée par la municipalité de Gubin contre la résolution n° XXII/191/12 de la voïvodie de Lubusz relative à la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie⁹⁵.

109. Le Comité note que, sur les dix arrêts dont il est saisi en l'espèce, seuls quatre concernent l'accès à la justice dans le cas de plans d'aménagement du territoire des voïvodies (voir le paragraphe 108, al. f), g), i) et j) ci-dessus). Le Comité examine ci-après à la lumière de ces quatre arrêts les allégations de l'auteur de la communication concernant l'accès d'ONG de défense de l'environnement et d'autres membres du public à la justice pour contester les plans d'aménagement du territoire des voïvodies en vertu du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

Organisations non gouvernementales de défense de l'environnement

110. S'agissant de l'accès d'ONG de défense de l'environnement à la justice pour contester les plans d'aménagement du territoire des voïvodies, le Comité note qu'aucun des arrêts énumérés au paragraphe 108 ci-dessus ne concerne un recours engagé par une ONG de défense de l'environnement contre le plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie.

111. Le Comité est certes saisi de deux arrêts rendus au sujet des plaintes d'ONG contre des plans locaux d'aménagement du territoire (par. 108, al. d) et e) ci-dessus), mais de tels plans ont des fonctions et des effets juridiques différents de ceux des voïvodies dans la législation de la Partie concernée. En outre, dans le régime juridique de la Partie concernée, les dispositions législatives qui donnent accès à la justice dans le cas des actes (y compris les plans d'aménagement du territoire) de municipalités (art. 101 de la loi sur l'autonomie des municipalités) diffèrent de celles qui donnent accès à la justice dans le cas d'actes émanant de la voïvodie (art. 90 et 91 de la loi sur l'autonomie des voïvodies).

112. Il n'est donc pas possible au Comité de déduire des arrêts relatifs à l'accès d'ONG de défense de l'environnement à la justice pour contester des plans locaux d'aménagement du territoire quelle pourrait être la position des tribunaux sur les recours d'ONG de défense de l'environnement contre les plans d'aménagement du territoire des voïvodies.

113. Compte tenu de ce qui précède, le Comité estime que, dans le contexte de la présente communication, l'auteur de la communication n'a pas étayé son allégation selon laquelle la Partie concernée ne garantit pas l'accès à la justice, conformément au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, aux ONG de défense de l'environnement qui contestent les plans d'aménagement du territoire des voïvodies.

Particuliers

114. Le Comité rappelle tout d'abord que l'obligation énoncée au paragraphe 3 de l'article 9 en vertu de laquelle les membres du public devraient pouvoir engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes et omissions qui

⁹² Communication, annexe 9 ; réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 8 avril 2021, annexe 1.

⁹³ Communication, annexe 10.

⁹⁴ Réponse de la Partie concernée à la communication, annexe.

⁹⁵ Ibid., annexe.

contreviennent au droit national de l'environnement n'implique pas que, dans chaque cas, les membres du public obtiennent nécessairement gain de cause sur le fond de leur demande.

115. En l'occurrence, le Comité est saisi de trois arrêts dans lesquels des particuliers ont cherché à contester les plans d'aménagement du territoire des voïvodies (voir le paragraphe 108, al. f), g) et i) ci-dessus). Ces trois arrêts s'échelonnent sur une période de neuf ans, de l'arrêt n° IV SA/Wa 558/07 de 2007 à l'arrêt n° II OSK 647/14 de 2015. Dans chaque cas, les demandeurs ont finalement été déboutés de leur demande.

116. Le Comité note toutefois que, dans son arrêt de 2015 n° II OSK 647/14, la Cour administrative suprême indique que : « Compte tenu des dispositions de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire, on ne peut écarter a priori une éventuelle violation des droits ou de l'intérêt juridique des propriétaires des biens immobiliers situés dans la zone couverte par le plan d'aménagement du territoire de la voïvodie »⁹⁶.

117. Compte tenu de la déclaration susmentionnée de la Cour administrative suprême, le Comité ne voit pas en quoi ces trois arrêts rendus sur une période de neuf ans, dans lesquels des particuliers ont contesté sans succès le plan d'aménagement du territoire d'une voïvodie, font apparaître un manquement systémique à l'obligation de garantir l'accès à la justice, conformément au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, pour les particuliers qui contestent de tels plans.

118. À la lumière de ce qui précède, le Comité conclut que, dans le contexte de la présente communication, l'auteur de la communication n'a pas étayé son allégation selon laquelle la Partie concernée ne donne pas accès à la justice, conformément au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, aux particuliers qui contestent les plans d'aménagement du territoire d'une voïvodie.

IV. Conclusions et recommandations

119. Compte tenu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et les recommandations ci-après.

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

120. Le Comité estime qu'en ne démontrant pas, de manière claire, transparente et traçable, comment il a été dûment tenu compte de toutes les observations soumises par le public dans le cadre de la procédure de consultation nationale et de la procédure de consultation transfrontière sur la modification du plan d'aménagement du territoire de la voïvodie de Lubusz, la Partie concernée n'a pas respecté l'article 7 lu conjointement avec l'article 6 (par. 8) de la Convention.

B. Recommandations

121. Agissant en application du paragraphe 35 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties, et constatant que la Partie concernée a consenti à ce qu'il prenne les mesures prévues au paragraphe 36 b) de l'annexe de la décision I/7, le Comité recommande à la Partie concernée de prendre les mesures législatives, réglementaires, administratives et pratiques nécessaires pour faire en sorte que, dans les procédures de participation du public nationales ou transfrontières sur les plans d'aménagement du territoire des voïvodies relevant de l'article 7 de la Convention, les autorités publiques démontrent, de manière claire, transparente et traçable, comment toutes les observations reçues du public ont été dûment prises en considération.

⁹⁶ Ibid., annexe, p. 9.