



**XXVIe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
Bucarest – 21-24 septembre 2011**

**XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law
Bucharest – 21-24 September 2011**

**XXVI. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
Bukarest – 21.-24. September 2011**

Organisé par le Comité Européen de Droit Rural en collaboration avec
l'Université Ecologique de Bucarest

Organized by the European Council for Agricultural Law in collaboration
with University of Ecology Bucharest

Organisiert durch das Europäisches Agrarrechtskomitee in
Zusammenarbeit mit der Universität für Ökologie Bukarest

Commission II – Kommission II

Rapport national – National report – Nationaler Bericht

Pologne – Poland – Polen

**L'AFFECTATION ET LA PROTECTION DU TERRITOIRE
RURAL – USE AND PROTECTION OF LAND IN THE
COUNTRYSIDE – NUTZUNG UND SCHUTZ DES BODENS IM
LÄNDLICHEN RAUM**

Kurowska Teresa, prof dr habilitée, Université de Silésie

Résumé

En Pologne la politique de développement régional et la coopération des régions est créée par les stratégies de développement de la région (voïvodie), la réalisation des mesures adoptées dans le cadre de celles-ci étant assurée d'une part par les programmes opérationnels régionaux et suprarégionaux et de l'autre par les contrats voïvodaux conclus par le Conseil des Ministres et les autorités de l'autogestion de la voïvodie. La Pologne participe aux programmes de coopération transfrontalière avec 5 pays (l'Allemagne, la Slovaquie, la République tchèque, la Lituanie et les sous-régions du Sud de la Baltique). La Constitution de la République de Pologne ne formule pas de dispositions ou exigences particulières pour l'économie rurale. L'exploitation agricole familiale, constituant la base du régime agricole, est protégée, la terre étant considérée comme l'un des éléments de l'environnement perçu comme bien commun. Il manque dans l'ordre juridique polonais de notion juridique de « territoire rural » au sens planificateur. Néanmoins de nombreux actes juridiques emploient cette notion, p.ex. dans le contexte du soutien de ces territoires par le Feader. Les terres agricoles sont soumises à la protection dans les plans locaux généraux qui formulent les restrictions dans les zones dites d'espace agricole de production ou dans les zones de protection de la nature, y compris les sites Natura 2000.

L'image simplifiée des territoires ruraux en tant que zones où l'intervention trop intensive et ce qui s'en suit - défavorable à l'environnement n'a pas lieu, autorise faussement une opinion erronée d'après laquelle les mesures de protection de l'environnement y appliquée sont suffisantes. Il conviendrait de rechercher des solutions à long terme (p. ex. dans les dispositions du Code civil, dans le droit de la protection de l'environnement, dans le droit rural) relatives aux standards environnementaux, qui prendraient en compte les possibilités économiques des producteurs agricoles et d'autres organismes exerçant l'activité agricole dans les zones rurales, surtout que les exploitations agricoles gérées sous forme de sociétés de personnes ou les entreprises sont régies par les dispositions du code des sociétés commerciales.

Le Programme de Développement Rural pour la période 2006-2013 met expressément l'accent sur les instruments soutenant le développement durable des territoires ruraux, en favorisant le caractère multifonctionnel et pro-environnemental de l'agriculture. Les paiements directs et les instruments de soutien dans les sites Natura 2000 introduisant les normes et exigences en matière de conditionnalité jouent également un rôle important dans la protection de l'environnement. Le bénéficiaire (possesseur d'une exploitation agricole) est tenu à maintenir les terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles conformes à la protection de l'environnement. En Pologne les exigences de conditionnalité sont mises en oeuvre par étapes (respectivement – pour la zone

A à partir du 1^{er} janvier 2009 ; B à partir du 1^{er} janvier 2011 et C à partir du 1^{er} janvier 2013).

Dans le cadre du programme de soutien financier LIFE+ la Pologne réalise deux projets relatifs à la Politique et à la gestion en matière environnementale (la gestion intégrée pour les PME et la réhabilitation des lacs de la région de Gniezno) et quatre projets concernant Nature et biodiversité (Protection des tourbières bombées baltiques en Poméranie, Protection du phragmite aquatique, Protection et l'amélioration de la qualité des habitats des papillons rares des prairies semi-naturelles uliginaires, Protection du bison d'Europe dans la Puszcza Białowieska).

En Pologne le réseau Natura 2000 n'est qu'en voie de développement et de constitution et englobe actuellement 144 zones de protection spéciale des oiseaux et 675 types d'habitats naturels, couvrant un territoire de 5 244 944 hectares de la surface terrestre du pays (soit 16,77% de la superficie totale de la Pologne). Les herbages avec les terres en friche occupent la surface de 703 930 hectares et les terres arables – 921 756 hectares de sites Natura 2000. Les terres agricoles constituent donc 31% des sites Natura 2000.

L'AFFECTATION ET LA PROTECTION DU TERRITOIRE RURAL

PARTIE I

A. Information générale

1. Dans la législation polonaise les principes généraux relatifs à la réalisation de la politique de développement sont définis dans les articles 1-3 et les articles 6-11 de la loi du 6 décembre 2006 relative aux règles de réalisation de la politique de développement¹. Un rôle particulièrement important dans l'éventail des instruments juridiques visant à promouvoir la politique de développement de la région (mais aussi celui du pays, de la voïvodie, du powiat et de la commune) et assurant la coopération dans ce domaine est joué par les programmes opérationnels régionaux, (nationaux, supra-régionaux), permettant la réalisation de la stratégie voïvodale de développement (mais aussi de la stratégie nationale, sectorielle, supra-régionale, locale) afin d'assurer le développement durable et équilibré du pays et la cohésion socio-économique, régionale et territoriale.

L'une des mesures fondamentales de la politique interventionnelle de soutien au développement régional est le contrat voïvodal, dont les parties sont d'une part le Conseil des Ministres et de l'autre les autorités de l'autogestion de la voïvodie. Il est conclu pour la période égale au Plan National de Développement. Son objet est le financement supplémentaire des programmes opérationnels régionaux, à savoir l'exécution des missions (actions) y visées afin de réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions,

¹ J. des L. n° 227, texte 1658 avec mod. Les stratégies de développement sont réalisées sous forme de programmes opérationnels de degré approprié et sont cofinancées à partir du budget national [conformément aux principes définis dans la loi du 27 août 2009 sur les finances publiques. J. des L. n° 157, texte 1240 avec modif. et les arrêtés du Ministre du Développement Régional du 7 septembre 2007 sur les dépenses relatives à la réalisation des programmes opérationnels (J. des L. n° 175, texte 1232 avec modif.)] et des ressources provenant de l'étranger (visées dans le règlement (CE) n° 1080/2006 du PE et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) 1783/1999. J.O UE L. 06.210.1 et l'article 1 du règlement du Conseil (CE) n° 1083/2006 du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, Le Fonds social européen et le Fonds de cohésion (J.O. UE L. 06.210.25) et aussi dans le règlement du Conseil (CE) n° 1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). J.O. UE L. 277

de soutenir la cohérence entre les zones urbaines et rurales et de renover les territoires ruraux par la liaison étroite avec toute l'économie.

2. La Pologne participe aux programmes de coopération transfrontalière, étant la continuation des Programmes réalisés dans le cadre de IW INTERREG IIIA avec : l'Allemagne (8 projets) , la Slovaquie (3 projets) et la Lituanie (3 projets). La voïvodie de lubuskie coopère avec la région de Brandebourg ; la voïvodie de zachodniopomorskie avec le *Mecklembourg* - Poméranie Occidentale - Brandebourg ; les voïvodies de dolnośląskie et de lubuskie avec la Saxe. Il s'agit des Programmes « Nysa », « Sprewa – Nysa – Bóbr », « ProEuropa Viadrina », « Pomerania ». Les zones limitrophes polono-slovaques de la sous-région de bielsko-bialskie, de nowosądeckie et de krośnieńsko-przemyskie coopèrent avec la sous-région de Žilina et de Preszow. Il s'agit des zones protégées faisant partie du réseau Natura 2000 et comprenant les bassins hydrographiques des fleuves : l'Oder, la Vistule et le Váh sur les terrains desquels on observe les gisements des eaux minérales et thermales. On mène également la coopération avec la République Tchèque. Les nouveaux programmes absents précédemment dans IW INTERREG IIIA (2007-2013) englobent la coopération de la sous-région de białostocko-suwalskie et de łomżyńskie avec la Lituanie et celle des sous-régions littorales polonaises avec les sous-régions de la Baltique du Sud.

3. La Constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997² ne formule pas de dispositions ou exigences particulières pour l'économie rurale. Elles sont à déduire à partir des principes et garanties fondamentaux relatifs à : 1) l'égalité devant la loi et la non-discrimination, 2) l'économie sociale de marché 3) le solidarisme et l'équité sociale.

Le principe général d'égalité devant la loi, de traitement équitable par les autorités publiques et l'interdiction de discrimination entre autres dans la vie économique concerne les droits dont jouit chaque individu. L'égalité constituant le droit subjectif, se réalise dans les règles concrètes d'égalitarisme, telles que, entre autres, la protection équitable de la propriété, élargie par le biais d'autres droits patrimoniaux et la succession, y compris la succession des exploitations agricoles (l'article 21, l'article 64 al. 1).

