

XX Colloque
Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes
de l'Union européenne
Leipzig, 28-30 mai 2006

Réponses au questionnaire
Conseil d'Etat d'Italie

Rédacteur
Giuseppe Barbagallo

1) Procédure administrative et 2) Participation du public

Décrivez brièvement le déroulement de la procédure prévue pour les décisions d'aménagement dans votre ordre juridique (étapes procédurales, délais, participation d'autorités, de groupes d'intérêts et d'experts, de décideurs).

- a) A quels stades de la procédure le public / les intéressés peuvent-ils participer ?*
- b) Quelle est la forme de cette participation ?*
- c) Existe-t-il des restrictions à la protection juridictionnelle si les intéressés n'exercent pas ou pas suffisamment leur droit de participation ?*

Aux fins de réalisation de grands travaux d'aménagement (infrastructures et installations de productions stratégiques et d'intérêt national), la loi n° 443 du 21 décembre 2001 et son décret d'application n° 190 du 20 août 2002 puis le décret n° 59 du 18 février 2005 portant transposition intégrale de la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, ont prévu un ensemble de règles, en partie dérogatoires des textes généraux applicables en matière de travaux publics et d'expropriation, tendant à une simplification et à une accélération des procédures dans le respect de l'ensemble des intérêts en jeu.

L'application de telles règles implique que le gouvernement inclue les travaux envisagés dans le programme élaboré par le Ministre des infrastructures et des transports, en accord avec les ministres compétents, les régions concernées, la conférence Etat-Régions, après consultation du Comité interministériel de la programmation économique (CIPE). Ce programme doit être inscrit dans le Document de programmation économique financière avec l'indication des crédits nécessaires. Celui-ci doit ensuite être approuvé par le CIPE, ce qui constitue le premier acte administratif d'importance externe pour la réalisation d'une grande infrastructure telle qu'une autoroute.

Les adjudicataires transmettent au ministère des infrastructures, dans un délai de six mois à compter de l'approbation du programme, le projet préliminaire des infrastructures envisagées. Si la mise en place d'une procédure d'appel d'offres s'avère nécessaire, le délai passe à neuf mois. Les ressources financières requises par l'élaboration du projet préliminaire et qui ne

seraient pas encore disponibles, sont attribuées par le Ministre des infrastructures et des transports, en accord avec le Ministre de l'économie et des finances, sur demande de l'adjudicataire.

Le projet préliminaire devra également mettre en évidence, au moyen d'une carte géographique dressée à cet effet, les zones concernées, les éventuelles zones de protection et les mesures de sauvegarde nécessaires ; il devra en outre indiquer et souligner les caractéristiques des prestations, les fonctions particulières et le plafond des dépenses relatives à l'infrastructure à réaliser, y compris le budget affecté aux éventuels travaux et mesures de compensation de l'impact territorial et social et il devra inclure les infrastructures et travaux accessoires, rendus nécessaires par la réalisation des travaux principaux.

Dans le cas où, au sens des dispositions nationales et régionales en vigueur, l'ouvrage fait l'objet d'une évaluation quant à son impact sur l'environnement, cette étude d'impact sur l'environnement est annexée au projet préliminaire. Les administrations compétentes en matière d'environnement effectuent leur évaluation selon la procédure d'évaluation d'impact sur l'environnement des grands travaux prévue aux articles 17, 18, 19 et 20 du décret n° 190 de 2002.

Aux fins d'approbation du projet préliminaire, il n'est pas exigé que celui-ci soit communiqué aux personnes concernées par les mesures d'expropriation. Les adjudicataires soumettent le projet préliminaire au Ministre et, s'ils sont compétents en la matière, au Ministre de l'environnement et de la protection du territoire, au Ministre des activités productives et au Ministre de la culture, ainsi qu'aux Régions ou Départements autonomes territorialement compétents. Ce même projet est également soumis aux organes chargés de la gestion des conflits de compétence aux fins de résolution des problèmes naissant des dits conflits à travers une procédure obéissant à des règles particulières. Les administrations concernées remettent leur évaluation au Ministre dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la réception du projet préliminaire ; dans les soixante jours suivants, le Ministre, sur avis, le cas échéant, du Conseil supérieur des travaux publics ou d'une autre commission consultative compétente, formule sa propre proposition au CIPE, qui se prononce dans les trente jours qui suivent.

Le projet préliminaire n'est pas soumis à une réunion des services. Après instruction, le projet préliminaire est approuvé par le CIPE. Celui-ci rend une décision prise à la majorité, avec l'accord, afin d'obtenir un consensus sur le lieu des travaux, des présidents des régions et des départements autonomes concernés, qui se prononcent après consultation des communes sur le territoire desquelles les travaux sont à réaliser. La décision doit intervenir dans les délais indiqués au paragraphe précédent, y compris dans le cas où les communes concernées ne se sont pas exprimées en temps utile.

