

Mariusz BARAN*

 <https://orcid.org/0000-0003-1896-7378>

Ilona PRZYBOJEWSKA**

 <https://orcid.org/0000-0003-2756-6664>

Dagmara SKUPIEŃ***

 <https://orcid.org/0000-0003-3620-5377>

LA RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE DU TRÉSOR PUBLIC ET DES ENTITÉS PUBLIQUES EN POLOGNE À LA LUMIÈRE DE LA LOI ET DE LA JURISPRUDENCE¹

Abstract

Sujet d'étude : à l'heure actuelle, les défis et les dilemmes environnementaux sont particulièrement visibles. Le fait que la qualité de l'environnement dans lequel nous vivons ait un impact direct sur notre vie ou notre santé signifie que les problèmes environnementaux et les questions de qualité de

* Docteur en droit, Université Jagellonne de Cracovie ; e-mail : m.baran@uj.edu.pl

** Docteur en droit, Université Jagellonne de Cracovie ; e-mail : iprzybojewska@gmail.com

*** Dr hab., professeure à l'Université de Lodz, Faculté de Droit et d'Administration, Département de droit européen, international et collectif du travail, avocate ; e-mail : dkupien@wpia.uni.lodz.pl

¹ La présente étude a été réalisée par Mariusz Baran dans le cadre d'un projet scientifique mené en vertu de l'accord conclu avec le Centre national des sciences de Cracovie sous le contrat n° UMO-2016/21/D/HS5/03841, numéro d'enregistrement du projet de recherche 2016/21/D/HS5/03841 [*Opracowanie Mariusza Barana powstało w ramach projektu naukowego realizowanego w ramach umowy zawartej z Narodowym Centrum Nauki w Krakowie na podstawie umowy nr UMO-2016/21/D/HS5/03841, numer rejestracyjny projektu badawczego 2016/21/D/HS5/03841*].

Cette publication est inspirée par le rapport élaboré par les auteurs aux Journées internationales de l'Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française sur le thème « La responsabilité environnementale » qui se sont tenues à l'Université de Lodz le 5–7 juin 2023, dans le cadre de la session « La responsabilité environnementale en droit public » dirigée par Mme Sara Brimo (Professeur junior à l'Université Paris-Panthéon-Assas) que les auteurs remercient chaleureusement.

l'environnement préoccupent de plus en plus les individus. Cet article porte sur la responsabilité du Trésor public et des entités publiques pour les dommages environnementaux et le non-respect des obligations préventives ainsi que pour la détérioration de la qualité de l'environnement en vertu du droit polonais et européen, ainsi que de la jurisprudence des tribunaux polonais et internationaux.

Objectif de recherche : L'objectif de l'analyse est de présenter les conditions théoriques et dogmatiques de la responsabilité du Trésor public et des entités publiques pour les dommages environnementaux et le non-respect des obligations préventives ainsi que pour la détérioration de la qualité de l'environnement, tant dans le cadre du droit public que du droit privé.

Méthode : Notre analyse repose sur une méthode juridique théorique et dogmatique. En outre, les points de vue présentés dans la jurisprudence sont utilisés pour illustrer les questions analysées.

Conclusions : Il en ressort que les défis liés à l'état de l'environnement et au changement climatique s'accompagnent d'une augmentation, dans divers forums, des mesures juridiques visant à forcer les États modernes à prendre des mesures optimales pour améliorer l'état de l'environnement et réduire les émissions de gaz à effet de serre, ce qui implique un engagement de la responsabilité du Trésor public et des entités publiques pour le dommage environnemental et le défaut d'actions relatives à la qualité de l'environnement. Dans de nombreux cas, les actions juridiques des autorités locales et régionales ne sont pas suffisantes pour assurer la protection de l'environnement. En plus, comme le confirme la jurisprudence des tribunaux européens, le forum international peut parfois être un moyen de forcer les États à prendre leurs responsabilités en matière environnementale.

Mots-clés : état de la qualité de l'environnement, responsabilité des autorités publiques, notion de dommage environnemental.

1. Introduction

Les problèmes environnementaux en Pologne sont pour la plupart communs à l'ensemble du pays. Il s'agit tout d'abord de la pollution de l'air et de la contamination des grands fleuves, ainsi que de problèmes de réhabilitation des sols des décharges de déchets. Les problèmes régionaux concernent surtout la dévastation de l'environnement par les mines de charbon. La concentration de substances polluantes (surtout les PM10) dans l'air ambiant excède les tolérances maximales².

Depuis l'époque industrielle, les grandes usines ont mis leurs déchets en décharge sans les trier. Cette pratique a été continuée pendant la période communiste (1945–1989) et dans les années 1990. Elle a entraîné l'apparition d'un nombre important de décharges illégales de déchets contenant des substances dangereuses pour l'environnement. En outre, après l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne en 2004, des importations de déchets provenant

² Cf. arrêt de la CJUE du 22 février 2018 dans l'affaire C-336/16 Commission européenne contre la République de Pologne, ECLI:EU:C:2018:94.

des pays occidentaux, mais aussi des pays voisins ont pu être observées suite à l'ouverture des frontières³. à l'heure actuelle, une tâche difficile se pose : celle d'assainir les terres polluées par les décharges non contrôlées et de réaménager les terrains dévastés. Ce problème reste difficile à résoudre compte tenu des complications liées aux titres de propriété et des frais très élevés⁴. L'extraction du charbon, source traditionnelle d'énergie électrique en Pologne a eu des conséquences néfastes pour les régions concernées. L'extraction du lignite dans les mines à ciel ouvert a provoqué des modifications du système hydrologique local et des affaissements de terrains. En réponse aux exigences globales et européennes de réduction des émissions de dioxyde de carbone dans l'air, la Pologne réalise un plan de fermeture graduelle des centrales électriques fondées sur le charbon. La protection de la planète implique dans ce cas d'affronter les grands défis de la restructuration de ce secteur et impose de repenser la politique énergétique du pays. La Pologne protège sa biodiversité ; des parcs nationaux, des réserves naturelles, des espaces Natura 2000 ont été créés dans diverses régions du pays. Malgré cela, quelquefois, les intérêts de l'écologie se heurtent à ceux des institutions publiques en ce qui concerne la localisation d'infrastructures de transport ou l'aménagement des forêts domaniales⁵.

L'ensemble des défis signalés auxquels est confronté le droit de l'environnement aujourd'hui est avant tout lié à l'exigence de globalité de la protection de l'environnement (également appelée, à juste titre, « dilemme »). à l'heure de l'aggravation des menaces environnementales, l'exhaustivité de la protection de l'environnement est une condition sine qua non pour que les mesures prises à de nombreux niveaux soient efficaces. Cela est d'autant plus vrai que le droit de l'environnement est un domaine de réglementation juridique très diversifié. Les défis auxquels est confrontée la protection de l'environnement découlent des effets (négatifs) de l'activité humaine sur l'environnement, qui n'ont cessé de s'intensifier à l'ère de l'Anthropocène. Les problèmes environnementaux et les questions relatives à la qualité de l'environnement sont ainsi devenus, de plus en plus, l'affaire des individus.

³ Comp. l'arrêt de la CJUE du 14 mars 2019 dans l'affaire C-399/17, Commission européenne contre République tchèque, ECLI:EU:C:2019:200.

⁴ **P. Otto**, *Dekada bez przelomów* [La décennie sans avancées], 28 mars 2023, <https://www.gazetaprawna.pl/perlysamorzadu/artykuly/8690178,dekada-bez-przelomow.html> ; accès le 31.03.2024.

⁵ L'arrêt de la CJUE du 17 avril 2018 dans l'affaire C-441/17 Commission européenne contre République de Pologne, ECLI:EU:C:2018:255.

Dans cet article, nous analysons la responsabilité environnementale des pouvoirs publics en Pologne à la lumière des règles nationales, des conventions internationales et du droit de l'Union européenne, ainsi que de la jurisprudence des tribunaux polonais et internationaux. Ces règles vont certainement jouer un rôle de plus en plus important au vu de l'aggravation de la situation environnementale et de la sensibilité croissante de la société à cet égard.

2. La notion de « responsabilité environnementale »

Dans le système juridique polonais, la notion de « responsabilité environnementale » doit être distinguée des notions de « responsabilité pour les dommages environnementaux » et de « responsabilité pour les dommages causés par l'impact environnemental ».

