

Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives supremes

Questionnaire A) Remarque prealable :

1. Les termes « aménagement » ou bien « decision d'aménagement » employes dans le questionnaire s'entendent dans le sens qu'ils comprennent toutes les procedures et decisions administratives requises pour realiser un projet de construction routiere.

2. Pour l'autorisation d'un projet de construction routiere ils existent en Autriche de multiples dispositions qui prevoient des reglements differents en fonction du type de route mais aussi en fonction des circonstances du cas d'espece. En repondant au questionnaire an prend donc pour base l'hypothese qu'il s'agit d'une route föderale à laquelle s'applique la procedure « normale » et non pas la procedure simplifiee.

3. En Autriche la realisation d'un projet de construction d'une route föderale n'exige pas seulement des autorisations de la part des autorites administratives, mais aussi - pour que celles-ci soient delivrees – que la voirie ait ete inscrite par le legislateur dans l'annexe de la Loi sur les routes föderales (« Bundesstraßengesetz » ; ci-apres « BStG »). Cetacte legislatif est precede d'une procedure « d'evaluation strategique » executee par le Ministre föderal des Transports, de l'Innovation et de la Technologie (ci-apres « BMVIT ») conformément à la Loi föderale sur l'evaluation strat6gique en matiere de transports, Journal Officiel 1 n° 96/2005, (« Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich, BGBl. 1 Nr. 96/2005 ») qui transpose la directive 2001/42/CE du Parlement europeen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'evaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Cette procedure comprend aussi une participation du public.

Bien qu'il s'agisse d'une procedure devant une autorite administrative, cette procedure à cause de son affinitea la procedure d'elaboration d'une loi n'est pas ulterieurement expliquee ci-apres.

B) Réponses aux questions individuelles 1.

Procédure administrative :

Pour la construction d'une route fédérale déterminée dans l'annexe du « BStG » il faut au moins une, le cas échéant, plusieurs autorisations administratives. En tout cas il faut une décision du « BMVIT » avec laquelle le tracé de la route est fixé par la détermination de l'axe routier sur la base d'un projet concret (article 4 paragraphe 1 BStG).

En fonction des circonstances du cas d'espèce il se peut que d'autres autorisations soient nécessaires à savoir des autorisations conformément aux dispositions fédérales (p.ex. autorisation en matière de régime des eaux, autorisation en matière de régime forestier, expropriation selon le « BStG ») ainsi que des autorisations conformément aux dispositions d'un Land (le cas le plus important : protection de l'environnement et de la nature).

Les autorisations requises doivent être procédées d'une procédure d'évaluation des incidences écologiques conformément à la Loi sur l'évaluation des incidences écologiques 2000 (« Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 » ; ci-après « UVP-G 2000 »). L'UVP-G 2000 représente la transposition de la directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et de la directive sur la participation du public.

Les autorisations nécessaires ne doivent pas être accordées avant que la procédure d'évaluation des incidences écologiques n'ait été exécutée. Cela vaut pour toutes les autorisations y compris celles en matière de protection de l'environnement et de la nature (article 24 paragraphe 10 UVP-G 2000).

Cette procédure d'évaluation des incidences écologiques doit être menée par le BMVIT en tant que procédure d'autorisation dite partiellement concentrée (« teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren »). Cela veut dire que le BMVIT ne doit pas seulement mener la procédure d'évaluation des incidences écologiques mais aussi toutes les procédures requises pour le projet de construction routier qui relèvent de sa compétence ou de la compétence d'un autre Ministre fédéral (article 24 paragraphe 1 UVP-G 2000).

Les autres procédures requises par des dispositions fédérales qui ne relèvent pas de la compétence d'un Ministre fédéral doivent être menées par le Chef du

Gouvernement du Land dans une autre procédure d'autorisation partiellement concentrée (article 24 paragraphe 3 UVP-G 2000).

Des procédures conformément aux dispositions des Länder (procédures en matière de protection de l'environnement et de la nature) doivent être menées par l'autorité compétente suivant les dispositions du Land. Normalement les Lois sur la protection de l'environnement des Länder prévoient en première instance la compétence de l'autorité administrative du district.