Au regard des dispositions de l'article 20 le régime économique de la République de Pologne est basé sur l'économie sociale de marché reposant sur trois piliers : la liberté d'exercer des activités économiques³, la propriété privée

² J. des L. n° 78, texte 483 avec mod.

³ Cf. la loi du 2 juillet 2004 sur la liberté des activités économiques. J. des L. de 2007 n° 155, texte 1095 avec mod.

et la solidarité du dialogue et de la coopération des partenaires économiques. Dans ce contexte l'importance de deux valeurs est particulièrement soulignée : celle de la protection de la propriété et le droit de succession, avec l'admission générale de l'expropriation et les limitations de la liberté d'exercer les activités économiques (les articles 21-22). En outre la Constitution stipule que l'exploitation familiale est le fondement du système agricole national (l'article 23) sans pourtant définir quelle en est la relation avec le mécanisme de marché. Cette disposition a le caractère d'un postulat et sa teneur est définie par les dispositions des lois ordinaires⁴. La Constitution n'introduit pas de règles distinctes de protection des sols (terres agricoles). La terre est considérée comme l'un des éléments de l'environnement naturel qui est traité comme bien commun. La directive de l'interprétation constitutionnelle (l'article 74) imposant aux pouvoirs publics l'obligation de prévenir les effets négatifs de la dégradation de l'environnement nuisibles à la santé, se concrétise dans le système juridique de la protection de l'environnement⁵.

4. La législation polonaise note l'absence d'une mesure de gestion planifiée des terres dans les zones rurales. Les dispositions de la loi du 27 mars 2003 en vigueur concernant la planification et l'aménagement territorial⁶ introduisent deux instruments d'affectation et de gestion de toutes les terres dans la commune : une étude élaborée obligatoirement pour toute la commune et un plan local élaboré facultativement, lorsqu'une disposition distincte en dispose ainsi. Les conclusions de l'étude n'engagent les organes de l'administration qu'à l'élaboration d'un plan local, tandis que le plan local a le caractère d'un acte de droit local. Le législateur emploie le terme d'« espace rural de production » et celui de « territoires ruraux ». Le terme de « territoire rural » n'est pas égal à la notion d'« espace rural de production ». Le premier doit être défini sur le fond de sciences sociologiques (sociales) et le deuxième - sur le fond de la loi précitée (l'article 10 al. 2 p. 10). Dans le premier sens la notion de « territoire rural » a servi de base pour sa définition dans le Programme Opérationnel Intégré de Développement Régional dans les années 2004-2006, celui n'étant pas un acte juridique de rang égal à la loi. D'autre part, la deuxième notion – celle d'« espace rural de production » qui constitue l'un des

⁴ Les articles 213-218, les articles 1058-1087 du Code civil, la loi du 11 avril 2003 sur la constitution du régime agricole. J. des L. n° 64, texte 592 avec mod.

⁵ Cf. la loi du 27 avril 2001 – Droit de la protection de l'environnement. J. des L. de 2008 n° 25, texte 150 avec mod. et les actes d'application.

⁶ J. des L. n° 80, texte 717 avec mod.

éléments caractéristiques de la partie portant la régulation du contenu de l'étude, a une portée juridique. Un tel avis est à déduire indirectement de la décision de la Haute Cour Administrative qui dans son arrêt en date du 25 juin 2002, II SA/Kr 608/02, (OSS 2002, n° 4 texte 103), constate que les conclusions de l'étude concernant l'objet des activités économiques futures (rurales et ses limitations) devraient être suffisamment précises pour permettre, en appliquant l'interprétation non seulement grammaticale mais aussi téléologique, d'élaborer un plan local qui soit « cohérent » avec l'étude en question.

5. Les autorités statuant sur les affaires rurales :

1) dans le domaine de planification du territoire statuent : le conseil de la commune ; maire du village (*wójt*) (maire, président de la ville), conseil du powiat, staroste (*starosta*), directeur régional pour la protection de l'environnement et les autorités de recours : Conseil de Recours d'Autogestion Locale, voïvode (en 1^{er} ressort), cour voïvodale d'administration, ministre de la protection de l'environnement (en 2^e ressort). En cas de litige relatif au montant des indemnités attribuées au cours de l'instance administrative les tribunaux de droit commun sont compétents.

2) dans le cadre du soutien affecté à partir du Fonds européen agricole pour le développement rural faisant l'objet du Programme de Développement Rural (PDR) pour la période 2007-2013 en fonction du type d'action les décisions émanent du : chef du bureau de powiat pour le développement rural et du maréchal de voïvodie, les organes de recours étant les directeurs des agences territoriales de l'Agence de Restructuration et de Modernisation de l'Agriculture (en I^{er} ressort), les cours voïvodales d'administration (en II^e ressort) et la Haute Cour Administrative (cassation).

3) Conseil des Ministres – il approuve les programmes sectoriels, les stratégies de développement, le Programme de Développement Rural (PDR), le ministre du développement rural formulant un avis sur les stratégies de développement.

B. Territoire rural et exploitation du sol

6. Comme il a été déjà souligné au point 4 le système juridique polonais manque de définition légale de territoire rural, bien que de nombreux actes juridiques emploient cette notion, sans pourtant définir son étendue⁷. La Pologne, en exécutant l'obligation résultant de l'article 68 du règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au

⁷ Cf. p. ex. la loi du 7 mars 2007 sur le soutien au développement rural avec la participation du

Fonds européen agricole en faveur du développement rural (J. des L. n° 64, texte 427).

développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)⁸, a établi un réseau rural national qui regroupe toutes les organisations et structures administratives travaillant dans le domaine de développement rural⁹. Ce réseau ne permet pourtant pas la typisation juridique de ce type de territoires.

L'identification des territoires ruraux se fait en Pologne aussi bien à la base du critère de l'OCDE pour laquelle est rural un territoire de moins de 150 habitants au km² qu'en vertu de celui de l'EUROSTAT (mesurant entre autres le degré d'urbanisation) au regard duquel c'est un territoire de densité moyenne de moins de 100 habitants au km².

Du point de vue juridique une telle définition de la notion de territoires ruraux mérite une vive critique, puisqu'en réalité c'est à la base des décisions politiques que certains territoires sont susceptibles d'être qualifiés comme ruraux ou bien se voir exclure de ce registre. Cela ne contribue pas à la politique cohérente de leur développement et peut susciter de doutes dans le contexte des actions agroenvironnementales.

7. Dans le système juridique polonais la question de protection de l'environnement sur les territoires ruraux semble litigieuse. Trop répandue s'avère la perception simplifiée des zones rurales en tant que territoires où l'intervention intensive et ce qui s'en suit - défavorable à l'environnement, n'a pas lieu. Néanmoins il ne fait aucun doute que l'activité agricole de plus en plus intensive, s'approchant des méthodes « industrielles », influence l'environnement naturel à l'échelle inconnue auparavant. Il en est ainsi également pour ce qui est de la gestion des forêts.

La réponse à la question si l'activité agricole et la gestion forestière du point de vue des actions environnementales devraient occuper la même position que d'autres types d'activités n'est pas univoque.

Les territoires ruraux et surtout les territoires ruraux en Pologne ne sont pas dépourvus de risques générés par l'économie agricole. On observe des phénomènes défavorables tels que : l'exploitation trop intensive des sols plus faibles et des sols sensibles à l'érosion ; la gestion irraisonnable des eaux dans les bassins versants, la négligence dans le domaine de l'équipement des exploitations agricoles en infrastructure de protection de l'environnement ; la pollution ponctuelle des sols par les métaux lourds ; un faible niveau d'éducation en matière de pratiques agricoles rationnelles. Actuellement dans l'activité

⁸ J.O. UE. L. de 2005, 277.1

⁹ Cf. le règlement du Président du Conseil des Ministres du 18 mars 2009 relatif au réseau national de territoires ruraux (J. des L. de 2009, n° 53, texte 436).

agricole et forestière on note les phénomènes soit tout à fait nouveaux soit pas encore suffisamment identifiés ayant des répercussions sérieuses sur l'état de l'environnement naturel, tels que les modifications du système traditionnel de la culture et de l'élevage résultant de l'intensification de la production agricole; l'abandon de l'exploitation des herbages ce qui fait qu'ils sont mis en jachère, s'engazonnent ce qui, à son tour, provoque la disparition des populations rares d'oiseaux et de plantes ; le retard dans l'application des technologies de production agricole respectueuses de l'environnement. Pour la majorité des exploitations agricoles la nécessité de s'adapter aux standards de l'Union Européenne en vigueur aussi bien dans le domaine de la protection de l'environnement qu'aux exigences en matière d'hygiène et de bien-être animal ne cesse pas d'être un défi difficile à affronter. Cette nécessité résulte du fait que sur les territoires ruraux la possibilité de bénéficier avant tout des fonds structurels exige le respect des exigences environnementales bien définies. D'autre part un nombre assez important des exploitations agricoles, leur condition économique relativement faible et le niveau assez bas d'éducation et de formation professionnelle des agriculteurs entravent considérablement la réalisation des actions indispensables dans le domaine de la protection de l'environnement. En outre la population rurale continue à se caractériser d'un faible niveau de conscience écologique. On estime que seuls 30% des agriculteurs sont conscients de l'impact négatif éventuel de l'activité agricole sur l'environnement naturel.