La notion de « responsabilité environnementale », c'est-à-dire la responsabilité pour la qualité de l'environnement (ses différentes composantes) est de nature générale, combinant dans son contenu aussi bien les obligations des autorités publiques (consistant à assurer la sécurité environnementale aux générations présentes et à protéger l'environnement) que l'obligation universelle (à savoir de tout individu), responsabilité pour avoir causé une détérioration de l'état de l'environnement, qui fait l'objet d'une réglementation détaillée. Les deux autres notions, à savoir « la responsabilité pour les dommages environnementaux » et « la responsabilité pour les dommages causés par l'impact environnemental » se réfèrent à des dommages causés à des biens précis (respectivement – communs ou appartenant à une entité juridique spécifique).

Le législateur fait une distinction entre les dommages matériels ou corporels « classiques », réparés selon les modalités du Code civil, compte tenu des modifications découlant de lois spéciales, et les dommages environnementaux, causés à l'environnement en tant que bien commun, réparés selon des modalités particulières.

Les dommages écologiques/environnementaux, quant à eux, peuvent s'entendre de deux manières que nous pouvons déterminer comme une acception restreinte ou large. Au sens restreint, il s'agit d'un dommage causé uniquement à l'environnement entendu comme bien commun. Ce type de dommage comprend des événements considérés comme négatifs du point de vue des sciences naturelles et du droit en vigueur. En revanche, l'acception large se rapporte à un dommage écologique/environnemental qui comprendrait non seulement le dommage écologique/environnemental au sens restreint, mais aussi

le dommage à une personne ou à un bien constituant une propriété individuelle. À l'heure actuelle, la réparation des dommages écologiques au sens large, mais uniquement des dommages corporels ou matériels, relève du droit civil, tandis que la responsabilité pour les dommages écologiques au sens restreint est le plus souvent mise en œuvre par le biais de divers types de véhicules juridiques selon le principe du « pollueur-payeur ». C'est l'acceptation restreinte que la directive 2004/35/CE (transposée en Pologne par la loi relative à la prévention et à la réparation des dommages environnementaux⁶) semble conférer au dommage environnemental (se référant uniquement à l'environnement en tant que bien commun ou à ses différentes composantes).

Il n'existe pas de définition universelle et normative de la notion de « dommage environnemental ». Il est vrai que la loi relative à la prévention des dommages définit « le dommage environnemental », mais uniquement aux fins de l'application de cet acte normatif. Selon cette définition (article 6 point 11 de la loi relative à la prévention des dommages), le dommage environnemental s'entend d'« un changement négatif et mesurable de l'état ou de la fonction des éléments naturels, évalué par rapport à l'état initial, qui a été causé directement ou indirectement par les activités de l'entité utilisant l'environnement » sur un élément de l'environnement défini plus loin dans le corps de cette loi. Cependant, la définition du dommage environnemental n'est pas universelle parce qu'elle n'est prise en compte que dans le cadre de l'application des dispositions de la loi en question. Une définition analogue ne fonctionne pas dans la loi portant droit de l'environnement⁷, qui prévoit elle aussi une responsabilité pour les dommages environnementaux.

Selon la définition citée ci-dessus, la notion de dommage environnemental elle-même est limitée à des éléments strictement définis du milieu naturel. La notion de dommage repose sur l'hypothèse qu'il est possible de mesurer l'ampleur des changements dans l'environnement causés par un impact sur celui-ci en comparant l'état initial à l'état actuel⁸.

⁶ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, J.O. 2020 position 2187 texte consolidé du 8/12/2020, ci-après : la loi relative à la prévention des dommages.

⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, J.O. 2022 position 2556 texte consolidé du 9/12/2022.

⁸ **M. Górski**, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska* [Responsabilité dans le droit administratif en matière de protection de l'environnement], Warszawa 2008, p. 26.

En l'absence de définition légale du dommage environnemental, les définitions suivantes sont proposées dans la littérature. Elles soulignent que la notion de dommage écologique implique « une détérioration effective de l'environnement, laquelle nuit au bien commun et viole le droit constitutionnel des citoyens à l'environnement », ainsi qu'« une menace (risque direct) aux biens protégés »⁹. Il convient de distinguer entre la notion de « dommage écologique » individualisé, c'est-à-dire causé aux biens d'un sujet individualisé, en violation d'un droit subjectif ayant des conséquences environnementales, et la notion de dommage écologique survenant dans l'environnement considéré comme un « bien commun »¹⁰.

3. Les sources de responsabilité environnementale en Pologne

3.1. La Constitution

En droit polonais, le principe de la responsabilité pour l'état de l'environnement engagée à l'égard de tout individu qui porte atteinte à ce dernier, est de rang constitutionnel. Conformément à l'article 86 de la Constitution polonaise, chacun est tenu de prendre soin de l'environnement et chacun sera responsable de toute détérioration qu'il causerait¹¹. Il s'agit de l'un des rares devoirs explicitement exprimés dans la Constitution, ce qui souligne encore davantage l'importance de la nécessité de protection de l'environnement.

Les obligations résultant de l'article 86 de la Constitution peuvent être de nature variée. Le devoir de prendre soin de l'environnement donne naissance non seulement à des devoirs de nature négative, comme l'interdiction de détruire ou de dégrader les éléments de l'environnement, de polluer l'eau, l'air ou le sol, mais aussi des devoirs positifs, dont surtout l'injonction de prévenir les dommages environnementaux et de gérer l'environnement de manière rationnelle. Le devoir de prendre soin de l'environnement ne saurait se limiter à la responsabilité des dégradations causées, ce qui découle de la deuxième

⁹ **M. Longchamps**, *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną* [Responsabilité pour le dommage écologique], Wrocław 1986, p. 14.

¹⁰ *Ibidem*, p. 75.

¹¹ « Le devoir de prendre soin de l'environnement, en tant que patrimoine et richesse nationale, incombe aux autorités publiques, aux personnes morales (autres organisations) et aux personnes physiques » (arrêt de la Cour constitutionnelle du 13 mai 2009, Kp 2/09).

partie de l'article 86 de la Constitution, mais doit être déduit des autres dispositions constitutionnelles. Parmi celles-ci, l'article 31, paragraphe 3, de la Constitution, qui permet de restreindre l'exercice des libertés et des droits constitutionnels, notamment pour des raisons de protection de l'environnement, revêt une importance particulière. La Constitution de la République de Pologne permet au législateur de restreindre les droits et libertés, sans toutefois pouvoir intervenir au-delà de ce qu'on appelle « l'essence » d'un droit donné (article 31, paragraphe 3 *in fine*). Les contraintes constitutionnelles visées ci-dessus ne se limitent pas au positionnement de la préservation de l'environnement parmi les valeurs axiologiques de l'ordre juridique polonais, en rendant explicitement responsables pour l'état de l'environnement non seulement les autorités publiques, mais aussi les individus, et en formulant l'obligation, qui est en fait une directive constitutionnelle, d'endosser la responsabilité pour une dégradation de l'état de l'environnement, le cas échéant.

La complexité du droit de l'environnement se manifeste clairement dans le domaine de la responsabilité juridique. Il s'agit d'une branche du droit qui fait converger tous les types fondamentaux de responsabilité, et dont les réglementations sont composées d'éléments issus d'autres domaines du droit.

La diversité des réglementations en matière de responsabilité dans le droit de l'environnement empêche la création d'un régime uniforme de responsabilité juridico-environnementale. Le domaine du droit de l'environnement est créé à travers l'adaptation des instruments et des institutions aux besoins de ce domaine et à travers le développement de solutions originales à partir de ces éléments.

En premier lieu, il convient de présenter dans un contexte plus large le problème de la responsabilité au sein de la réglementation relative à la protection de l'environnement. En évoquant l'importance réservée à la préservation de l'environnement par les normes constitutionnelles, il faut tout d'abord souligner que l'environnement, en tant que « bien commun », bénéficie d'une protection tout particulière qui se manifeste déjà à l'article 5 de la Constitution de la République de Pologne (c'est-à-dire, au chapitre 1er de la loi fondamentale) sous la forme de l'injonction de préserver l'environnement qui serait « une des valeurs fondamentales qui déterminent l'axiologie de l'ordre constitutionnel polonais »¹².

¹² Voir **A. Wasilewski**, *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)* [La dynamique de changement et la continuité dans le droit administratif contemporain : un défi pour la doctrine juridique (sur l'exemple du droit de l'environnement)] dans **J. Supernat** (dir.) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana*

Deuxièmement, la protection de l'environnement constitue un bien que le législateur réglemente dans la Constitution selon plusieurs aspects, en formulant, entre autres, l'obligation pour les autorités publiques d'assurer la sécurité écologique à notre génération et à celles à venir, l'obligation de préserver l'environnement (article 74, paragraphe 1 et 2, de la Constitution), ainsi que le devoir universel de prendre soin de l'environnement, accompagné par le principe de la responsabilité – elle aussi applicable universellement (c'est-à-dire, pesant sur chacun) – pour avoir causé la détérioration de l'environnement, les particularités de cette responsabilité étant précisées par la loi (article 86 de la Constitution), et en indiquant la préservation de l'environnement comme l'un des motifs qui justifient la restriction des droits et libertés constitutionnelles (article 31, paragraphe 3).