Ensemble avec les autres autorités compétentes pour la délivrance d'autorisations le BMVIT doit établir un emploi du temps dans lequel des délais sont fixés pour les étapes individuelles de la procédure en tenant compte des instructions et enquêtes requises à cause du type, de la taille et de l'emplacement du projet (article 24b paragraphe 1 UVP-G 2000).

Le BMVIT doit coordonner les procédures d'autorisation avec les autres autorités compétentes. La façon dont les résultats de l'évaluation des incidences écologiques seront pris en compte dans les autorisations individuelles doit notamment être accordée et il doit être envisagé d'établir une continuité des experts dans l'ensemble de la procédure (article 24h paragraphe 7 UVP-G 2000).

L'autorité doit décider de la demande d'autorisation dans un délai de 12 mois (article 24b paragraphe 2 UVP-G 2000).

Aux procédures d'autorisation plusieurs personnes et institutions ont la qualité de partie ce qui signifie qu'elles peuvent participer à la procédure et faire valoir leurs droits garantis par la loi.

Les parties aux procédures d'autorisation sont (article 24h paragraphe 8 UVP-G 2000):

- les personnes (« voisins ») aux droits desquelles (p.ex. propriété, vie ou santé, protection contre des nuisances intolérables) un projet peut porter atteinte ;
- des comités de défense ;
- les communes concernées par le projet ;
- l'avocat de l'environnement (un organe institué par la Fédération ou par le Land chargé de la protection de l'environnement dans les procédures administratives ; « Umweltanwalt ») ;

- l'organe chargé de l'aménagement des eaux ;
- des organisations de protection de l'environnement ; Il doit être fait appel aux experts nécessaires. 2.

Participation du public :

a) Il y a une participation du public ainsi qu'une audition des personnes concernées et des autres parties à la procédure (comme p.ex. des organisations de l'environnement et des communes).

b) Pendant au moins six semaines la demande d'autorisation et le projet doivent être disponibles pour le public qui en peut prendre communication auprès de l'autorité et des communes concernées (dispositions combinées de l'article 24 paragraphe 8 et de l'article 9 paragraphe 1 UVP-G 2000).

Pendant le délai de communication tout le monde peut formuler un avis écrit sur le projet et la déclaration relative aux incidences sur l'environnement et transmettre cet avis à l'autorité administrative (dispositions combinées de l'article 24 paragraphe 8 et de l'article 9 paragraphe 5 UVP-G 2000).

Les personnes ayant la qualité de partie n'ont pas seulement le droit de formuler un avis mais elles peuvent aussi faire valoir et réaliser les droits leur conférés par les lois (p.ex. droit à la protection contre des nuisances sonores intolérables).

Le BMVIT doit tenir une audience publique (dispositions combinées de l'article 24 paragraphe 8 et de l'article 16 UVP-G 2000).

Les parties à la procédure peuvent soulever des objections jusqu'au jour avant le début de l'audience auprès de l'autorité administrative ou pendant l'audience.

c) Les parties qui n'ont pas opposé des objections contre le projet auprès de l'autorité administrative, au plus tard, jusqu'au jour avant le début de l'audience ou pendant l'audience perdent leur qualité de partie. Par conséquent (même dans la procédure devant la Cour administrative suprême – ci-après « Verwaltungsgerichtshof ») elles ne peuvent plus réaliser leurs droits.

Pour obtenir la qualité de partie les organisations de l'environnement doivent déjà soulever des objections par écrit dans le délai pendant lequel le public peut prendre communication du projet (article 19 paragraphe 10 UVP-G 2000).

3. Procedure iuridictionnelle :

Contre la décision du BMVIT un recours peut être formulé devant la Cour constitutionnelle et devant le Verwaltungsgerichtshof.

Contre la décision du Chef du Gouvernement du Land il faut d'abord dresser un recours devant le Ministre fédéral compétent; C'est seulement après qu'un recours peut être formulé devant la Cour constitutionnelle et devant le Verwaltungsgerichtshof.