Du point de vue juridique il s'avère nécessaire de rechercher des solutions à long terme prenant en considération les standards en matière de protection de l'environnement mais en même temps tenant compte des possibilités économiques des producteurs agricoles, même de ceux bénéficiant des fonds publics. Par exemple la loi du 26 juillet 2000 sur les engrais et la fertilisation¹⁰ prévoyait une période de 8 ans permettant aux exploitations agricoles de s'adapter à l'exigence de possession des installations étanches destinées au stockage des excréments animaux (cf. l'article 28 de la loi en rapport avec l'article 30 al. 2). Cet exemple démontre que dans certaines situations, tenant compte de la particularité de la production agricole et de l'économie forestière, l'application des dispositions spécifiques à l'égard des régulations juridiques de base en matière de protection de l'environnement est nécessaire. Les instruments juridiques de protection de l'environnement, caractéristiques pour les domaines d'activités autres qu'agricole s'avèrent inefficaces.

Parmi les fondements juridiques nationaux permettant d'engager les actions d'intervention en cas d'actions ne respectant pas les exigences en matière de protection de l'environnement, on peut énumérer entre autres les

¹⁰ J. des L. de 2000, n° 89, texte 991 – abrogée par la loi du 10 juillet 2007 (J. des L. n° 147, texte 1033).

dispositions du Code civil, dont l'article 439 créant la prestation en prise de mesures indispensables pour détourner le danger et la fourniture de la sûreté adéquate à celui qui, par suite du comportement d'une autre personne, est menacé d'un dommage imminent¹¹. Cette disposition joue un rôle préventif qui semble être particulièrement important dans le contexte des dommages dits environnementaux¹². On retrouve également les régulations juridiques typiques du domaine de protection de l'environnement dans la loi du 27 avril 2001 – Droit de la protection de l'environnement¹³, dont l'article 1^{er} préjuge de son étendue subjective en prévoyant que ladite loi détermine aussi bien les principes de protection de l'environnement que les conditions requises pour bénéficier des ressources de celui-ci, en tenant compte des exigences de développement durable. L'article 15 de la loi précitée instaure le fondement juridique permettant à l'Etat de créer une politique écologique, visant à la création des conditions propices à la réalisation de la protection de l'environnement. La politique écologique nationale est adoptée par la Diète sur la demande du Conseil des Ministres. La réalisation de cette politique se matérialise par l'obligation de l'élaboration - respectivement par les voïvodies, poviats et communes - des programmes de protection de l'environnement, imposée aux organes d'exécution de la voïvodie, du poviat et de la commune dans l'article 17. En outre le législateur en a séparé les dispositions régissant les différents domaines de la protection de l'environnement, avec prise en compte des particularités des territoires ruraux, en adoptant entre autres la loi du 3 février 1995 relative à la protection des terres agricoles et forestières¹⁴, qui avec, entre autres, la loi – droit des eaux, loi relative à la protection de l'environnement, loi relative aux forêts et loi sur la protection des animaux forment un complexe cohérent des dispositions permettant l'intervention dans l'activité agricole ou l'économie forestière en cas de péril sur l'environnement naturel.

Les mesures de protection de l'environnement soutenant l'extensification de la production par, entre autres, l'affectation des terres agricoles au boisement ou la

¹¹ Cf. entre autres A. Agopszowicz, *Obligation de prévention des dommages*, pp. 86-87.

¹² Outre cela, évidemment le Code civil polonais prévoit les régimes fondamentaux de responsabilité délictuelle (l'article 415 et suiv.) et contractuelle (l'article 471 et suiv.) susceptibles d'être appliqués dans le domaine de la protection de l'environnement menacé suite à l'activité agricole ou forestière.

¹³ Texte intégr. : J. des L. de 2008 n° 25, texte 150 avec mod.

¹⁴ Texte intégr. : J. des L. de 2004 n° 121, texte 1266 avec mod.

gestion des exploitations agricoles par le biais des méthodes écologiques¹⁵, p. ex. dans les sites Natura 2000, jouent un rôle particulièrement important dans la protection des valeurs productives de l'espace agricole et des territoires ruraux.

8. A partir d'un tournant politique dit « tournant du régime polonais de 1989 » le système de planification d'aménagement du territoire en Pologne fait l'objet des démarches législatives accrues visant à l'adaptation de celui-ci à la réalité de l'économie de marché. Il s'en suit que jusqu'à présent la planification d'aménagement du territoire n'a toujours pas de caractère complexe. Vu que, de principe, l'adoption des plans locaux est facultative, il manque de stimulants efficaces obligeant les autorités locales à établir, adopter et mettre à jour les plans locaux. Ce qui a un impact particulièrement défavorable à la totalité du système de planification d'aménagement territorial c'est la faculté de délivrer – au cas où le plan ne serait pas adopté – les décisions administratives (p.ex. le permis de construire) en vertu d'une décision dite « décision relative aux conditions de construction et d'aménagement du territoire ». Pareillement, les décisions clé portant sur la localisation (y compris les décisions relatives à la localisation des investissements d'utilité publique) peuvent être rendues lorsque, sur le terrain concerné, il manque de plan local ; de telles décisions sont également rendues à la base de ce que l'on appelle lois spéciales, excluant l'application des dispositions de la loi sur la planification d'aménagement du territoire et celles de la loi sur la protection des terres agricoles et forestières, comme p. ex. : des lois sur les voies publiques ; sur le transport routier ; sur les aéroports à usage public ; sur l'élimination des effets des inondations, sur les réseaux énergétiques. De tels procédés conduisent à la libéralisation excessive de la planification d'aménagement du territoire et par conséquent mettent en doute le fonctionnement de ce système en pratique. En pratique, dans le système tellement erroné, surtout les zones rurales sont soit dépourvues de plan local (vu le caractère facultatif d'établissement de celui-ci) soit elles sont soumises aux intérêts des groupes d'organismes déterminés (lobby). La planification d'aménagement du territoire concerne principalement les zones situées dans les limites administratives des villes et ceci avant tout de celles où l'activité économique ou de construction est intensivement réalisée. Même si l'on admet que le plan d'aménagement du territoire est de nature sectorielle, généralement son étendue n'englobe pas l'agriculture, la sylviculture et la protection de l'environnement (zones soumises aux exigences en matière de protection de l'environnement). Semblent donc indispensables non seulement l'intensification des démarches législatives mais surtout le changement mental

¹⁵ Cf. T.Kurowska, *Protection des terres agricoles*, [dans :] *Droit rural* sous réd. de A. Stelmachowski, Varsovie 2009, p. 261

de la vision du système d'aménagement et de planification du territoire, particulièrement dans les cercles politiques et décisionnaires.

C. Position des entreprises agricoles

9. La législation polonaise manque de régulation spécifique portant sur les formes organisationnelles du fonctionnement des entreprises agricoles. Les dispositions du Code civil régissant le fonctionnement de la société civile (les articles 860-875) et celles de la loi du 15 septembre 2000 – le Code des sociétés commerciales sont applicables en la matière¹⁶. Pourtant en pratique elles ne tiennent pas compte de la spécificité de l'activité agricole. Les entreprises agricoles (exploitations agricoles) peuvent fonctionner sous forme de sociétés de personnes (civile, en nom collectif, en commandite simple et en commandite par actions) et de sociétés de capitaux (à responsabilité limitée et société anonyme). Les entreprises agricoles nationales sont régies par les dispositions de la loi du 19 octobre 1991 sur la gestion des immeubles ruraux du Trésor¹⁷ et fonctionnent sous forme de sociétés unipersonnelles du Trésor, où ce dernier détient 100% des parts.

10. Dans la planification territoriale les zones rurales (territoires d'utilisation agricole de terre) sont identifiées en deux étapes : la première - celle d'élaboration de l'étude (définissant la politique de sols dans la commune) dans le cadre de décisions adoptées déterminant les lignes qui délimitent « l'espace agricole de production », dans les limites desquelles on fixe entre autres les zones de production agricole intensive comprenant les sols de classe I –III, les zones de remembrement des terres agricoles et forestières, les terrains sur lesquels on réalise les travaux de drainage, les zones de glissements de terre ou les terrains soumis à la prévention contre l'inondation aussi bien que les terrains régis par les dispositions de la loi du 16 avril 2004 sur la protection de l'environnement¹⁸, fixant les terrains des parc nationaux, des réserves naturelles, les terrains de protection du paysage, les sites Natura 2000 ou bien par les dispositions de la loi du 18 juillet 2001 - Droit des eaux¹⁹. Les décisions

¹⁶ J. des L. n° 94, texte 1037 avec mod.

¹⁷ J. des L. de 2007 n° 231, texte 1700 avec modif.

¹⁸ J. des L. de 2009 n° 151, texte 1220 avec modif.