Troisièmement, les destinataires de l'obligation constitutionnelle de préserver l'environnement sont tant les autorités publiques (article 74, paragraphe 2, de la Constitution) que les entités privées (article 86)¹³.

Quatrièmement, les obligations relatives à l'environnement, adressées à tous (y compris aux entités privées) peuvent être divisées en deux groupes : 1) les obligations négatives, telles que l'interdiction de détruire ou de dégrader les éléments de l'environnement, et 2) les obligations positives, dont surtout l'injonction de prévenir la dégradation de l'environnement et celle de le gérer d'une manière rationnelle.

3.2. La législation en matière de la responsabilité environnementale

A. Les observations générales

Comme l'indique pertinemment A. Wasilewski¹⁴, « en considérant l'ordre juridique polonais actuel, nous pouvons observer dans ce contexte un *continuum*

Profesorowi Janowi Bociowi [Entre tradition et avenir dans la science du droit administratif. Mélanges dédiées au professeur Jan Boć], Wrocław 2009, p. 770 ainsi que l'opinion dissidente de M. le Juge Marian Zdyb à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 octobre 2001, K 28/01, points 66–67, OTK ZU 2001/7, position 212.

¹³ A titre d'exemple, la Cour constitutionnelle déclare expressément que « l'obligation de préserver l'environnement, lequel constitue le patrimoine et la richesse nationales, pèse sur les autorités publiques, sur les personnes morales (autres entités organisationnelles) et sur les personnes physiques » (Arrêt du 13 mai 2009, Kp 2/09, point 36, OTK ZU *Jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Recueil officiel* n° 5/A/2009, poste 66).

¹⁴ A. Wasilewski, *Actio negatoria jako instrument prawny ochrony środowiska (w świetle prawa polskiego)* dans S. Grodziski et al. (dir.), *Vetera Vovis Augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Waclawowi Uruszczakowi*, T. II, Kraków 2010, p. 1149.

des outils juridiques de caractère négatoire, créés pour assurer la protection de l'environnement – entendu comme un “bien commun” au sens large – en neutralisant réellement les risques ou les dommages environnementaux ».

Il convient de souligner que la responsabilité tant du Trésor public, que des entités publiques, est soumise à la fois aux principes généraux de la responsabilité civile (responsabilité délictuelle) régis par le Code civil¹⁵, et à des réglementations spécifiques, par exemple, aux dispositions de la loi portant droit de l'environnement, la loi sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux¹⁶, ou la loi sur l'eau¹⁷.

Les demandes de dommages-intérêts en droit civil sont, en règle générale, portées devant les tribunaux de droit commun, tandis que la responsabilité en droit administratif pour les dommages environnementaux est mise en œuvre par les organes de l'administration publique sous la forme de décisions administratives, qui sont soumises au contrôle – du point de vue du critère de légalité – des tribunaux administratifs¹⁸.

Selon le type de dommage, c'est-à-dire en distinguant un dommage environnemental d'un dommage patrimonial qui affecte une entité privée, résultant d'un impact environnemental, différents types de responsabilité peuvent être établis dans le droit de l'environnement.

En considérant le critère du dommage, on en distingue quatre types. Premièrement : les dommages sur le patrimoine des entités privés résultant d'un impact environnemental : dans ce cas, sont applicables les principes de protection de la partie lésée tels que prévus par le Code civil (en particulier, l'article 415 et suivants du Code civil), compte tenu des dispositions particulières de la loi portant droit de l'environnement (articles de 322 à 328) (les « dommages individuels »), Deuxièmement : les dommages causés à l'environnement considéré comme un bien commun, résultant des impacts environnementaux (article 323, paragraphe 2, de la loi susvisée), qui peuvent faire l'objet d'une

¹⁵ Loi du 23 avril 1964 – Code civil (texte consolidé : J.O. du 2022, position 1360), ci-après, « Code civil ».

¹⁶ Loi du 13 avril 2007 relative à la prévention et à la réparation des dommages environnementaux (texte consolidé : J.O. du 2020, position 2187), ci-après, la « loi sur la prévention des dommages ». Cette loi met en œuvre la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

¹⁷ Loi du 20 juillet 2017 – Loi sur l'eau (texte consolidé : J.O. du 2022, position 2625).

¹⁸ Sur la responsabilité délictuelle de l'État voir **B. Lewaszkiewicz-Petrykowska**, *La réforme de la responsabilité civile, est-elle nécessaire ?* dans **Z. Hajn, D. Skupień** (dir.), *La responsabilité civile en France et en Pologne*, Łódź 2016, p. 56–58.

procédure civile au cours de laquelle les ayants droit réclameront le rétablissement de l'état conforme à la loi et l'application des mesures préventives ou la cessation d'activité. Troisièmement : les dommages environnementaux causés par un impact environnemental négatif (articles 362 et 363 de la loi susvisée), pour lesquels la responsabilité est engagée en vertu du droit administratif, et quatrièmement : les dommages environnementaux tels que visés par la loi sur la prévention des dommages¹⁹.

En considérant l'auteur des faits pour lesquels la responsabilité est engagée, on distingue la responsabilité délictuelle (basée sur le principe de la faute ou du risque). En ce qui concerne la responsabilité du Trésor public ou des collectivités locales, la responsabilité est de principe fondée sur la faute. Selon l'article 417 du Code civil, lorsque le dommage a été causé par l'action ou l'omission illégale de l'autorité du pouvoir public, en est responsable le Trésor de l'État ou l'unité de collectivité territoriale ou une autre personne morale exerçant ce pouvoir en vertu de la loi²⁰. Article 417¹ du Code civil prévoit quatre cas spécifiques engageant la responsabilité civile de l'État²¹. En ce qui concerne le régime de la responsabilité délictuelle, il est obligatoire de démontrer l'existence des conditions suivantes : 1) la faute incluant les conditions suivantes à être réunies : l'illicéité du comportement de l'auteur du dommage environnemental et son intention de nuire ou la négligence ; 2) le lien de causalité adéquat entre le comportement de l'auteur et le dommage ; 3) le montant des dommages subis.

Article 417² du Code civil établit la responsabilité de l'État fondée sur l'équité en cas d'un dommage corporel causé à la suite de l'exécution légale du pouvoir public. La victime peut demander des dommages et intérêts ainsi qu'une indemnité de son préjudice morale lorsque les circonstances l'exigent, notamment l'incapacité de travail de la victime ou sa situation matérielle difficile²².

¹⁹ **M. Longchamps**, *Odpowiedzialność...*, p. 14 et suiv. ou **M. Baran**, *The concept of environmental damage according to Directive 2004/35 and the derogation under Article 4 (7) of Directive 2000/60 : How to effectively remedy water damage* dans **M. Boeve et al.** (dir.), *Environmental Law for Transitions to Sustainability – Circular economy, climate change, water resource management and sustainable biodiversity*, Cambridge 2021, p. 282–285.

²⁰ Traduction de l'article 417 du Code civil : **B. Lewaszkievicz-Petrykowska**, *La réforme...*, p. 57–58.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

B. Les types de responsabilité dans le droit de l'environnement et leurs fonctions et caractéristiques

La distinction de la responsabilité en fonction du caractère de la norme dont elle découle, est bien établie. On distingue donc la responsabilité civile, administrative et pénale. Ces types de responsabilité diffèrent principalement par leur mode d'application et leurs fonctions. Dans le cas de la responsabilité civile, la fonction compensatoire est mise en avant, ayant pour objectif de réparer les dommages apparus (dommages matériels et corporels), bien que la responsabilité civile puisse également avoir une fonction préventive. Pour ce qui est de la responsabilité pour dommages en droit civil, la protection des intérêts individuels est au premier plan.

Dans le cas de la responsabilité administrative, il s'agit de réparer le dommage environnemental, en ordonnant l'élimination de la cause du dommage ou l'application de mesures préventives appropriées pour éviter que le dommage ne se produise (voir, par exemple, les dispositions de la loi portant droit de l'environnement ou de la loi sur la prévention des dommages). Cette responsabilité consiste en une décision arbitraire (sous la forme d'une décision administrative imposant certaines obligations ou injonctions, par exemple de prendre des mesures correctives ou préventives ou de supprimer la cause du dommage), qui peut ensuite faire l'objet d'un contrôle par les tribunaux administratifs. Dans le cas de la responsabilité pour dommages engagée dans le cadre du droit administratif, la priorité est donnée à la protection de l'intérêt public (c'est-à-dire, de l'environnement en tant que bien commun).