De même, la Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof ne peuvent être saisis contre les décisions conformément aux dispositions des Länder qu'après la décision de l'autorité administrative suprême compétente dans le cas d'espèce (Gouvernement du Land).

Ne concernant que des questions spécifiques de droit constitutionnel la procédure devant la Cour constitutionnelle n'est pas traitée par la suite.

Toute personne faisant valoir d'être lésée dans ses droits par l'autorisation ainsi que les parties auxquelles le législateur a expressément conféré le droit de saisir le Verwaltungsgerichtshof (communes, comités de défense, organisations de l'environnement, l'organe chargé de l'aménagement des eaux ainsi que l'avocat de l'environnement) peuvent formuler un recours devant cette Cour.

Le recours doit être présenté devant le Verwaltungsgerichtshof dans un délai de six semaines après la notification de la décision sur l'autorisation du projet.

Le Verwaltungsgerichtshof transmet une copie du recours à l'autorité dont émane la décision contestée (« belangte Behörde ») en l'invitant à faire parvenir les dossiers de la procédure administrative à la Cour et à présenter une mémoire de défense dans un délai maximum de huit semaines. De plus une copie du recours est transmise aux parties intéressées (« mitbeteiligte Parteien ») qui peuvent également présenter une mémoire de défense. Les parties intéressées sont celles dont les intérêts juridiques peuvent être touchés par le succès du recours (p.ex. l'entreprise de construction routière dans le cas de la contestation d'une décision d'autorisation par un propriétaire du terrain concerné).

D'habitude après avoir reçu les dossiers administratifs et les mémoires de défense le Verwaltungsgerichtshof décide dans une séance non publique sans audition des parties. Une audience publique se tient seulement dans des cas exceptionnels.

Il n'y a pas de délai dans lequel le Verwaltungsgerichtshof devrait rendre sa décision.

Contre la décision du Verwaltungsgerichtshof il n'y a pas de voies de recours. Sur demande d'un requérant le Verwaltungsgerichtshof peut accorder l'effet suspensif au recours. Cela signifie que l'autorisation accordée ne doit pas être mise en œuvre. La décision sur l'effet suspensif est prise sur la base d'une pondération des intérêts en présence.

Par le moyen d'une injonction provisoire il n'est pourtant pas possible de permettre la mise en chantier à l'entreprise de construction routière à laquelle l'autorisation a été refusée.

4. Capacité d'ester en justice dans la procédure devant le Verwaltungsgerichtshof :

En Autriche il n'y a pas d'agence nationale de l'environnement. En principe toutes les autres personnes et institutions mentionnées dans le questionnaire peuvent avoir la qualité de partie (de requérant) devant le Verwaltungsgerichtshof.

5. Ampleur des droits:

Le voisin (habitant d'une zone résidentielle riveraine qui craint des nuisances sonores et une pollution atmosphérique) et les agriculteurs menacés par l'expropriation ne peuvent invoquer que leurs droits individuels à savoir la prévention des dangers pour la vie et la santé, la protection contre des nuisances intolérables, la protection de leur propriété, mais non pas des intérêts publics ou la lésion des droits des tiers.

Les communes sont autorisées à invoquer le respect des dispositions visant à la protection de l'environnement.

La même chose vaut pour les organisations de l'environnement si elles ont obtenu une sorte de reconnaissance de la part du Ministre fédéral de l'Agriculture, de la Forêt, de l'Environnement et des Eaux. Les conditions de reconnaissance sont (article 19 paragraphe 6 UVP-G 2000) :

L'organisation est une association ou une fondation,
1. qui d'après sa constitution ou de son acte de fondation a pour but primordial la protection de l'environnement,

2. qui poursuit des objectifs d'utilite publique au sens de certaines dispositions des textes reglementaires sur les taxes et

3. qui avant sa reconnaissance a existe pendant au moins trois ans en poursuivant le but de la « protection de l'environnement ».