¹⁹ J. des L. de 2005 n° 239, texte 2019 avec modif.

adoptées dans le cadre de l'étude engagent les organes administratifs établissant le plan local au niveau de la commune. A la deuxième étape – celle de l'établissement du plan local les décisions portent sur l'affectation des zones concernées, y compris les territoires ruraux, et les modalités de leur aménagement et utilisation, pour lesquelles dans la partie descriptive on fixe de nombreuses limitations, interdictions et obligations, en fonction du degré de protection prévue par la loi (p.ex. pour une réserve naturelle ou le site Natura 2000) soit sur les modalités de protection des terres agricoles des classes les plus élevées I -III (p.ex. l'interdiction de construire ou bien les décisions approuvant la réalisation des constructions/installations liées à la production agricole extensive).

11. Le système juridique polonais manque de régulation complexe portant sur le bail rural (bail de terres agricoles). Les dispositions en vigueur régissant ce domaine sont dispersées dans plusieurs lois. Une régulation exceptionnellement succincte est formulée dans le Code civil. Toutefois elle ne prend pas en considération les questions fondamentales décidant de la particularité des baux ruraux. L'obligation d'appliquer d'une manière correspondante au bail à ferme en général, y compris au bail de terres agricoles, les dispositions relatives au bail à loyer mérite une appréciation négative. L'application d'une manière correspondante des dispositions portant sur le bail à loyer dans le contexte de bail à ferme en pratique rend impossible l'usage de l'objet du bail aux fins de production, en le limitant à l'usage aux fins sociales. Dans le contexte rural cela se traduit par le manque de fondements stables permettant d'installer une exploitation agricole durable sur les terrains mis à bail. Les dispositions du Code civil n'assurent qu'une faible protection des valeurs productives du bail rural. Par exemple l'article 704 du C.c. prolonge le délai de dénonciation du bail d'un fonds rural de 6 mois à un an. Cela ne garantit pourtant pas la reconduction « automatique » du contrat après l'expiration d'un délai pour lequel celui-ci a été conclu. D'une faible protection bénéficie également le preneur d'un fonds rural qui a déjà effectué les impenses. Conformément à la teneur de l'article 706 du C.c. la protection ne concerne en principe que les impenses faites à l'occasion des ensemencements laissés par le preneur d'un fonds rural sur celui-ci à la fin du bail. L'étendue de l'application de cette disposition est pourtant très limitée, puisque c'est le preneur d'un fonds rural laissant sur ce fonds les ensemencements doit prouver, au cours de la procédure en remboursement des impenses engagées, qu'au moment de la prise à bail du fonds rural, les mêmes raisons justifiaient que le bailleur fût tenu de lui fournir le fonds rural avec les ensemencements ce que, en réalité, il n'a pas fait. La préemption dont jouit le preneur est régie par les dispositions extra-légales de l'article 3 de la loi du 11 avril 2003 relative à la constitution du régime rural²⁰, ce qui – étant donné

²⁰ J. des L. n° 64, texte 592 avec modif.

l'opportunité assez importante d'amendement des lois ordinaires par rapport aux codes - ne mérite pas l'appréciation positive.

D'autre part les dispositions du chapitre 8 de la loi du 19 octobre 1991 relative à la gestion des immeubles ruraux du Trésor portant sur le bail à ferme des terres agricoles, de principe ont le champ d'application limité, ne concernant que la gestion des terres appartenant au Fisc. Une telle situation ne contribue pas à la stabilisation des rapports de bail sur les terres appartenant au Trésor.

En concluant -il convient de constater que le manque de modèle de bail rural préjuge en principe qu'une exploitation agricole stable peut être organisée à la base du droit de propriété de la terre, tandis que le bail à ferme ne peut constituer que la modalité de compléter la superficie totale de l'exploitation agricole étant la propriété de l'agriculteur.

Sans préjuger sur la direction de futures actions législatives, il serait utile de postuler que le bail rural fasse – à l'exemple de nombreux pays de l'Union Européenne – l'objet d'une loi distincte, ou bien qu'une partie fondamentale des dispositions respectives trouve leur place dans le Code civil, les régulations spécifiques figurant dans p. ex. la loi précitée sur la constitution du régime rural.

12. Le législateur polonais a indiqué comme ayant droit à l'octroi de l'aide celui qui possède la terre. Une telle régulation a été prévue aussi pour ce qui est des moyens alloués dans le cadre du 1^{er} pilier de la PAC, notamment sous forme de paiement unique à la surface²¹, aussi bien que dans le cadre du 2^e pilier de la PAC prévoyant le soutien en faveur du développement rural²², dans les limites des actions dans lesquelles la possession d'une exploitation agricole est requise pour l'obtention de l'aide. La notion de possession dans les deux actes susvisés a été employée au sens s'inscrivant dans le contexte du droit civil, tout en différenciant la possession originaire (quand le possesseur de la terre exerce sur elle un pouvoir de fait en qualité de propriétaire) et la possession dérivée

²¹ Cf. J.Bieluk, D.Lobos-Kotowska, *Possession des terres agricoles en tant que condition requise pour l'acquisition du droit aux paiements directs*, Studia Iuridica Agraria, vol VIII, Białystok 2009.

²² Le législateur a indiqué comme l'organisme autorisé à l'octroi de l'aide communautaire le possesseur de la terre dans l'article 7 de la loi du 26 janvier 2007 sur les paiements dans le cadre de systèmes de soutien direct et dans l'article 18 de la loi du 7 mars 2007 sur le soutien au développement rural avec la participation du Feader.

(quand le possesseur de la terre exerce sur elle un pouvoir en vertu d'un autre droit, notamment en qualité de bailleur ou usufruitier)²³. Afin d'éviter tout doute concernant l'organisme autorisé à l'octroi du soutien, a été réglée la question de cumul des titres autorisant la formulation de la demande. Lorsque la terre fait l'objet de la possession originaire et dérivée c'est le possesseur dérivé qui est autorisé à l'octroi du soutien, donc l'organisme qui cultive de fait les terres agricoles et qui est responsable de leur maintien conformément aux exigences requises. Néanmoins la condition de titre juridique à la terre n'a été formulée dans aucune des dispositions nationales. Au cours de la procédure d'octroi du soutien celui qui dépose la demande d'aide ne doit pas justifier de son droit à la terre ; il est tenu exclusivement de démontrer le fait de posséder effectivement un fonds de terre et de le maintenir conformément aux exigences relatives à la conditionnalité. Les litiges éventuels relatifs au droit à la terre dont jouit celui qui dépose la demande relèvent du droit civil et devraient être tranchés par les tribunaux de droit commun en vertu des dispositions du Code civil.

PARTIE II

A. Droit économique rural

13. L'instrument fondamental du développement rural est le Programme de Développement Rural établi par le Conseil des Ministres. Pourtant il manque d'autres instruments particuliers de développement rural. La politique de développement du pays, comme cela a déjà été soulevé au point 1, est menée en vertu des dispositions générales de la loi du 6 décembre 2006 relative aux règles de réalisation de la politique de développement.

14. L'instrument fondamental de soutien au développement régional est le contrat voïvodal conclu pour une période égale à celle de validité du Plan National de Développement (10 ans). Il s'agit d'un contrat (de droit public) de financement supplémentaire d'un programme opérationnel à partir des fonds du budget national, fonds nationaux d'affectation spéciale ou ressources étrangères, conclu par le Ministre du développement régional avec le conseil exécutif de la voïvodie dans le domaine et aux conditions déterminés par le Conseil des

²³ Cf. l'arrêt de la Haute Cour Administrative du 16 avril 2009, II GSK 842/08 : *Faute de définitions distinctes de « possession d'une exploitation agricole » aux fins de distribution du soutien financier à l'agriculture et vu l'emploi de cette notion dans tous les actes juridiques visés relatifs à l'aide octroyée à l'agriculture, il convient de faire recours (...) au Code civil, régissant l'institution de la possession*, publié sur le site <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Ministres. L'objet du contrat font les différentes actions (investissements) faisant partie du programme opérationnel de la voïvodie concernant le territoire des unités administratives respectives (voïvodie, powiat, commune). Il peut donc s'agir d'un investissement consistant en construction d'un réservoir d'accumulation, en réalisation des travaux de base de drainage sur les terrains inondés, en élimination des effets de glissements de terre. La conformité de l'investissement avec les priorités de l'Etat est la condition requise pour l'octroi du soutien.

15. Il manque de régulations juridiques spécifiques garantissant le développement de villages situés dans les zones défavorisées quant aux conditions de gestion.

16. La libéralisation excessive du système de planification et d'aménagement du territoire ne contribue pas à l'effet durable de l'aménagement des terres dans les zones rurales. Les points 3 et 8 contiennent de plus amples informations en la matière.

B. Conservation de la nature et économie rurale

17. Afin de protéger l'environnement, en Pologne on admet la possibilité de saisir aussi bien les terres agricoles que d'autres terrains exploités aux fins agricoles. La procédure relative à la saisie de telles terres en vue de la protection de l'environnement dépend d'une part des facteurs suivants – la terre à saisir est-elle la terre agricole au regard des dispositions de la loi du 3 février 1995 sur la protection des terres agricoles et forestières, ou bien, n'étant pas la terre agricole (au sens susmentionné) est-elle exploitée aux fins agricoles, et de l'autre - de la réponse à la question si la saisie des terres agricoles en vue de la protection de l'environnement entraîne la nécessité de la modification de leur affectation.