Il convient également de faire référence à la notion du dommage environnemental. Ce concept n'a pas de définition universelle et normative propre. Bien qu'elle donne une définition des « dommages environnementaux », la loi sur la prévention des dommages ne le fait que pour faciliter l'application de ses dispositions. Selon cette définition, les dommages environnementaux sont considérés comme « un changement négatif et mesurable de l'état ou de la fonction des éléments naturels, évalué par rapport à l'état initial, qui a été causé directement ou indirectement par les activités de l'entité utilisant l'environnement » (article 6, paragraphe 11, de la loi sur la prévention des dommages) sur un élément de l'environnement défini plus loin dans le corps de la loi. La définition du dommage environnemental repose sur l'hypothèse qu'il est possible de mesurer l'ampleur du changement de l'environnement (la détérioration réelle) causé par un impact sur celui-ci, en comparant l'état initial à l'état actuel (l'état au moment où le dommage a été révélé).

En revanche, en droit civil, le dommage est « une perte pécuniaire, causée à des biens qui font l'objet des droits patrimoniaux, dont la loi rend quelqu'un responsable »²³. Un même événement peut donner lieu à des dommages environnementaux ainsi qu'à des dommages au sens du droit civil.

La loi portant droit de l'environnement prévoit des solutions spécifiques propres au sujet de la responsabilité civile liée à l'impact environnemental, sous réserve que cette responsabilité soit engagée sur la base des dispositions du Code civil qui s'appliquent sauf dispositions particulières différentes (article 322 de la loi susmentionnée). Le droit de l'environnement n'a pas développé d'outils et de mécanismes propres pour régler la responsabilité civile (sauf la base pour l'action *quasi-négatoire* prévue à l'article 323 de la loi portant droit de l'environnement). Afin de pouvoir engager cette responsabilité plus facilement, ce droit a néanmoins introduit des modifications au concept de la responsabilité qui tiennent compte de la spécificité de l'objet de la protection (l'environnement et ses éléments). Il ne fait aucun doute que la responsabilité civile en matière de droit de l'environnement sera attribuée à l'entité dont l'activité, par son impact sur l'environnement, a causé un dommage ou un risque. Tout impact environnemental donne lieu à la possibilité d'engager la responsabilité civile en matière de préservation de l'environnement, et il est indifférent que l'impact se situe dans le champ d'application d'un permis ou qu'il le dépasse ; il est également indifférent que l'impact soit contrôlé et intentionnel ou incontrôlé et non intentionnel. Les principaux moyens de réparation de ces dommages sont énoncés à l'article 363 du Code civil. Le législateur distingue deux options pour la réparation du dommage. La première est le « rétablissement de l'état antérieur » (restauration naturelle), qui consiste à inverser les effets du dommage causé. Le deuxième moyen de réparer un préjudice civil est le versement d'une indemnité en argent. Les deux modes de réparation susmentionnés sont équivalents. Dans la pratique, ce sont les indemnités pécuniaires qui prédominent. Des ordonnances de restitution en nature sont beaucoup plus rares. La restitution en nature se caractérise par le fait qu'elle vise à compenser le dommage en remplaçant ou en réparant le bien endommagé (de la partie lésée) ou à supprimer les effets négatifs de l'atteinte à son intérêt particulier.

Il convient de noter que ce concept n'est pas équivalent à celui de « rétablissement de l'état légal » ou de « l'état correct », qui apparaîtra dans d'autres réglementations juridiques sur la responsabilité pour dommages²⁴. Le

²³ M. Longchamps, *Odpowiedzialność...*, p. 15.

²⁴ Voir par exemple l'article 323, paragraphe 1, de la loi portant sur le droit de l'environnement.

rétablissement de l'état antérieur et le rétablissement de l'état légal ne sont pas des concepts univoques, et encore moins identiques. L'état antérieur n'est pas nécessairement l'état légal.

Dans le cas de la responsabilité pour dommages environnementaux engagée en vertu du droit administratif, la nécessité de restaurer l'environnement dans son « état normal » (article 362, paragraphe 1 point 2, de la loi portant droit de l'environnement) et de prendre des mesures correctives pour supprimer définitivement les effets de l'activité de l'entité utilisant l'environnement (article 9, paragraphe 2 point 2, de la même loi) est mise en avant. L'objectif principal des mesures indiquées, en termes simples, est de restaurer l'environnement dans l'état où il se trouvait avant l'événement à l'origine du dommage. Par essence, ces actions sont similaires à la « restitution en nature » en ce sens qu'elles peuvent consister à rétablir littéralement l'environnement dans son état antérieur, mais aussi à garantir un état dans lequel les effets négatifs sur l'environnement sont supprimés et, lorsque cette suppression n'est pas possible, font l'objet d'une compensation en nature.

Dans la législation spécifique, on peut noter une tendance à inclure des mécanismes introduisant la responsabilité de l'entité causant le dommage ou affectant négativement un bien, similaire à la responsabilité mise en œuvre par une action négatoire, dont le but est de prendre des mesures pour prévenir les dommages futurs et d'éliminer le facteur causant le dommage²⁵.

La responsabilité pour dommages est principalement associée à l'obligation de compenser (indemniser). En revanche, dans le système juridique il existe également des dispositions qui traitent de la question de la prévention des dommages (responsabilité préventive). La disposition générale régissant la responsabilité préventive dans l'ordre juridique polonais au sein du droit civil est l'article 439 du Code civil, selon lequel une personne directement menacée d'un dommage en raison du comportement d'une autre personne peut exiger que la personne prenne des mesures nécessaires pour éviter le danger menaçant et, si nécessaire, fournisse également une sécurité appropriée. La condition préalable à l'engagement de ce type de responsabilité est l'existence d'un état réel de risque de dommage.

La responsabilité préventive en matière de dommages environnementaux liés à un état de risque imminent se retrouve également dans le droit administratif. Cette responsabilité est prévue par la loi sur la prévention des dommages. L'une des obligations imposées par cette loi est le devoir de prendre des mesures

²⁵ Voir par exemple l'article 323, paragraphe 2, de la loi portant droit de l'environnement.

préventives « en rapport avec un événement, un acte ou une omission causant un risque imminent de dommages environnementaux, afin de prévenir ou de réduire ces dommages, en particulier d'éliminer ou de réduire les émissions » (article 6, paragraphe 4, de la loi sur la prévention des dommages). L'engagement de la responsabilité préventive est également possible au vu de la loi portant droit de l'environnement. Comme prévu à l'article 362, paragraphe 1 point 1, de cette loi, l'autorité environnementale compétente est habilitée à imposer par décision une obligation à l'entité utilisant l'environnement de limiter son impact sur celui-ci ainsi que les risques associés, lorsque l'activité de cette entité a des incidences négatives sur l'environnement. La survenance d'un dommage environnemental n'est pas requise pour l'engagement de cette responsabilité.

Il convient également de mentionner les motifs de la responsabilité des autorités publiques. En droit polonais, la responsabilité d'une autorité publique pour un acte illégal ou une omission a une base constitutionnelle (article 77, paragraphe 1, de la Constitution). Cette responsabilité est le plus souvent assimilée à la responsabilité engagée sur la base de l'illégalité. En effet, pour que les conditions de cette responsabilité soient réunies, il suffit de démontrer que l'acte ou l'omission étaient objectivement illicites et qu'il existait un lien de causalité adéquat entre l'acte ou l'omission et le dommage (article 417 § 1 du Code civil). L'irrégularité dans l'action d'une autorité publique peut prendre la forme de violation des droits et libertés constitutionnels, des principes constitutionnels relatifs au fonctionnement des autorités publiques, ou de manquements aux lois ordinaires, aux actes exécutifs, ou aux normes extra-juridiques qui sont liées aux normes juridiques de diverses manières.