Quand il s'agit de projets aux incidences transfrontalieres une organisation de l'environnement d'un autre Etat peut egalement invoquer le respect des dispositions visant à la protection de l'environnement, si la procedure d'information au sens de l'article 7 paragraphe 1 de la directive concernant l'evaluation des incidences sur l'environnement telle que modifiee par la directive sur la participation du public (2003/35/CE) a ete effectuee, si les incidences du projet s'etendent à la partie de l'environnement de l'autre Etat qui est defendue par l'organisation de l'environnement et que l'organisation pouvait participer dans l'autre Etat à la procedure d'evaluation des incidences sur l'environnement si le projet etait realise dans cet Etat (article 19 paragraphe 11 UVP-G 2000).

Toutes les parties mentionnees ci-dessus ne peuvent faire valoir des vices de procedures avec succes que dans la mesure où ceux-ci ont des incidences sur le contenu des droits qui leur ont ete conferes.

6. Etendue du contrôle du Verwaltungsgerichtshof :

En principe le Verwaltungsgerichtshof contrôle la legalite des autorisations sous tous les aspects formels et materiels. Toutefois les restrictions suivantes s'imposent:

Le Verwaltungsgerichtshof est lie aux faits constates par l'autorite administrative pourvu que ceux-ci n'aient pas ete etablis dans une procedure affectee d'un vice de procedure. Le Verwaltungsgerichtshof lui-meme ne peut pas etabliir les circonstances de fait.

C'est seulement un vice substantiel de procedure qui entratne la cassation de la decision affectee c'est-à-dire si en evitant le vice de procedure l'autorite administrative avait pu prendre une decision differente.

7. Droit europeen de l'environnement

Decision du Verwaltungsgerichtshof dans les constellations suivantes :

a) l'etude d'evaluation des incidences du projet sur l'environnement, requise en droit europeen, n'a pas été effectuee ou ne l'a pas ete suffisamment :

L'etude d'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, requise en droit europeen, est regie par l'UVP-G 2000. Si cette etude d'evaluation n'a pas du tout ete effectuee ceci entraine l'annulation des autorisations tout de meme accordees, parce que l'article 24 paragraphe 10 UVP-G prévoit que des autorisations ne doivent pas etre delivrees avant la fin de l'etude d'evaluation.

Si une etude d'evaluation a ete effectuee de maniere insuffisante la decision du Verwaltungsgerichtshof depend de qui fait valoir ce défaut.

Les personnes qui ne peuvent invoquer que leurs droits individuels (comme p.ex. l'agriculteur mentionne dans le questionnaire ou le voisin) ne peuvent pas uniquement faire valoir que l'etude d'evaluation aurait ete effectuee insuffisamment. Une telle affirmation ne peut contribuer au succes de leur recours que si l'etude d'evaluation insuffisante porte atteinte à leurs droits individuels (p.ex. prejudice pour la sante causee par des immissions). (Exemple : L'etude d'évaluation insuffisante des nuisances sonores causees par le projet a comme consequence de rendre egalement impossible l'evaluation suffisante de la question de savoir si le voisin a ete lese dans son droit à la protection contre des nuisances sonores intolerables. Dans ce cas là la decision d'aménagement est cassee pour vice de procedure.)

Les communes et les organisations de l'environnement peuvent invoquer le respect des dispositions visant à la protection de l'environnement. C'est la raison pour laquelle une etude d'evaluation effectuee de maniere insuffisante entraine la cassation de la decision d'aménagement.

b) le projet porte atteinte à une zone qui remplit les conditions de la directive CE Faune-Flore-Habitats mais qui n'a pas encore ete communiquee à la Commission alors qu'elle aurait dû l'etre :

Dans ce cas la decision du Verwaltungsgerichtshof depend aussi surtout de qui fait valoir ('atteinte porte à une zone potentielle de conservation.

Des personnes qui ne peuvent invoquer que leurs droits individuels (propriété, vie, santé, etc.) ne peuvent pas faire valoir avec succès ('atteinte porte à une zone potentielle de conservation Faune-Flore-Habitats).