L'approbation définit, lorsque les textes en vigueur l'imposent, l'examen de la compatibilité des travaux avec l'environnement et rend parfaite, à toute fin d'urbanisme et de construction, l'entente Etat-région sur le lieu des travaux, entraînant la modification subséquente des instruments d'urbanisme en vigueur ; les collectivités locales prennent les mesures de sauvegarde nécessaires des zones concernées et des éventuelles zones de protection. L'article 18, alinéa 6 s'applique aux questions environnementales.

Par conséquent, les communes ne participent que de manière indirecte (elles doivent seulement être entendues par les Régions) à l'élaboration du projet préliminaire ; l'accord des Régions est nécessaire pour l'approbation du projet préliminaire. En l'absence d'un tel accord,

il est prévu une procédure qui peut s'achever par l'approbation par le Conseil des ministres, prenant la forme d'un décret du Président de la République.

L'approbation de ce projet entraîne une modification de l'ensemble des plans d'urbanisme des communes intéressées par le projet d'autoroute et les terrains nécessaires sont ainsi destinés à ladite autoroute.

Lors de cette phase, aucune communication aux intéressés n'est requise.

L'appel d'offres pour la réalisation des travaux s'effectue et le projet définitif peut être attribué au maître de l'ouvrage.

Il convient en tout état de cause de souligner que le projet préliminaire doit être élaboré par l'adjudicataire. Les travaux peuvent être confiés à un concessionnaire ou bien au maître de l'ouvrage (exécution avec tous les moyens nécessaires).

Alors que l'approbation du projet préliminaire modifie les plans d'urbanisme en imposant l'affectation des terrains concernés à l'autoroute, l'approbation du projet définitif par le CIPE entraîne la déclaration d'utilité publique de l'ouvrage qui constitue le préalable nécessaire à l'expropriation.

Le projet définitif des infrastructures est complété par un rapport du chef de projet attestant la correspondance entre le projet préliminaire et les éventuelles prescriptions édictées au moment de l'approbation dudit projet, avec une référence particulière à la compatibilité avec l'environnement et à l'emplacement de l'ouvrage. Il s'accompagne également de l'indication des éventuels travaux et mesures d'atténuation et de compensation de l'impact environnemental, territorial et social.

Le début de la procédure de déclaration d'utilité publique est communiqué par l'adjudicataire, ou pour le compte de celui-ci par le concessionnaire ou le maître de l'ouvrage, aux particuliers concernés par les actes d'expropriation au sens de la loi sur cette procédure (loi n° 241 du 7 août 1990) ; cette communication n'est pas effectuée à personne, comme le veut la règle générale, mais *via* l'insertion, dans le quotidien local ayant le plus fort tirage et dans un quotidien national, d'un avis annonçant les travaux, leur lieu et donnant une description du projet. Au même moment, des copies du projet sont déposées dans les bureaux des Régions et mis à la disposition du public. Pendant un délai de rigueur de soixante jours à compter de la communication du début de la procédure, les particuliers concernés par les actes d'expropriation peuvent présenter des observations à l'adjudicataire, qui devra les examiner à toutes fins utiles.

Le projet définitif est remis par l'adjudicataire, le concessionnaire ou le maître de l'ouvrage à chacune des administrations intéressées par le projet et représentées dans le CIPE ainsi qu'à toutes les autres administrations compétentes pour délivrer les permis et autorisations de toutes sortes, de même qu'aux personnes chargées de la gestion des travaux communs à plusieurs entités. Dans le délai de rigueur de quatre-vingt-dix jours à compter de la réception du projet, les administrations compétentes et les personnes chargées de la gestion des travaux communs à plusieurs entités peuvent présenter des propositions d'ajustements motivées, des requêtes de prescriptions pour le projet définitif ou des améliorations qui ne modifient ni le lieu ni les caractéristiques essentielles des travaux, dans le respect des limites prévues pour les dépenses, des caractéristiques des prestations et des fonctions particulières précisés dans le

projet préliminaire. Le Ministre est saisi des propositions et des requêtes au moyen d'une Réunion des services convoquée à cet effet au plus tôt trente jours suivant la réception du projet par les intéressés et s'achevant avant l'expiration du délai de quatre-vingt-dix jours visé au présent paragraphe.

Cette Réunion des services n'a pour but que l'instruction du dossier. Dans les quatre-vingt-dix jours suivant la fin de la Réunion de services, le Ministre évalue la compatibilité des propositions et des requêtes qui lui sont adressées avant l'expiration du délai par les administrations compétentes et les personnes chargées de la gestion des travaux communs à plusieurs entités, avec les prescriptions contenues dans le projet préliminaire approuvé et formule sa propre proposition au CIPE qui, dans les trente jours suivants, approuve, avec d'éventuels amendements ou modifications, le projet définitif, en vue également de la déclaration d'utilité publique.

L'approbation du projet définitif, obtenue par le vote favorable de la majorité des membres du CIPE, remplace toute autre autorisation, approbation et avis et permet l'exécution de tous les travaux, prestations et actes figurant dans le projet approuvé. En cas de désaccord de la part de la Région ou du département autonome, il est recouru au même système qui a été exposé à propos du projet préliminaire.