Un autre type de responsabilité dans l'exercice de l'autorité publique est la responsabilité pour ses actes légitimes. Il s'agit d'un type spécifique de responsabilité ; à son engagement, l'élément d'illégalité n'est pas présent. Dans le système juridique polonais, il n'existe pas de normes générales qui exprimeraient le principe de la responsabilité de l'État pour l'exercice légal de l'autorité publique causant des dommages matériels. L'article 417² du Code civil ne concerne que les dommages corporels. Il n'existe pas de disposition analogue à l'article 77 de la Constitution garantissant le droit à la réparation des dommages causés par l'action légale d'une autorité publique. Cette responsabilité n'est engagée que lorsqu'une disposition légale le prévoit (ce qui suppose l'existence d'une base juridique expresse). La diversité et la dispersion des réglementations en matière de responsabilité pour les dommages liés à l'exercice légal de l'autorité publique font que chaque cas nécessite une analyse des lois spéciales. Dans la législation, il existe également des exemples où l'ingérence dans les droits

de l'individu n'entraîne pas la nécessité de compenser les dommages matériels ou même où la législation indique explicitement l'absence de possibilité de réclamer une indemnisation.

La responsabilité pour l'exercice illégal de l'autorité publique et la responsabilité pour l'exercice légal de l'autorité publique sont séparées par une frontière nette, qui est la prémisse de l'illégalité. Le plus souvent, le montant de l'indemnité elle-même est également plafonné.

Dans le droit de l'environnement, la responsabilité pour les dommages est considérée à la fois comme une responsabilité pour les dommages environnementaux et pour les dommages matériels causés aux entités individuelles en conséquence de l'impact environnemental. Il est caractéristique qu'à la réparation des dommages environnementaux s'appliquent les normes de droit administratif, en faisant un usage subsidiaire des instruments de droit civil relatifs à la responsabilité pour dommages. Ceci est particulièrement évident dans le mécanisme de responsabilité pour dommages environnementaux prévu par la loi sur la prévention des dommages. D'autre part, la réparation des dommages causés aux biens appartenant à des entités en conséquence de l'impact environnemental s'inscrit dans le cadre du droit civil, avec des modifications introduites par la loi portant droit de l'environnement et par les réglementations particulières. Il est important de noter que la réparation de ce type de dommage, bien qu'affectant directement la propriété de l'entité concernée, peut également avoir un impact positif indirect sur l'environnement, en particulier si la restauration est effective ou si les mesures préventives prises s'avèrent efficaces. Dans une moindre mesure, cet effet peut être obtenu par le versement d'une indemnisation monétaire.

En ce qui concerne la responsabilité environnementale proprement dite, il convient de souligner qu'il n'existe pas de réglementation globale en la matière. La loi sur la prévention des dommages ne prétend pas l'être, en raison des nombreuses et détaillées exclusions de son champ d'application, de nature subjective et objective. L'inapplicabilité des dispositions de cette loi rend nécessaire l'application de la loi portant droit de l'environnement et de lois spécifiques en cas de dommages environnementaux.

Dans le cas de l'action civile déjà mentionnée au titre de l'article 323, paragraphe 1, de la loi portant droit de l'environnement, le droit d'intenter une telle action en cas d'impact illégal sur l'environnement en tant que bien commun, créant un risque imminent ou causant des dommages, incombe également, entre autres (outre le Trésor public et les collectivités locales) aux organisations environnementales (article 323, paragraphe 2, de la loi susvisée)

qui ont le droit de réclamer à l'entité responsable du risque ou de l'infraction de rétablir l'état légal et de prendre des mesures préventives, notamment en installant des équipements ou des dispositifs de protection contre le risque ou l'infraction, ou, si cela est impossible ou excessivement difficile, de demander la cessation de l'activité à l'origine du risque ou de l'infraction. Cette disposition (article 323, paragraphe 2, de la loi portant droit de l'environnement) est une exception au principe selon lequel la responsabilité civile en droit de l'environnement s'applique aux biens du sujet individuel et non aux dommages causés à l'environnement en tant que bien commun²⁶.

La législation polonaise prévoit aussi des régimes spéciaux de la responsabilité environnementale. Le Trésor public peut être responsable des dommages causés par des animaux vivant en liberté sur la base de principes généraux (Code civil) ou de lois spéciales : la loi sur la protection de la nature²⁷ ou la loi sur la chasse²⁸. Il convient de distinguer la responsabilité du Trésor public pour les dommages causés par certaines espèces d'animaux sauvages couverts par la protection d'espèces (article 126 de la loi sur la protection de la nature) et la responsabilité pour les dommages causés par le gibier sauvage (les dommages de chasse – l'article 46 de la loi sur la chasse)²⁹. Les deux réglementations ont une fonction compensatoire liée aux restrictions des droits de propriété que, en vertu des lois généralement applicables, les propriétaires doivent supporter en raison de la nécessité de réaliser l'intérêt public (ici : la conservation de la nature).

²⁶ Un exemple de procès intenté sur cette base juridique est la procédure devant le Tribunal régional de Varsovie dans une affaire introduite par une organisation environnementale contre le Trésor public pour la protection de l'environnement naturel humain et concernant l'abattage d'arbres (récolte de bois) dans certaines zones de la forêt de Białowieża, IV C 264/18.

²⁷ La loi du 16 avril 2004 sur la protection de la nature (Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (texte consolidé, J.O. 2022 position 916 avec changements).

²⁸ La loi sur la chasse (Ustawa z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie) (texte consolidé, J.O. 2022 position 1173)

²⁹ Cf. **D. Danecka, W. Radecki**, *Odpowiedzialność za szkody łowieckie* [Responsabilité pour les dommages causés par la chasse], Warszawa 2022, p. 74–78 ; **W. Danilowicz**, *Prawo łowieckie* [Droit de la chasse], Warszawa 2020 ; **B. Rakoczy**, *Odpowiedzialność za szkody łowieckie* [Responsabilité pour les dommages causés par la chasse], Warszawa 2016, p. 190–203.

4. La responsabilité environnementale de l'État polonais devant les juridictions européennes

4.1. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) n'établit pas de droit subjectif à un environnement propre et sûr. Néanmoins, la jurisprudence environnementale s'est développée après le constat de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) dans l'affaire *López Ostra c. Espagne*, 1994 (§ 51), selon lequel des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale. Cette ligne jurisprudentielle a été constatée dans l'affaire *Gronuś c. Pologne* (n° 29695/96, déc. du 2 décembre 1999). La violation du droit au respect de la vie privée et familiale (Article 8 de la CEDH) a été alléguée par plusieurs requérants dans leurs plaintes contre la Pologne³⁰.

Dans les affaires devant la CourEDH, le grief au titre de l'article 8 de la Convention a été déclaré irrecevable, par exemple aux motifs que les nuisances occasionnées aux requérants ne dépassaient un seuil minimum de gravité (*L. et A. Kania c. Pologne*, n° 12605/03, déc. du 21 juillet 2009), que les requérants n'avaient présenté aucun élément susceptible de prouver le préjudice éventuel sur leur propre santé ou sécurité ou sur celles de leurs familles causé par la circulation automobile dans leur quartier et les nuisances susceptibles d'en résulter (*Walkuska c. Pologne*, no 6817/09, déc. du 29 avril 2008). Dans les autres affaires, la CourEDH a estimé que l'illégalité de l'activité privée source de pollutions ou de nuisances ne suffisait pas pour caractériser une ingérence dans les droits garantis par l'article 8 (*Furlepa c. Pologne*, no 62101/00, déc. du 18 mars 2008), ou que le préjudice réel porté à la santé et au bien-être du requérant n'avait pas atteint un niveau suffisant pour tomber sous le coup de l'article 8 (*Gronuś c. Pologne*, précitée). Dans l'affaire *Plachta et autres c. Pologne* (no 25194/08, déc. du 25 novembre 2014), relative aux nuisances sonores générées par un aéroport militaire, la Cour a considéré que la préservation de la « sécurité nationale » était un but légitime justifiant les nuisances alléguées.

³⁰ Voir CourEDH, Guide sur la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme. Environnement, Strasbourg 2022, p. 25.

Par contre, dans l'affaire *Apanasewicz c. Pologne* (n° 6854/07, déc. du 3 mai 2011), la CourEDH a constaté une violation de l'article 8 ainsi que de l'article 6 § 1 de la CEDH. Il s'agissait dans ce cas du bruit et de la poussière générés par le fonctionnement d'une cimenterie et la circulation des camions transportant les matières nécessaires à la production.

La CourEDH a noté qu'il ressortait des éléments du dossier que l'activité qui constituait la source des nuisances subies par la requérante présentait une envergure beaucoup plus importante que les activités mises en cause par les requérants dans les affaires similaires mentionnées ci-dessus (point 97 de l'arrêt dans l'affaire *Apanasewicz c. Pologne*).