Les dispositions de l'article 2 al. 1 et 2 de la loi sur la protection des terres agricoles et forestières définissent la notion de terres agricoles et forestières en tant que l'objet de la protection au sens économique. Ce sont également les dispositions susvisées qui déterminent les règles de modification de l'affectation des terres agricoles à d'autres fins et les conditions de leur exclusion de la production agricole. D'autre part les dispositions de l'article 6 de la loi du 16 avril 2004 sur la protection de l'environnement pour la réalisation des objectifs de la protection de l'environnement prévoient de différentes modalités de protection de l'environnement telles que : parc nationaux, réserves naturelles, parcs paysagers, zones de protection du patrimoine paysager, sites Natura 2000, monuments de nature, terrains agricoles écologiques, complexes naturels paysagers mais aussi la protection

des espèces végétales, animales et de champignons. Parfois la saisie des terres agricoles aux fins de la protection de l'environnement, notamment par leur protection sous formes susvisées, exige la modification de l'affectation de ces terres. Une telle modification devrait s'opérer conformément aux règles visées aux dispositions de l'article 7 de la loi sur la protection des terres agricoles et forestières.

Par principe, l'affectation des terres agricoles aux fins non-agricoles se fait dans le plan local d'aménagement du territoire avant l'approbation de celui-ci en voie d'une décision (acceptation) administrative délivrée par l'organe compétent, à savoir le ministre compétent pour les affaires relatives au développement rural – en ce qui concerne les terres agricoles étant terres agricoles de classe I-III lorsque leur superficie cohérente prévue dans le projet à une telle affectation dépasse 05 hectare. Un tel accord est délivré sur la demande du chef de la commune (*wójt*) (maire de la ville (*burmistrz*), président de la ville (*prezydent*)). Si l'affectation des terres aux fins non-agricoles résulte de leur intégration au parc national, la demande doit être accompagnée d'un avis établi par le directeur de ce parc. La demande d'acceptation de l'affectation des terres agricoles susvisées aux fins non-agricoles doit être accompagnée également d'un avis du maréchal de la voïvodie.

Lorsque la saisie des terres agricoles aux fins relatives à la protection de l'environnement ne nécessite pas la modification de leur affectation et, ce qui s'en suit, leur exclusion de la production agricole, les exigences susvisées ne sont pas applicables. La situation est pareille pour ce qui est de la protection quantitative des terres agricoles qui n'est pas applicable en cas d'affectation aux fins relatives à la protection de l'environnement des terres qui sont uniquement exploitées dans le but agricole. Dans ce cas-là les dispositions régissant le mode d'acquisition par les organes publics des terres agricoles ou autres aux fins relatives à la protection de l'environnement sont applicables, p.ex. celles de l'article 7 al. 2 de la loi sur la protection de l'environnement conformément auquel : « *La création ou l'agrandissement du territoire d'un parc national ou d'une réserve naturelle comprenant les zones constituant les immeubles n'étant pas la propriété du Trésor se fait avec le consentement du propriétaire et à défaut de son consentement – suivant la procédure d'expropriation prévue par la loi du 21 août 1997 sur la gestion des immeubles.* »

18. La promotion et le développement des valeurs culturelles des zones rurales constitue un élément de la politique régionale, s'inscrivant dans le contexte plus large de la politique du pays. Conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi du 6 décembre 2006 relative aux règles de réalisation de la politique de développement, par une telle politique on comprend entre autres l'ensemble d'actions réciproquement liées engagées et réalisées pour garantir la cohésion régionale et pour créer de nouveaux emplois, et ceci également à l'échelle régionale. Les organismes tenus à la réalisation d'une telle politique sont : le

Conseil des Ministres, les autorités de l'agencement de la voïvodie et les autorités de l'autogestion du poviât et de la commune.

Conformément à la loi du 7 mars 2007 sur le soutien au développement rural avec la participation du Fonds européen agricole en faveur du Développement Rural, le Ministre compétent pour les affaires relatives au développement rural (après avoir consulté les autorités de l'autogestion des voïvodies et les partenaires économiques et sociaux) est tenu d'élaborer un projet d'un programme de développement rural tel que visé à l'article 15 du règlement (CE) n°1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen pour le développement rural (Feader). Ce programme doit être ensuite approuvé par le Conseil des Ministres.

Le programme actuel de développement rural comporte un ensemble d'actions, dont : La rénovation et le développement des villages (l'article 5 al. 1 point 20 de la loi sur le soutien au développement rural avec la participation du Fonds européen agricole en faveur du Développement Rural). Cette action est visée à influencer l'amélioration de la qualité de la vie en milieu rural par la satisfaction des besoins sociaux et culturels des habitants de villages et par la promotion des territoires ruraux. Cette action vise également à permettre au milieu rural de développer sa propre identité, de préserver le patrimoine culturel et la spécificité des territoires ruraux aussi bien qu'à favoriser l'augmentation du potentiel touristique et investisseur de ces zones.

Dans le cadre de cette action l'aide est accordée aux organismes réalisant les investissements dans le domaine de la promotion du milieu rural y compris la mise en valeur et la conservation du patrimoine historique, des traditions, de l'art et de la culture ; l'achat des édifices caractéristiques de la tradition de construction dans la région, y compris les bâtiments ayant la qualité de monuments, en vue de leur affectation aux fins publiques : la rénovation, l'exposition ou la restauration des monuments historiques locaux, des bâtiments ayant la qualité de monuments ou lieux de mémoire ; le maintien des traditions de communautés locales et des métiers traditionnels.

Peuvent bénéficier de l'aide accordée dans le cadre de cette action : la commune, une institution de la culture pour laquelle l'organisateur est l'unité de l'autogestion territoriale, l'église ou une autre association de cultes, l'organisation extragouvernementale ayant le statut d'organisation d'utilité publique (au sens de la loi du 24 avril 2003 sur l'activité d'utilité publique et volontariat). Le soutien financier peut être octroyé lorsque le projet est réalisé dans une localité appartenant à une commune rurale ou une commune urbano-rurale à l'exception des villes de plus de 5000 habitants, ou bien à une commune urbaine, à l'exception des localités de plus de 5000 habitants. Le projet s'inscrit dans le cadre du Plan de Rénovation des Villages et sa nature n'est pas commerciale. Au cas où le projet serait réalisé sur un immeuble n'appartenant pas au bénéficiaire, celui-ci est autorisé à en disposer aux fins définies dans le projet pendant une période de 7 ans après la réalisation du

projet. Il va de soi que le projet déposé par une institution de la culture, pour laquelle l'organisateur est l'unité de l'autogestion territoriale, a été approuvé par ladite unité.

L'aide financière revêt la forme de remboursement partiel des frais éligibles du projet. Le montant maximum d'aide affectée à la réalisation des projets dans une seule localité est de 500.000,00 zlotys polonais dans la période de la réalisation de celui-ci. Le volume d'aide accordée à la réalisation d'un seul projet ne peut pas être inférieure à 25.000,00 zlotys polonais. Le taux d'aide octroyée à partir du Feader ne peut pas excéder 75% des frais éligibles du projet. La contribution publique nationale au montant d'au moins 25% des frais éligibles du projet, provenant des moyens propres du bénéficiaire, est donc requise.

19. Dans l'ordre juridique polonais la loi du 16 avril 2004 sur la protection de l'environnement définit les instruments visant à équilibrer les intérêts relatifs à la protection de l'environnement contre les effets du trafic touristique et des intérêts économiques et touristiques liés au développement du tourisme. Elle prévoit l'établissement d'un plan de protection pour les parc nationaux, réserves naturelles et parcs paysagers. Ces plans impliquent les limitations du trafic touristique dans les zones protégées en définissant entre autres les règles déterminant l'accessibilité des zones de protection de la nature au tourisme et les possibilités d'aménagement touristique, puisque le tourisme et l'activité relative à celui-ci sont susceptibles d'affecter négativement tous les objectifs de la protection de l'environnement définis par l'article 2 sur la protection de l'environnement. En limitant le trafic touristique sur un territoire déterminé, le directeur régional de la protection de la nature, par l'acte de droit local sous forme d'un arrêté, est autorisé à imposer les taxes d'entrée sur le territoire de la réserve et ceci dans l'intérêt de la protection de la nature.

Aussi bien le territoire d'un parc national que celui d'une réserve naturelle sont soumis à un certain nombre d'interdictions ayant pour but la protection de la nature et limitant le trafic touristique, p. ex. l'interdiction de la circulation piétonne, le vélo, le ski et les randonnées équestres étant également strictement interdits à l'exception de pistes touristiques et pistes de ski définies par le directeur du parc national et dans la réserve naturelle – par le directeur régional de la protection de la nature ; l'interdiction d'utilisation des bateaux de plaisance à moteur et d'autre équipement à moteur, de pratique de sports nautiques et mécaniques, de natation et de voile à l'exception des réservoirs ou pistes/santiers balisés définis par le directeur du parc national et dans la réserve naturelle – par le directeur régional de la protection de la nature. En ce qui concerne le parc paysager sont autorisées les formes d'exploitation et les éléments de l'aménagement correspondants tels que : tourisme qualifié y compris les éléments de l'aménagement appropriés (emplacements tente, pistes touristiques, points de vue etc) ; constructions/installations estivales dans

l'étendue limitée, surtout en ce qui concerne celles situées dans les zones protégées de parcs, ou l'adaptation des constructions/bâtiments ruraux aux fins du service du trafic touristique ; localisation des points d'information touristique, des parkings et mêmes les points d'hébergement et sanitaires qui toutefois devraient être situés hors des frontières de parcs paysagers.