L'UVP-G 2000 qui demande que les autorisations nécessaires soient précédées d'une étude d'évaluation des incidences dont les résultats doivent être pris en compte dans toutes les autorisations ne se réfère pas expressément à la directive Faune-Flore-Habitats (ou à la directive Oiseaux). Toutefois les critères pour la délivrance de l'autorisation sont établis de manière à englober aussi une atteinte porte aux zones potentielles de conservation Faune-Flore-Habitats. L'article 24h paragraphe 1 point 1 sous b) UVP-G 2000 prévoit que sont à éviter les immissions provoquant des préjudices substantiels à l'environnement par des incidences persistantes, en tout cas les immissions aptes à porter durablement atteinte au sol, à l'air, à la population des plantes ou des animaux ou à l'état de conservation des eaux.

Si une autorisation a été délivrée en dépit des incidences sur une zone potentielle de conservation Faune-Flore-Habitats tellement graves à enfreindre l'article 24h paragraphe 1 point 2 sous b) UVP-G 2000 ou si les résultats de la procédure d'enquête ne suffisent pas à pouvoir apprécier l'existence d'une telle infraction, cela entraîne la cassation de la décision d'autorisation.

c) le projet porte atteinte à une zone Faune-Flore-Habitats qui a déjà été communiquée mais qui n'a pas encore été inscrite sur une liste de la commission :

En principe la réponse au point b) vaut aussi pour la question en présence. En plus il faut observer ce qui suit :

Afin de garantir la protection des zones au sens de l'article 4 de la directive Faune-Flore-Habitats les Lois sur la protection de l'environnement des Länder prévoient des zones spéciales de conservation (dites zones de conservation européennes ; « Europaschutzgebiete »). Ces zones doivent être arrêtées par des règlements du Gouvernement du Land. Certains Länder rangent parmi les zones de conservation européennes non seulement les sites d'importance communautaire inscrits sur la liste de la commission (article 4 paragraphe 2 deuxième alinéa de la directive Faune-Flore-Habitats) mais aussi des sites qui ont déjà été communiqués à la commission mais qui n'ont pas été inscrits sur la liste.

Pour des opérations dans de telles zones de conservation européennes les Lois de protection de l'environnement et les règlements prévoient des dispositions spéciales qui servent à transposer la directive Faune-Flore-Habitats.

En contrôlant la décision d'autorisation du projet de construction routière en matière de droit de protection de l'environnement le Verwaltungsgerichtshof examine aussi le respect de ces dispositions spéciales.

d) le projet porte atteinte à une zone de protection d'oiseaux au sens de la directive Oiseaux :

En principe les réponses aux points b) et c) valent pour la question en présence.

Comme pour les zones de conservation Faune-Flore-Habitats les Lois sur la protection de l'environnement des Länder prévoient pour la protection des zones de conservation des oiseaux des zones de conservation spéciales qui doivent être arrêtées par un règlement du Gouvernement du Land.

Pour des opérations dans de telles zones de conservation européennes les Lois sur la protection de l'environnement et les règlements prévoient des dispositions spéciales qui servent à transposer les dispositions combinées de la directive Oiseaux et de la directive Faune-Flore-Habitats. Le non-respect de ces dispositions entraîne la cassation de la décision d'autorisation.

e) les valeurs limites (notamment pour le PM10/particules fines) de la directive européenne sur la protection de l'air risquent sérieusement d'être dépassées à la suite du projet :

Cette directive a été transposée en Autriche par la Loi sur la protection contre les immissions dans l'air telle que modifiée par la Loi, Journal Officiel 1 n°34/2003, (« Immissionsschutzgesetz-Luft », BGBl. 1 Nr. 34/2003). L'article 20 paragraphe 1 de cette loi stipule qu'il devrait être envisagé de faire respecter les valeurs limites. À la lumière d'une interprétation conforme aux directives on peut supposer qu'un projet où les valeurs limites sont dépassées n'est pas susceptible d'être autorisé si le dépassement des valeurs limites ne peut pas être évité par l'imposition d'obligations.

8) Conséquences des erreurs dans les décisions d'aménagement

a) Les erreurs formelles et matérielles d'une décision d'aménagement qui peuvent faire échouer complètement un projet :

Des erreurs formelles ou matérielles qui puissent entraîner l'invalidité complète ou la nullité absolue d'une décision d'aménagement n'existent pas.