Elle a relevé que le tribunal civil avait ordonné l'arrêt de l'activité de l'usine, au motif que son fonctionnement troublait la requérante dans la jouissance de sa propriété d'une manière excédant l'ampleur des inconvénients normaux du voisinage. En prononçant son jugement, ce tribunal s'était fondé sur des circonstances telles que le caractère irrégulier des chantiers réalisés par le propriétaire de l'usine, la durée importante des nuisances, leur forte intensité, la proximité directe des propriétés ainsi que l'incompatibilité de la nature de l'activité menée par le propriétaire de l'usine avec l'affectation prévue des terrains dans le plan local d'urbanisme (point 98 de l'arrêt). La CourEDH a noté que la conclusion à laquelle était parvenu le tribunal s'appuyait sur des éléments concrets, tels que les données techniques recueillies à l'issue des mesures effectuées *in situ*, attestant du niveau élevé de bruit, supérieur aux seuils prescrits par la législation locale et les normes internationales pertinentes (point 98 de l'arrêt précité). La CourEDH a jugé que les mesures destinées à préserver les droits de la requérante au regard de l'article 8 étaient restées entièrement inopérantes et qu'il y avait violation de cette disposition ainsi que de l'article 6 § 1 de la CEDH.

4.2. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

Le système des recours pour manquement aux obligations de l'Union européenne (Article 259 TFUE) joue un certain rôle de mécanisme de 'catalyse' des litiges transnationaux au sein de l'Union. Ce rôle a été très visible dans le cas du recours introduit le 26 février 2021 par la République tchèque contre la Pologne dans l'affaire C-121/21 devant la Cour de justice de l'UE (CJUE)³¹. Par sa requête déposée en vertu de l'article 259 TFUE, la République tchèque,

³¹ Recours introduit le 26 février 2021 – République tchèque/Pologne (Affaire 121/21).

soutenue par la Commission européenne, a demandé à la CJUE de constater que la Pologne avait enfreint plusieurs règles de l'UE en matière de protection de l'environnement.

Comme l'avocat général Priit Pikamäe l'a souligné dans ses conclusions dans cette affaire³², il s'agissait du premier différend interétatique relevant exclusivement du domaine du droit de l'environnement de l'UE à avoir été porté devant la Cour. La République tchèque se plaignait que ses citoyens situés près de la frontière subissent indûment les conséquences environnementales des activités minières, à savoir une baisse importante du niveau des eaux souterraines ainsi que des affaissements de terrain. De l'autre côté, la Pologne soutenait que la fermeture de la mine entraînerait de lourdes pertes économiques, tant en termes d'approvisionnement énergétique que d'emplois. Le gouvernement de la République tchèque a formulé plusieurs griefs, portant tout d'abord sur une violation de la directive 2011/92³³ consistant dans l'introduction d'une législation en vertu de laquelle il était possible de prolonger de 6 ans une autorisation d'exploitation minière sans évaluation des incidences sur l'environnement et en vertu de laquelle la procédure d'octroi d'une autorisation d'exploitation minière était en majorité non publique³⁴. La République tchèque a fait valoir aussi que la Pologne avait violé la directive 2011/92 susmentionnée en déclarant que la décision relative aux conditions environnementales applicables au projet d'extension et de prolongation des activités d'extraction de la mine de Turów jusqu'en 2044 était immédiatement exécutoire, excluant ainsi une protection juridictionnelle effective contre cette décision. Par ailleurs, la Pologne aurait violé la directive 2000/60³⁵ en ce que la décision relative aux conditions environnementales ne couvrait pas adéquatement l'ensemble de la période du projet du point de vue des incidences de l'exploitation minière sur la situation des nappes d'eau.

³² Cf. Conclusions de l'avocat général M. Priit Pikamäe dans l'affaire C-121/21, présentées le 3 février 2022, point 3, ECLI:EU:C:2022:74.

³³ Directive 2011/92/UE du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO L 26 du 28.1.2012, p. 1–21.

³⁴ Directive 2011/92/UE du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO L 26 du 28.1.2012, p. 1–21.

³⁵ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO n° L 327 du 22/12/2000, p. 1–73.

La Pologne aurait aussi violé la directive 2011/92 en ce qu'elle a empêché le public concerné et la République tchèque d'intervenir dans la procédure d'octroi de l'autorisation finale d'exploitation minière de la mine de lignite de Turów jusqu'en 2026, ainsi que la directive 2003/4³⁶ et le principe de coopération loyale au sens de l'article 4, paragraphe 3, TUE.

En raison de non-respect de l'ordonnance concernant la cessation immédiate de l'extraction du lignite, des astreintes journalières d'un montant de 500 000 euros ont été infligées à la Pologne³⁷.

L'affaire s'est soldée par la conclusion d'un accord amiable entre les deux pays le 3 février 2022 devant la CJUE³⁸. Les parties ont convenu d'une indemnisation de 35 millions d'euros et en plus le versement de 10 millions d'euros à la région de Liberec par la Fondation d'exploitant de la mine – PGE pour les dommages causés par l'exploitation de la mine. Par ailleurs, la Pologne s'est engagée entre autres à construire une paroi souterraine afin d'éviter tout écoulement supplémentaire des nappes phréatiques depuis le territoire tchèque et entreprendre les diverses mesures de prévention contre les dommages environnementales dans l'avenir. Les parties ont soumis les différends éventuels résultant de l'exécution de l'accord au contrôle judiciaire de la CJUE.

L'affaire C-441/17 devant la CJUE³⁹ concernait la gestion forestière de la forêt de Białowieża (Puszcza Białowieska) en Pologne, qui selon la Commission européenne n'était pas conforme aux obligations de la République de Pologne résultant du droit de l'UE. La CJUE a constaté que la Pologne avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu des directives concernées.

La forêt de Białowieża est un espace naturel préservé sous les auspices de l'UNESCO, inscrit sur la liste des sites Natura 2000. Dans cette forêt, la protection devait être garantie aux habitats naturels ainsi qu'aux habitats de certaines espèces d'animaux et d'oiseaux. En outre, ce site constitue une zone de protection spéciale des oiseaux, désignée conformément à la directive « oiseaux ».

³⁶ Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JO n° L 041 du 14/02/2003, p. 26–32.

³⁷ Cf. Ordonnance de la vice-présidente de la Cour du 21 mai 2021, ECLI:EU:C:2021:420.

³⁸ Cf. Ordonnance du Président de la Cour du 4 février 2022 (C-121/21) « Radiation », ECLI:EU:C:2022:82. Voir aussi A. Raimbault, Mine de Turów : un accord source de désaccords, <https://francais.radio.cz/mine-de-turow-un-accord-source-de-desaccords-8741442> ; accès le 31.03.2024.

³⁹ Arrêt de la CJUE du 17 avril 2018 dans l'affaire C-441/17 Commission européenne contre la République de Pologne, ECLI:EU:C:2018:255.

En 2016, le ministre polonais de l'Environnement a autorisé pour la période allant de 2012 à 2021 des coupes sanitaires, des opérations de reboisement et des coupes de rajeunissement dans certaines zones de la forêt dans lesquelles toute intervention était jusque-là exclue. Par la suite, en 2017, le directeur général de l'Office des forêts a adopté une décision relative à l'abattage des arbres colonisés par le bostryche typographe et à la récolte des arbres constituant une menace pour la sécurité publique et portant un risque d'incendie dans toutes les classes d'âge des peuplements forestiers des districts forestiers.

Le gouvernement polonais a justifié les décisions susmentionnées en utilisant l'argument de la propagation constante du bostryche typographe, insecte nuisible. La Commission européenne n'a pas partagé le raisonnement des autorités polonaises. En conséquence, elle a demandé à la CJUE de constater que la Pologne avait manqué à ses obligations découlant des directives « habitats »⁴⁰ et « oiseaux »⁴¹ de l'UE. Lors de la procédure devant la CJUE, la Pologne a été enjointe de cesser immédiatement les abattages sous peine d'astreinte journalière.

L'affaire a amené la CJUE à recevoir dans son intégralité le recours introduit par la Commission. La Cour a tout d'abord constaté que les mesures prises par le service polonais des forêts domaniales conduisaient à la destruction d'habitats naturels. Les coupes d'arbres perturbaient aussi la vie d'espèces protégées par la directive « oiseaux ». La Pologne s'est conformée à l'arrêt de la Cour et a mis fin aux mesures de gestion forestière qui lui étaient reprochées.

5. La responsabilité environnementale du pouvoir publique dans la jurisprudence des tribunaux polonais

Les différents aspects de la responsabilité environnementale ont été analysés dans la doctrine de droit civil depuis longtemps⁴². Quand même, ce n'est depuis relativement peu de temps que la responsabilité pour les dommages

⁴⁰ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, telle que modifiée par la directive 2013/17/UE du Conseil, du 13 mai 2013, JO 2013, L 158, p. 193.