20. La loi du 28 septembre 1991 sur les forêts régissant la problématique des forêts et la gestion des ressources forestières en Pologne déjà par définition différencie les forêts en les divisant en celles qui sont destinées à la production forestière et celles constituant les réserves, faisant partie d'un parc national et enregistrées en tant que monuments (l'article 3). Toutefois cette diversification des terres forestières ne permet toujours pas de créer les règles distinctes permettant de les diviser en deux catégories : la forêt à destination économique et la forêt naturelle, mais constitue la base de la formation des règles de gestion forestière distinctes réalisée sur les différents types de terres forestières susvisés.

La notion de gestion forestière englobe les comportements susceptibles d'être qualifiés comme protectrices (concernant l'installation, la protection et l'aménagement des forêts mais aussi la conservation et l'agrandissement des ressources et cultures forestières) et les comportements pouvant être qualifiés d'économiques (la gestion des animaux, le prélèvement – à l'exception de l'achat – du bois, résine, sapins de Noël, souche, aiguilles de sapins, animaux et produits du sol vivant, aussi bien que la vente de ces produits et la réalisation des fonctions non-productives de la forêt). Il convient de souligner l'importance du fait que les actions économiques permettent également d'atteindre les objectifs relatifs à la protection et réciproquement.

Le législateur polonais tente de jumeler deux objectifs – la protection des forêts et la possibilité de leur exploitation, mais surtout la possibilité de leur exploitation économique. La formation de la structure des forêts devra être l'objectif de l'économie forestière durable, les actions y visées devant tenir compte de la possibilité et l'admissibilité de l'exploitation des forêts. Il s'en suit donc que l'exploitation des forêts, y compris leur exploitation économique, doit tenir compte de la nécessité de protection des valeurs énumérées dans la définition de la gestion forestière durable.

L'instrument fondamental créé afin de réaliser l'économie forestière durable est le plan d'aménagement de la forêt ou bien le plan simplifié d'installation de la forêt.

Bien que les forêts faisant partie des réserves naturelles ou parc nationaux soient situées sur les territoires couverts par la forme territoriale de la protection de la nature, la réalisation de l'économie forestière y est possible. Il convient de souligner que les règles définies dans les dispositions de la loi sur la protection de la nature prévalent sur les dispositions de la loi sur les forêts. En particulier elles instaurent de maintes restrictions de la possibilité de

l'exploitation économique des forêts incluses dans le territoire d'une réserve naturelle ou d'un parc national ; p. ex. l'interdiction de construire ou d'agrandir les édifices et les installations techniques à l'exception des édifices et installations affectés à la réalisation des objectifs de cette réserve naturelle ou de ce parc national; l'interdiction de modification d'affectation et de l'exploitation des terres ; l'interdiction d'utilisation des produits phytosanitaires chimiques et biologiques, l'interdiction d'introduction des espèces végétales, animales ou des champignons sans consentement préalable du ministre compétent pour les affaires relatives à l'environnement. La forêt peut être également qualifiée d'un monument immobilier et en tant que tel elle est soumise à l'inscription au registre des monuments. Dans ce cas-là la gestion forestière devrait s'opérer de concert avec le conservateur voïvodal des monuments. Cela implique un accord mutuel dudit conservateur et du propriétaire de la forêt.

21. L'exploitation agricole des terres agricoles est liée à l'exploitation des ressources de l'environnement naturel. Dans le système juridique polonais ce fait est confirmé par les dispositions de l'article 3 point 20 de la loi du 27 avril 2001 - Droit de protection de l'environnement, conformément auxquelles dans la catégorie des organismes bénéficiant de l'environnement le législateur inclut également les personnes exerçant les activités productives dans l'agriculture dans le domaine de cultures agricoles, traite ou élevage des animaux, horticulture, maraîchage, sylviculture et pêche intérieure.

La spécificité de l'activité agricole fait que suite à la production agricole les plus menacés par l'intervention opérée dans le cadre de l'exploitation de l'environnement sont : les eaux, la surface de la terre et la végétation.

Afin de concrétiser la protection ainsi définie des ressources naturelles il est nécessaire qu'on introduise, le cas échéant, certaines restrictions à l'exploitation des immeubles, y compris des immeubles agricoles. Et ainsi p. ex. le mode d'exploitation d'un immeuble en rapport avec la protection des ressources de l'environnement peut être limité en voie de : 1) la protection des zones ou constructions/installations en vertu des dispositions de la loi sur la protection de la nature ; 2) la détermination des conditions de l'utilisation des eaux de la région hydrographique ou des bassins versants et l'établissement des zones protégées des réservoirs des eaux internes en vertu des dispositions de la loi – Droit des eaux ; 3) la détermination des zones calmes dans les agglomérations et des zones calmes hors de celles-ci. En outre, il existe également la possibilité d'adoption d'une mesure supplémentaire consistant en restriction du mode d'exploitation d'un immeuble en vue de la protection des ressources naturelles en vertu des dispositions de la loi sur la planification et l'aménagement du territoire.

En cas de restriction du mode d'exploitation d'un immeuble, à la demande de celui qui a subi un dommage le staroste compétent détermine, en voie de décision, le montant de l'indemnité, cette décision n'étant pas susceptible de

recours. La partie insatisfaite de l'indemnité octroyée est autorisée à engager, dans un délai de 30 jours à compter de la signification de la décision visée à l'alinéa 1, une procédure devant une juridiction de droit commun. La saisie d'une juridiction est également possible en cas de non-délivrance de la décision en la matière par l'autorité compétente dans un délai de trois mois à compter de la date de dépôt de la demande par celui qui a subi un dommage. Lorsque, suite à la restriction du mode d'exploitation d'un immeuble, l'exploitation de cet immeuble, en totalité ou en partie, de la manière précédente ou conforme à l'affectation précédente est devenue impossible ou considérablement limitée, le propriétaire de l'immeuble est en droit de demander le rachat dudit immeuble en totalité ou en partie.

Pour conclure on peut constater que dans le cadre des dispositions juridiques en vigueur le régime approprié applicable en matière des indemnités octroyées au titre de restrictions du mode de l'exploitation des terres agricoles est celui de la procédure administrative. Il en est ainsi puisque les indemnités sont octroyées par l'autorité compétente en voie d'une décision administrative. Le montant de l'indemnité accordée suivant ce régime peut toutefois faire l'objet d'un litige tranché devant une juridiction de droit commun, l'accord conclu dans le cadre d'une telle instance relevant déjà du droit civil.

C. Exploitation du sol et développement

22. L'instrument fondamental de soutien environnemental est le Programme de Développement Rural (PDR) 2007-2013. Le « point de pesanteur » du PDR a subi une modification considérable avec l'accent mis sur ces instruments de soutien qui visent au développement rural durable, mais dans un contexte beaucoup plus large qu'avant. Les mesures traditionnelles de soutien aux exploitations agricoles orientées à l'amélioration de leur position économique ont été en principe incluses dans le cadre de l'objectif – renforcement de la compétitivité du secteur agricole (axe économique). Le soutien à la fonction productive des exploitations agricoles ne constitue qu'une des quatre axes. D'autres instruments ont été situés dans le cadre de trois autres axes, notamment environnemental, social et leader.

On peut adopter la thèse suivant laquelle l'objectif du PDR pour la période 2007-2013 est l'amélioration successive de l'état de l'environnement, ce qui favorise le développement général de la zone concernée. Les instruments engagés de soutien et d'encouragement des agriculteurs sont visés à favoriser la conservation et l'amélioration de l'état des habitats naturels et des relais des espèces. Cet objectif est réalisé par le biais des actions liées aux pratiques agricoles appropriées appliquées dans le cadre de l'exploitation, telles que la promotion du mode de gestion durable, de l'exploitation appropriée des sols et de la protection des eaux aussi bien que par la gestion sur les zones à handicap (notamment les terres de qualité inférieure situées sur les pentes ou dans les

zones sous-montagneuses et montagneuses) ou bien par les actions ayant pour l'objectif le renforcement du taux de boisement en Pologne. La plupart de ces actions sont de long terme et leur réalisation influence de la manière stable le développement durable et multifonctionnel rural. Dans le cadre de l'axe environnemental les actions suivantes sont réalisées :

- Le soutien à la gestion dans les zones de montagne et d'autres zones caractérisées par des conditions défavorables de gestion (ZCD),
- Les paiements affectés aux sites NATURA 2000 et ceux liés à la mise en oeuvre de la Directive-cadre sur l' Eau,
- Le programme agroenvironnemental (paiements agroenvironnementaux)
- Le boisement des terres agricoles et le boisement des terres autres qu'agricoles,
- La reconstitution du potentiel de production forestière endommagé par des catastrophes naturelles et la mise en place des mesures de prévention appropriées ;
- La reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et la mise en place des mesures de prévention appropriées ;

Les mesures promouvant le caractère multifonctionnel et pro-environnemental de l'agriculture sont également formulées dans le cadre du deuxième pilier de la Politique Agricole Commune. Il faut remarquer que les paiements jouent un rôle considérable dans le domaine de la protection de l'environnement puisque la condition requise pour l'obtention des paiements est entre autres le fait de s'être conformé tout au long de l'année civile aux normes et exigences relatives à la conditionnalité. La conditionnalité comprend le maintien des terres agricoles faisant partie d'une exploitation agricole dans de bonnes conditions agricoles conformes à la protection de l'environnement, visées à l'Annexe III au règlement du Conseil du 21 mai 1992 n° 73/2009 (Good Agricultural and Environmental Conditions (GAEC) et le respect de principales exigences réglementaires en matière de gestion visées à l'Annexe II au règlement du Conseil n° 73/2009 (Statutory management requirements (SMR)).