L'article 24 paragraphe 10 UVP-G 2000 prévoit une forme de nullité d'une décision d'aménagement.

Selon cette disposition des autorisations ne doivent pas être délivrées avant la fin de l'étude d'évaluation des incidences du projet sur l'environnement. Les autorisations accordées en dépit de cette disposition peuvent être annulées dans un délai de trois ans par l'autorité suprême compétente ratione materiae ou, si une telle autorité n'est pas prévue, par l'autorité dont émane la décision administrative.

Cette disposition a aussi d'importance pour la procédure devant le Verwaltungsgerichtshof. Les autorisations délivrées avant la fin de l'étude d'évaluation des incidences sur l'environnement doivent être qualifiées comme délivrées par une autorité incompétente et sont donc soumises à la cassation par le Verwaltungsgerichtshof.

b et c) La Loi sur la procédure devant le Verwaltungsgerichtshof (« Verwaltungsgerichtshofgesetz ») distingue trois formes d'erreurs d'une décision administrative (d'une autorisation) :

1. Illegalité/Erreur matérielle :

L'autorisation d'un projet de construction routière est affectée d'une erreur matérielle si elle ne correspond pas aux critères d'autorisation requis par les dispositions respectives.

Une telle erreur matérielle d'une autorisation entraîne la cassation de la décision par le Verwaltungsgerichtshof si elle est invoquée par une partie dont les droits sont lésés par cette erreur.

Exemple : Un critère d'autorisation a la teneur suivante : « Les émissions de substances nocives doivent être limitées en fonction de l'état de la technique » (article 24h paragraphe 1 point 1 UVP-G 2000).

Si les mesures visant à la limitation des émissions ne correspondent pas à l'état de la technique l'autorisation est affectée d'une erreur matérielle. Cette erreur matérielle entraîne la cassation de la décision si elle est invoquée p.ex. par une organisation de l'environnement parce que l'article 24h paragraphe 1 point 1 UVP-G

2000 est une disposition visant à la protection de l'environnement et parce que les organisations de l'environnement sont autorisées à faire valoir le respect des dispositions visant à la protection de l'environnement.

Par contre une personne individuelle peut invoquer avec succès le non-respect de cette disposition seulement si l'infraction comporte la lésion de ses droits (risques pour la vie ou la santé, nuisances intolérables).

Illégalité à cause de l'incompétence de l'autorité dont émane la décision contestée.

Cette erreur entraîne impérativement la cassation de la décision d'autorisation. 3.

Illégalité pour vice de procédure.

Cette erreur entraîne la cassation de la décision d'autorisation seulement si elle est substantielle. Elle est substantielle si on ne peut pas exclure que la décision d'aménagement eût été différente si l'autorité administrative avait respecté les dispositions de procédure.

La cassation de la décision d'aménagement ne doit pourtant pas signifier la fin du projet de construction mutuelle. Dans la procédure administrative qui suit l'autorité est tenue de remédier aux erreurs et d'émettre ensuite une nouvelle décision d'aménagement.

L'autorité peut remédier aux erreurs en effectuant une procédure d'enquête plus approfondie, mais aussi en imposant des obligations et des conditions, en fixant des délais, en modifiant le projet et en prévoyant des mesures de compensation ou d'autres prescriptions notamment des obligations de contrôle, de mesurage et de rapport et des mesures visant à garantir la gestion après la désaffectation (article 24 paragraphes 3 et 4 UVP-G 2000). La demande d'autorisation ne doit être rejetée que s'il n'est pas possible de remédier aux erreurs,

d) La décision à laquelle les plaignants doivent s'attendre dans le cas présenté ci-dessus.

On ne peut pas dire quelle serait la décision du Verwaltungsgerichtshof dans le cas présenté dans le questionnaire; cela dépend du résultat de la procédure d'enquête administrative et du contenu de la/des décision/s d'autorisation.

9. Rectification d'erreurs.

En principe les erreurs formelles et matérielles de la décision d'aménagement ne peuvent plus être régularisées dans le cadre de la procédure devant le Verwaltungsgerichtshof.

Vienne, le