⁴¹ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO 2010, L 20, p. 7), telle que modifiée par la directive 2013/17.

⁴² Voir par exemple **B. Lewaszkiewicz-Petrykowska**, *Responsabilité civile pour le dommage nucléaire en droit polonaise*, Revue internationale de droit comparé 1987/39-3, p. 693-703, ou **S. Włodyka**, *Cywilnoprawna ochrona środowiska w Polsce. Tendencje i perspektywy rozwoju* [La protection assurée par le droit civil du milieu naturel de l'homme en Pologne et

environnementaux attire l'attention du public, des médias et des juristes en Pologne. Une avancée en la matière peut être attribuée aux procès sur la nocivité du smog de ces dernières années, fondés sur un grief de violation d'un droit de la personnalité qu'est le droit de vivre dans un environnement propre. Ces affaires ont été intentées en raison d'un dépassement très important des normes de qualité de l'air en Pologne suite à l'apparition d'un smog nocif en automne et en hiver dans de nombreuses localités. En 2018, la Cour de justice de l'UE a constaté la violation par la Pologne de la directive CAFE⁴³ à cet égard⁴⁴. Faisant valoir que leur droit de la personnalité, à savoir le droit de vivre dans un environnement propre (ou la possibilité de jouir d'un environnement non pollué), est ainsi violé, des personnes connues intentaient des actions devant les tribunaux civils, demandant le plus souvent le versement d'une indemnité appropriée à une institution caritative⁴⁵. Les demandes étaient fondées sur l'article 24 § 1 et 2 du Code civil, qui établit la base de la protection des droits de la personnalité en droit civil.

Le catalogue des droits de la personnalité dans l'ordre juridique polonais est ouvert. Cela découle de l'article 23 du Code civil, qui stipule que les droits de la personnalité, tels que, notamment, la santé, la liberté, l'honneur, la liberté de conscience, le nom ou le pseudonyme, l'image, la confidentialité des correspondances, l'inviolabilité du domicile, la création scientifique, artistique, inventive et de rationalisation, restent protégés par le droit civil, indépendamment de la protection prévue par d'autres dispositions. Il n'existe donc pas de définition légale des droits de la personnalité, ni de catalogue exhaustif de ces droits, et, au fil du temps, dans des réalités en constante évolution, de nouveaux droits de la personnalité ont été identifiés et reconnus par la jurisprudence. Toutefois, avant les procès sur la nocivité du smog, on dirait que le droit de vivre dans un environnement propre n'en faisait pas partie, et la manière dont l'article 23 du Code civil est formulé et le terme même de « droits de la personnalité »

perspectives d'évolution], *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze* 1983/108, p. 151.

⁴³ Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, JO L 152 du 11.6.2008, p. 1–44.

⁴⁴ Voir l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-336/16 précitée. Dans cet arrêt, la Cour a constaté une violation de la directive CAFE par la Pologne.

⁴⁵ Voir *Grażyna Wolszczak wygrała proces o smog. Państwo będzie musiało zapłacić*, 24 janvier 2019, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/grazyna-wolszczak-wygrala-proces-o-smog-panstwo-bedzie-musialo-zaplatcac-626435> ; accès le 31.03.2024 ou *Pozwali państwo za smog. Sąd przyznał im rację i 35 tysięcy złotych na cele charytatywne*, 1 octobre 2019, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/warszawa-sthur-szczygiel-i-sadlik-wygrali-w-sprawie-smogu-1322583> ; accès le 31.03.2024.

permettent de déduire certaines caractéristiques que ceux-ci devraient avoir par opposition, par exemple, aux biens communs.

Jusqu'à ce que la question juridique sur la possibilité de qualifier le droit de vivre dans un environnement propre de droit de la personnalité soit soumise à la Cour suprême, les procès sur la nocivité du smog s'achevaient par des décisions diverses. Ainsi, certains tribunaux considéraient (selon la jurisprudence traditionnelle de la Cour suprême, en particulier l'arrêt de 1975⁴⁶) que le droit de vivre dans un environnement propre ne constituait pas un droit de la personnalité. Dans d'autres cas cependant, les tribunaux reconnaissaient le droit de vivre dans un environnement propre comme un droit de la personnalité en statuant en faveur des demandeurs. Selon l'article 23 du Code civil, toute atteinte aux droits de la personnalité donne à la partie lésée le droit, entre autres, de réclamer des dommages-intérêts, selon les modalités prévues par le Code civil.

La Cour suprême a décidé⁴⁷ que le droit de vivre dans un environnement propre n'est pas un droit de la personnalité, tout en soulignant que la santé, la liberté et la vie privée sont protégées en tant que droits de la personnalité et que ceux-ci peuvent être violés ou menacés à la suite de la violation des normes de qualité de l'air fixées par la loi⁴⁸. La Cour suprême a donc partagé en principe le point de vue exprimé dans sa décision précitée de 1975. Mais l'autre partie de la réponse de la Cour suprême, qui indique que la santé, la liberté, la vie privée, susceptibles d'être violés ou menacés par la violation des normes de qualité de l'air fixées par la loi, sont protégées en tant que droits de la personnalité, semble laisser une certaine marge de manœuvre pour utiliser la voie de la protection des droits de la personnalité dans les affaires environnementales⁴⁹.

Vu l'aggravation du problème de la pollution de l'environnement et son impact négatif sur la santé humaine, il est probable que les demandes portant sur la responsabilité environnementale du Trésor public et des entités publiques seront plus fréquentes. Néanmoins, compte tenu de la réponse négative de la Cour suprême à la question juridique sur la possibilité de qualifier le droit de

⁴⁶ La Cour suprême, dans son arrêt du 17 juillet 1975, I CR 356/75, a constaté que le droit de l'homme à un environnement biologique non pollué et à la satisfaction de ses besoins esthétiques par l'admiration de la beauté du paysage ne peut être protégé par les moyens prévus à l'article 24 du code civil que si la violation de ce droit constitue en même temps une atteinte ou une menace aux droits de la personnalité au sens de l'article 23 du code civil.

⁴⁷ Résolution de la Cour suprême du 28 mai 2021, III CZP 27/20.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Par exemple, le jugement du Sąd Okręgowy (Tribunal de grande instance) de Gliwice du 9 décembre 2021, III Ca 1548/18.

vivre dans un environnement propre de droit de la personnalité, il semble qu'il sera de plus en plus important de faire valoir les demandes d'indemnisation pour les dommages environnementaux par le biais du régime de la responsabilité délictuelle, y compris en particulier l'article 323 déjà mentionné de la loi portant droit de l'environnement, ou par une tentative d'invoquer une atteinte aux droits de la personnalité, tels que le droit à la vie ou le droit à la santé, à l'égard du non-respect des normes environnementales. Tous ces moyens ne sont pas exempts d'obstacles. En ce qui concerne le régime de la responsabilité délictuelle, c'est en particulier la démonstration de la faute, y compris d'illicéité du comportement et d'un rapport de causalité adéquat entre le comportement de l'auteur et le dommage qui risque de poser des difficultés importantes dans ce cas.

L'illégalité est une condition de la responsabilité dans le contexte des principes généraux. Par exemple, l'article 417 § 1 du Code civil précité, qui régit la responsabilité de l'autorité publique lors de l'exercice de son pouvoir publique, concerne le dommage causé par l'action ou l'omission *illégal* de cette autorité. D'autre part l'article 323, paragraphe 1, de la loi portant droit de l'environnement fait référence à l'impact illégal sur l'environnement. Ce n'est que dans certains cas que l'article 325 de la loi portant droit de l'environnement peut constituer un remède, en indiquant que la responsabilité pour les dommages causés par un impact environnemental n'est pas exclue par le fait que l'activité causant le dommage est exercée sur la base d'une décision et dans les limites de celle-ci. Bien que cette disposition assouplisse les exigences concernant la condition d'illégalité en se référant à des décisions administratives, elle ne s'applique qu'à la responsabilité des destinataires de ces décisions administratives.

En théorie, dans le cadre de la responsabilité du Trésor public pour les dommages environnementaux, il est possible d'appliquer l'article 4172 du Code civil précité. En vertu de cette disposition, l'illicéité du comportement n'est pas une condition préalable à l'engager la responsabilité de l'État ; au contraire, il est explicitement indiqué qu'il s'agit de situations d'exercice légal de l'autorité publique par lesquelles un dommage corporel a été causé. Toutefois, cette disposition ne peut être appliquée que dans des cas particuliers, à savoir lorsque le dommage corporel a été causé dans des circonstances qui justifient l'octroi d'une réparation pour des raisons d'équité. Cette disposition est très rarement appliquée dans la pratique. De même, dans les affaires environnementales, il est difficile de s'attendre raisonnablement à ce que la situation change à cet égard. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de cas où cette disposition a été appliquée à la catégorie d'affaires susmentionnée.