Dans le cadre de bonnes conditions agricoles les obligations du bénéficiaire des paiements ont été définies par le législateur polonais dans l'arrêté du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural du 11 mars 2010 relatif aux normes minimales²⁴. Elles ont été limitées à la nécessité de l'application de principales mesures agrotechniques. Pour satisfaire aux bonnes conditions agricoles il suffit de réaliser sur les terres arables les cultures végétales ou avoir mis de ces terres en jachère, p. ex. par le fauchage ou la prévention de l'apparition et de la propagation des mauvaises herbes et en ce qui concerne les prairies et les

²⁴ J. des L. n° 39, texte 211.

herbages – par le fauchage et le pâturage des animaux durant la période de végétation des herbes²⁵ (jusqu'au 31 juillet). Quant aux terres arables on a également déterminé la durée maximale de la culture d'une même espèce végétale sur un même terrain dans les limites de la même parcelle cadastrale. A été également introduite l'interdiction de brûlage des terres agricoles et la réalisation des travaux agricoles à l'aide du matériel agricole lourd dans la période de saturation du profil du sol en eau. Ont été aussi définies les principales exigences relatives au maintien conformément aux normes requises de petits bois à courte rotation.

En Pologne la mise en oeuvre des exigences relatives à la conditionnalité se fait par étapes. A partir du 1^{er} janvier 2009 sont entrées en vigueur les conditions faisant partie de la zone A, dès le début de l'an 2011 celles de la zone B, tandis que l'application des exigences dans la zone C sera réalisée à partir de l'an 2013. Les exigences relatives à la gestion ne peuvent pas être considérées comme les dispositions tout à fait nouvelles adoptées aux fins de la réforme de la PAC, puisqu'elles fonctionnaient déjà dans le système juridique polonais. Le seul élément nouveau est l'association de l'octroi des paiements directs avec l'observation de ces dispositions.²⁶

Le non-respect des obligations contraignantes en matière de conditionnalité est sanctionné par la réduction ou la suppression du droit aux paiements, conformément à l'article 78 du règlement du Conseil (CE) n° 1122/2009 du 29 octobre 2009 fixant les modalités d'application du régime de paiement unique visées au Titre III du règlement du Conseil (CE) n° 73/2009.

En outre, dans le cadre du programme de soutien financier LIFE+ la Pologne réalise deux projets relatifs à la *Politique et la gestion en matière environnementale* (la gestion intégrée pour les PME et la réhabilitation des lacs de la région de Gniezno) et quatre projets concernant la Nature et biodiversité (Protection des tourbières bombées baltiques en Poméranie, Protection du phragmite aquatique, Protection et l'amélioration de la qualité des habitats des papillons rares des prairies semi-naturelles uliginaires, Protection du bison d'Europe dans la Puszcza Białowieska). Etant donné le montant de fonds assez

²⁵ Certaines exceptions portent sur les prairies et herbages inclus dans les programmes agroenvironnementaux et paiements affectés aux sites NATURA 2000 et ceux liés à la mise en oeuvre de la Directive-cadre sur l'Eau.

²⁶ Le système juridique polonais formule les conditions de conditionnalité dans un avis officiel du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural du 19 mars 2009 sur le registre des exigences visées dans les dispositions communautaires compte tenu des dispositions nationales mettant en application ces dispositions. M.P. n° 17, texte 224 – au moment du dépôt de l'article à la publication aucun nouvel avis n'a été adopté.

modeste affectés à la réalisation du programme en comparaison avec les fonds utilisés dans le cadre de l'axe environnemental PDR 2007-2013 ou bien dans le cadre de paiements uniques à la surface, compte tenu également de la nature considérablement restreinte des projets réalisés, ce programme est moins important pour le soutien environnemental.

23. Les sites Natura 2000 se caractérisent de certaines particularités. Il en est ainsi puisque la conception du réseau est basée sur la thèse que partout où c'est possible il est nécessaire d'intégrer la protection de l'environnement avec les formes des activités humaines menées jusqu'à l'heure actuelle, à condition que celles-ci ne menacent pas les objectifs aux fins desquels ces zones ont été délimitées. Le législateur polonais a défini ce principe dans l'article 36 al.1 de la loi sur la protection de la nature qui prévoit que les activités relatives à l'entretien du matériel, installations et constructions assurant la sécurité anti-inondation et les activités économiques, agricoles, sylvicoles, de chasse et de pêche aussi bien que la pêche amateur de poissons ne sont pas limitées à condition de ne pas menacer la préservation des habitats naturels et des habitats de la faune et de la flore et de ne pas influencer défavorablement ces espèces²⁷. Une telle approche différente se traduit également par le manque de restrictions et interdictions prévues par la loi quant aux activités susceptibles d'être réalisées dans la zone protégée, malgré l'existence de telles restrictions en ce qui concerne d'autres formes de protection de la nature²⁸.

Le fonctionnement du site est basé sur trois obligations fondamentales qui, eu égard aux objectifs, devraient assurer la protection de l'environnement sur les sites Natura 2000 :

1. **l'obligation d'évaluation** prévue dans l'article 6 al. 3 et l'article 6 al. 4 de la Directive « Habitats faune et flore ». Conformément à sa teneur tout plan ou projet susceptible d'affecter le site Natura 2000 doit faire l'objet – et ceci avant d'être approuvé - d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site. Ne peut pas être autorisée la réalisation du projet susceptible d'avoir un effet considérablement défavorable sur le site Natura 2000. En Pologne cette obligation d'évaluation a été réalisée en voie de procédure dans le cadre de

²⁷ Cf. K. Gruszecki, Loi sur la protection de l'environnement, Commentaire, Cracovie 2005, p.177.

²⁸ La loi sur la protection de la nature impose de telles interdictions dans les zones de parc nationaux et réserves naturelles (l'article 15), dans les parcs paysagers (l'article 17) et dans les zones du paysage protégé (l'article 24) et introduit une liste des interdictions concernant les monuments de nature, postes de documentation, complexes naturopaysagers et terres écologiques (l'article 45).

laquelle la réalisation d'un projet sur les sites Natura 2000 – à condition qu'il ne soit directement lié à la protection de ce dernier – dépend des résultats de la procédure visant à évaluer les effets de cette action sur l'environnement. Conformément à l'article 34 de la loi, lorsque le projet à réaliser est susceptible d'avoir une incidence négative sur les habitats naturels et sur les espèces végétales et animales, à la protection desquelles le site Natura 2000 a été instauré, la réalisation d'un tel projet n'est possible qu'en absence de solutions alternatives et à condition qu'il doive être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt majeur public, la prise de toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer la cohérence et le fonctionnement régulier du réseau Natura 2000 étant garantie. En outre lorsque le site Natura 2000 abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaire pour la Communauté, la définition de la notion d'« intérêt public majeur » est restreinte. Dans d'autres cas l'avis de la Commission Européenne est requise.

2. conformément à l'article 35 a de la loi, la réalisation d'un projet sur les sites Natura 2000 nécessite ***l'acquisition d'une décision relative aux spécificités environnementales (obligation)***, à savoir d'un accord approuvant la réalisation de ce projet par rapport à d'autres projets, lorsque ceux-ci peuvent avoir une incidence significative sur le site Natura 2000.

3. l'obligation d'éviter toute détérioration et de protection proactive.

L'organisme chargé de la surveillance du site Natura 2000 est tenu à la prévention de toute détérioration de l'état des habitats et de perturbation significative des espèces, faisant l'objet de la protection sur ledit site. Cette obligation a son fondement juridique dans les dispositions de l'article 6 al. 2 de la Directive « Habitats faune et flore ». D'autre part par l'obligation de la protection proactive il faut comprendre la nécessité d'application des mesures de protection spécifiques (p. ex. les actes juridiques, systèmes de contrats, actions visées à la protection active, établissement et mise en oeuvre des projets appropriés) assurant le maintien des objets de la protection dans un état de conservation convenable. Cette obligation découle, pour les habitats – de l'article 6 al.1 de la Directive « Habitats faune et flore » et pour les aires de distribution des oiseaux – de l'article 4 de la Directive « Oiseaux ».

En Pologne l'obligation de prévention de toute détérioration est réalisée par les actions courantes menées par les organes de l'administration et par les organismes chargés de la protection de la nature, notamment par les organes surveillant le site concerné. Afin de permettre la réalisation de l'obligation de prévention de toute détérioration et de celle de protection proactive, la loi sur la protection de la nature prévoit, aux termes de l'article 28, l'établissement et la constitution d'un plan dit « d'actions protectrices » pour chaque site Natura 2000, valable pendant une période de 10 ans. Pour le site Natura 2000 concerné

ou pour sa partie, la loi prévoit l'établissement d' « un plan de protection », valable pendant une période de 20 ans, définissant les menaces et les actions protectrices pour ce site au titre de l'article 29.

24. Sur la base des directives communautaires, constituant le fondement juridique de la création du réseau Natura 2000²⁹, la loi nationale du 16 avril 2004 sur la protection de la nature³⁰, a investi le Ministre de la Protection de l'Environnement d'un pouvoir de déterminer en voie d'un arrêté les zones de protection spéciale des oiseaux et des zones de protection des habitats. Il a déterminé ainsi 144 zones de protection spéciale des oiseaux³¹ et 675 types d'habitats naturels d'intérêt communautaire avec l'indication des types d'habitats prioritaires³². Le Ministre de l'Environnement a transmis à la Commission Européenne la liste des sites d'habitats Natura 2000 proposés. Conformément à l'article 33 al. 2 de la loi du 16 avril 2009 sur la protection de la nature³³ ces sites doivent être considérés comme les sites déjà existants jusqu'à ce qu'ils soient approuvés par la Commission Européenne en tant que sites d'intérêt communautaire et désignés comme zones spéciales de conservation des habitats. Il en résulte donc qu'en Pologne il existe actuellement 823 zones de conservation des habitats. En Pologne le réseau Natura 2000 n'est qu'en voie de développement et de constitution et occupe actuellement les zones de 5 244 944 hectares de la surface terrestre du pays, ce qui représente 16,77% de la superficie totale de la Pologne. Les herbages avec les terres en friche occupent la surface de 703 930 hectares et les terres arables – 921 756 hectares des sites Natura 2000, les terres agricoles constituant 31% des zones Natura 2000.

²⁹ La 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, J.O. L 206 du 22 juillet 1992, pp. 7-52 et la directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, J.O. L 103 du 25 avril 1979, pp.1-18 avec modif. ult.

³⁰ Texte inégré. J.des L. de 2009 n° 151, texte 1220 avec mod. ult.

³¹ L'arrêté du Ministre de l'Environnement du 12 janvier 2011 concernant les zones de protection spéciale des oiseaux J.des L. n° 25, texte 133.

³² L'arrêté du Ministre de l'Environnement du 13 avril 2010 concernant les types d'habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire ainsi que les critères de sélection des zones susceptibles d'être reconnues ou prévues à être reconnues comme sites Natura 2000, J.des L. n°77, texte 510.

³³ J. des L. n° 151, texte 1220 avec mod. ult.

25. Dans le cadre du PDR on a également prévu les projets visés à la protection et la restauration des habitats naturels endommagés par des catastrophes naturelles, y compris surtout ceux sinistrés par les incendies des forêts³⁴. Dans le cadre de l'action Reconstitution du potentiel de production forestière endommagé par des catastrophes naturelles et la mise en oeuvre des mesures de prévention, l'aide peut être sollicitée par la surintendance des forêts de l'Exploitation Forestière Nationale Forêts Nationales (*Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe*) sur le territoire de laquelle une catastrophe naturelle ou un sinistre a eu lieu et par la surintendance située sur les terrains classés de 1^{ère} à 2^e catégorie de risque d'incendie des forêts. Les listes des surintendances autorisées à solliciter l'octroi du soutien dans le cadre des deux schémas ont été établies par le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural³⁵.

26. L'activité d'un organisme consistant en exploitation de l'environnement exige l'obtention des autorisations prévues par la loi - Droit de protection de l'environnement. Il convient de rappeler la nécessité d'acquisition de : 1) *l'autorisation intégrée* d'exploitation des installations visées à l'arrêté du Ministre de l'Environnement du 26 juillet 2002 relatif aux types d'installations susceptibles de provoquer une pollution de différents milieux de l'environnement ou de l'environnement dans son ensemble³⁶ (p.ex. pour les installations utilisées à la traite et à l'élevage des volailles et des porcs avec un nombre de places considérable³⁷, 2) *l'autorisation d'émission* de gaz et

³⁴ L'arrêté du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural du 20 mai 2008 relatif aux règles détaillées et le régime d'octroi de l'aide financière dans le cadre de l'action « La reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et la mise en place des mesures de prévention appropriées » faisant partie du Programme de Développement Rural pour la période 2007-2013, J. des L. n° 103, texte 658 avec mod. ult.

³⁵ L'Annexe n° 1 contient une liste des surintendances autorisées à bénéficier de l'aide, tandis que l'Annexe n° 2 contient une liste négative, à savoir l'énumération des surintendances qui ne sont pas susceptibles de profiter du soutien accordé dans le cadre de l'action susvisée.

³⁶ J. des L. n° 122, texte 1055.

³⁷ L'obligation d'acquisition d'une autorisation intégrée concerne les installations destinées à la traite et à l'élevage avec un nombre de places supérieur à 40.000 pour les volailles, 2.000 pour les porcs et 750 pour les truies.

poussières dans l'air, d'émission des eaux usées dans les eaux ou dans le sol et l'autorisation de prise d'eau, régie par l'arrêté du Ministre de l'Environnement du 22 décembre 2004 relatif aux cas où l'émission de gaz ou poussières dans l'air à partir de l'installation est exempte d'autorisation appropriée³⁸. De la manière univoque l'arrêt susvisé exempte de l'obligation d'acquisition d'une autorisation d'émission de gaz ou poussières dans l'air les utilisateurs des installations destinées au séchage de céréales et autres produits agricoles et forestier, au stockage des fruits et légumes et aussi à la traite et à l'élevage des animaux – à l'exception des installations incluses dans la catégorie de celles susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement, pour lesquelles l'établissement d'un rapport de l'évaluation de leur incidence sur l'environnement est obligatoire, notamment en ce qui concerne la traite et l'élevage des animaux au nombre au moins égal à 210 unités de gros bétail

3) *l'autorisation d'évacuation des eaux usées dans les eaux ou dans le sol et aussi l'autorisation de prise d'eau* ; une règle générale applicable en la matière impose la nécessité d'acquisition d'une autorisation chaque fois que le volume de la prise d'eaux souterraines ou de surface dépasse 5m³ par 24 heures, les limites définies ne concernant pas la prise d'eaux souterraines aux fins d'irrigation du sol ou cultures à l'aide des systèmes d'arrosage, aussi bien qu'en cas d'exploitation agricole des eaux usées ou d'évacuation des eaux usées purifiées dans les eaux ou dans le sol en quantité dépassant 5m³ par 24 heures.

27. La loi du 6 décembre 2006 sur les principes de la réalisation de la politique de développement n'est que partiellement applicable aux programmes financés à partir du Feader et du FED, puisque les dispositions y visées déterminent le cadre juridique de la politique de développement rural dans le domaine de : mécanismes coordonnant les modalités de la réalisation de la politique de développement, détermination des organismes réalisant cette politique et les modalités de leur coopération . Il s'en suit que les programmes financés du Feader et FED doivent être conformes à la stratégie de développement du pays, tandis que leur réalisation s'opère conformément au mode visé dans la loi du 7 mars 2007 sur le soutien au développement rural avec la participation des ressources du Feader³⁹. La régulation juridique distincte concerne la planification du territoire, visée aux points 1, 4 et 6, relatifs aux régulations en matière de planification et aménagement de l'espace agricole de production. Il convient de souligner que le processus de planification et d'aménagement du territoire dans les milieux ruraux est réalisé par le biais des instruments de protection des terres agricoles et compte tenu des actions protectrices

³⁸ J. des L. n° 283, texte 2840.

³⁹ J. des L. n° 64, texte 427 avec mod. ult. .

indispensables, y compris celles engagées sur les sites Natura 2000, ce qui est conforme au principe d'intégration de l'environnement avec d'autres politiques communautaires.

28. Aussi bien la participation au processus de planification des organismes résidant dans les milieux ruraux que celle des organisations regroupant ces organismes constituent un élément important du processus de planification. La loi du 27 mars 2003 sur la planification et l'aménagement du territoire assure la protection juridique des droits des propriétaires à l'étape de l'établissement du projet d'un plan local, ceux-ci étant autorisés à déposer par écrit leurs observations concernant ce plan et une fois le plan adopté – à formuler les demandes d'indemnité au titre des dommages subis résultant de l'adoption ou de la modification dudit plan. La participation du facteur social est également prévue à l'étape de programmation du soutien au développement rural, puisqu'à chaque étape de la procédure de programmation on prévoit les modalités de participation des représentants des autorités publiques, institutions bancaires, organisations agricoles, établissements d'enseignement supérieur et d'autres partenaires (conformément au principe de partenariat).