Un autre obstacle peut être lié à l'établissement d'un lien de causalité adéquat, c'est-à-dire incluant les conséquences normales de l'action ou de

l'abstention dont le dommage a résulté (article 361 § 1 du Code civil). Il est parfois très difficile, voire impossible, de démontrer un tel lien. Cela pourrait être le cas si les normes environnementales n'étaient pas respectées en causant un dommage pour la santé.

6. Conclusions

Les défis posés par l'état de l'environnement et le changement climatique, ainsi que la conscience environnementale accrue des sociétés modernes, s'accompagnent de l'introduction de recours juridiques dans divers forums en vue de forcer les États modernes à prendre des mesures optimales pour sauvegarder l'environnement et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ces mesures relèvent de la responsabilité du Trésor public et des entités publiques pour les actions à mener en matière de qualité de l'environnement. Dans de nombreux cas, c'est par l'action en justice d'entités privées que, par excellence, se manifestent les prétentions d'intérêt général. Cette démarche illustre le contraste entre la dimension globale de la question de l'état de l'environnement et du changement climatique en cours, et la nature individuelle de la protection juridique qui, dans son sens traditionnel, repose sur la responsabilité pour les dommages. Le forum international peut parfois être un moyen de forcer les États à assumer leurs responsabilités en matière d'environnement.

Bibliographie

- Baran M.**, *The concept of environmental damage according to Directive 2004/35 and the derogation under Article 4 (7) of Directive 2000/60 : How to effectively remedy water damage* dans M. Boeve, S. Akerboom, C. Backes et M. van Rijswijk (dir.), *Environmental Law for Transitions to Sustainability – Circular economy, climate change, water resource management and sustainable biodiversity*, Cambridge 2021.
- CourEDH**, *Guide sur la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme. Environnement*, Strasbourg 2022.
- Danecka D., Radecki W.**, *Odpowiedzialność za szkody łowieckie*, Warszawa 2022.
- Daniłowicz W.**, *Prawo łowieckie*, Warszawa 2020.
- Górski M.**, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B.**, *La réforme de la responsabilité civile, est-elle nécessaire ?* dans Z. Hajn, D. Skupień (dir.), *La responsabilité civile en France et en Pologne*, Łódź 2016.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B.**, *Responsabilité civile pour le dommage nucléaire en droit polonaise*, *Revue internationale de droit comparé* 1987/39–3, p. 693–703.
- Longchamps M.**, *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986.

- Otto P.**, *Dekada bez przelomów*, 28 mars 2023, <https://www.gazetaprawna.pl/perlysamorzadu/artykuly/8690178,dekada-bez-przelomow.html> ; accés le 31.03.2024.
- Raimbault A.**, *Mine de Turów : un accord source de désaccords*, <https://francais.radio.cz/mine-de-turow-un-accord-source-de-desaccords-8741442> ; accés le 31.03.2024.
- Rakoczy B.**, *Odpowiedzialność za szkody łowieckie*, Warszawa 2016.
- Wasilewski A.**, *Actio negatoria jako instrument prawny ochrony środowiska (w świetle prawa polskiego)* dans S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz et M. Stus (dir.), *Vetera Vovis Augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, T. II, Kraków 2010.
- Wasilewski A.**, *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)* dans J. Supernat (dir.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Włodyka S.**, *Cywilnoprawna ochrona środowiska w Polsce. Tendencje i perspektywy rozwoju*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze 1983/108, p. 134–151.

Sites Internet

- Grażyna Wolszczak wygrała proces o smog. Państwo będzie musiało zapłacić; 24 janvier 2019*, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/grazyna-wolszczak-wygrala-proces-o-smog-panstwo-bedzie-musiало-zaplatc-626435>; accés le 31.03.2024.
- Pozwali państwo za smog. Sąd przyznał im rację i 35 tysięcy złotych na cele charytatywne; 1 octobre 2019*, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/najnowsze/warszawa-sthur-szczygiel-i-sadlik-wygrali-w-sprawie-smogu-1322583>; accés le 31.03.2024.

Mariusz BARAN, Ilona PRZYBOJEWSKA, Dagmara SKUPIEŃ

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA I PODMIOTÓW PUBLICZNYCH ZA ŚRODOWISKO W ŚWIETLE PRAWA I ORZECZNICTWA

Abstrakt

Przedmiot badań: Obecnie szczególnie widoczne są wyzwania i dylematy związane z ochroną środowiska. Fakt, że stan jakości środowiska, w jakim żyjemy, ma bezpośredni wpływ na nasze życie czy zdrowie sprawia, że problemy środowiskowe i kwestie stanu jakości środowiska stają się coraz częściej przedmiotem zainteresowania jednostek. Przedmiotem rozważań zawartych w artykule jest problematyka odpowiedzialności Skarbu Państwa i podmiotów publicznych za szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu oraz niedopełnienie obowiązków w zakresie jej zapobieżenia, jak również za pogorszenie jakości środowiska, w świetle prawa polskiego i europejskiego, a także orzecznictwa sądów polskich i międzynarodowych.

Cel badawczy: Celem badawczym prowadzonej analizy jest przedstawienie teoretyczno- i dogmatycznoprawnych uwarunkowań odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz podmiotów publicznych za szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu oraz niedopełnienie obowiązków w zakresie jej zapobieżenia, jak również za pogorszenie jakości środowiska zarówno na gruncie prawa publicznego, jak i prywatnego.

Metoda badawcza: W toku prowadzonej analizy wykorzystana została metoda teoretyczno- i dogmatycznoprawna, a nadto w celu egzemplifikacji analizowanych zagadnień oparto się na poglądach prezentowanych w judykaturze.

Wyniki: Prowadzone rozważania wskazują, że wyzwaniom związanym ze stanem środowiska i zmianami klimatycznymi towarzyszy również wzrost na różnych forach środków prawnych mających na celu wymuszenie na współczesnych państwach podejmowania optymalnych działań na rzecz poprawy stanu środowiska i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Wiąże się to z egzekwowaniem odpowiedzialności Skarbu Państwa i podmiotów publicznych za szkodę wyrządzoną w środowisku oraz brak działań mających na celu poprawę stanu jakości środowiska. W wielu przypadkach działania prawne władz lokalnych i regionalnych nie są wystarczające dla zapewnienia ochrony środowiska, a jak potwierdza orzecznictwo sądów europejskich, forum międzynarodowe może być niekiedy jedną z form wywierania wpływu na państwa, aby przyjęły odpowiedzialność za stan środowiska.

Słowa kluczowe: stan jakości środowiska, odpowiedzialność władz publicznych, pojęcie szkody w środowisku.

Mariusz BARAN, Ilona PRZYBOJEWSKA, Dagmara SKUPIEŃ

THE ENVIRONMENTAL LIABILITY OF STATE TREASURY AND PUBLIC ENTITIES IN POLAND IN LIGHT OF THE LAW AND JURISPRUDENCE

Abstract

Background: Currently, environmental challenges and dilemmas are particularly prominent in legal and jurisprudential scholarship. The fact that the quality of the environment in which we live has a direct impact on our life or health means that environmental problems as well as issues of the state of the environment's quality are increasingly becoming a matter of interest for individuals. The subject of this article is the liability of the State Treasury and public entities for environmental damage and failure to comply with preventive duties, as well as for the deterioration of the quality of the environment under Polish and European law, in the light of Polish and international case law.

Research purpose: The research purpose of the conducted analysis is to present the theoretical and dogmatic determinants of the liability of the State Treasury and public entities for the environmental damage and failure to comply with preventive duties, as well as for the deterioration of the quality of the environment, both in the private and public regime.

Methods: In the course of the analysis, the theoretical and dogmatic-legal method was used. Moreover, in order to exemplify the analyzed issues, views presented by jurisprudence were relied upon.

Conclusions: The considerations carried out indicate that the challenges related to the state of the environment and climate change are also accompanied by an increase, in various forums, of legal measures aimed at forcing modern states to take optimal actions to improve the state of the environment and reduce greenhouse gas emissions. These actions involve enforcing the liability of the State Treasury and public entities for the environmental damage and failure to undertake actions concerning the state of environmental quality. In many cases, the legal actions of local and regional authorities are not sufficient to ensure environmental protection and, as the case law of European courts confirms, the international forum can sometimes be a form of forcing states to take responsibility for the state of the environment.

Keywords: state of environmental quality, liability of public authorities, concept of environmental damage.