Ainsi qu'il a été expliqué, le public participe à la phase de formation du projet définitif.

L'exercice du contrôle juridictionnel n'est pas conditionné par une participation effective à cette procédure.

3) Voies de droit

Décrivez brièvement les voies de droit prévues par votre ordre juridique dans ce type d'affaires (délais, procédures préalables, instances, décisions provisoires) ?

Les mesures d'exécution de travaux publics sont attaquables devant le juge administratif (tribunaux administratifs en première instance, Conseil d'Etat en appel). Il est prévu une procédure accélérée spéciale (délais réduits). Le juge peut suspendre de manière conservatoire les mesures visées et en ce cas il doit fixer la première audience au fond utile après que trente jours se sont écoulés. L'examen de l'affaire par les deux degrés de juridiction s'effectue en moyenne en 18 mois.

4) Capacité d'ester en justice

a) Dans votre ordre juridique, tous les plaignants intervenant dans le cas décrit peuvent-ils ester en justice ?

b) Dans la négative, quels sont les plaignants qui n'ont pas cette capacité et pour quels motifs en sont-ils exclus ?

Tous les personnes énumérées dans le questionnaire peuvent ester en justice. Un doute peut exister quant à la recevabilité d'une association de défense de l'environnement d'un pays limitrophe, car la loi n° 349 du 8 juillet 1986 (articles 13 et 18) dispose que les associations de protection de l'environnement à caractère national et celles présentes dans au moins cinq

régions (déterminées par décret du Ministre de l'environnement, sur avis préalable du Conseil national pour l'environnement, sur la base des objectifs du programme et de l'ordre démocratique interne prévus par le statut, ainsi que de la continuité de l'action et de son importance externe) peuvent former un recours devant le juge administratif.

Il convient cependant de prendre en compte la règle prévue à l'article 8, alinéa 6 du décret n° 351 du 4 août 1999 (transposition de la directive 96/62/CE, concernant l'évaluation et à la gestion de la qualité de l'air ambiant) :

"Lorsque le niveau d'un polluant dépasse ou risque de dépasser la valeur limite augmentée d'une marge de tolérance ou le seuil d'alerte, suite à une pollution importante ayant son origine dans un Etat de l'Union européenne, le Ministre de l'environnement, après avoir entendu les Régions et les collectivités locales concernées, procède à la consultation des autorités des Etats de l'Union européenne impliqués afin de résoudre la situation".

Sur le fondement de cette règle, une interprétation extensive des articles 13 et 18 de la loi n° 349/1986 permettrait d'envisager la recevabilité d'une action engagée par une association de défense de l'environnement non italienne.

5) Ampleur du droit d'introduire une plainte

Dans une procédure en justice, les plaignants susmentionnés sont-ils uniquement autorisés à invoquer leur préjudice subjectif ou peuvent-ils faire examiner la décision d'aménagement dans son ensemble (par exemple, le riverain affecté par le bruit peut-il également invoquer des intérêts généraux liés à la protection de l'environnement ou la non-rentabilité du projet, ou le juge n'examine-t-il dans son cas que le respect des limites en matière de bruit) ?

Les requérants qui se plaignent d'avoir subi un préjudice subjectif et qui ont un intérêt à l'annulation de l'acte, peuvent faire valoir quelque vice que soit affectant le ou les actes attaqués.

6) Etendue du contrôle par le juge

Le juge procède-t-il à un contrôle détaillé de la décision d'aménagement sur les plans formel et matériel ou l'étendue de ce contrôle est-elle restreinte (par exemple aux vices de procédure, aux manquements graves et manifestes de la décision d'aménagement où un contrôle de vraisemblance) ?

Le contrôle du juge s'étend à tous les vices de légalité invoqués par les requérants (vices de forme, contradictions de motifs ou défauts d'examen).

7) Droit européen de l'environnement

Quelle sera la décision de votre juridiction dans les hypothèses suivantes :

a) l'étude d'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, requise en droit européen, n'a pas été effectuée ou ne l'a pas été suffisamment ?

L'insuffisance de l'étude environnementale, si elle est invoquée, constitue un vice de légalité entraînant l'annulation de l'acte.

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 été communiquée à la Commission alors qu'elle aurait dû l'être ?

La directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages a été transposée en Italie par la réglementation fixée par le décret du Président de la République n° 357 du 8 septembre 1997.

La question posée est celle d'une zone réunissant les conditions pour être qualifiée de site d'importance communautaire ou de zone spéciale de conservation et qui n'a pas été reconnue comme telle.

En conséquence, l'évaluation de l'impact sur l'environnement n'a pas pu tenir compte de la compatibilité du projet sur la zone visée avec les objectifs de conservation fixés par la directive (article 5 du décret du Président de la République n° 357). Dans le cas où ce vice serait invoqué, la solution la plus évidente pourrait être de juger la censure infondée parce que la conservation est liée à la qualification formelle de la zone et en raison également de la nécessaire protection de la confiance des personnes concernées par le projet.

Plus difficile semble être la solution conduisant à l'annulation sur le fondement d'un tel vice ; cela serait possible à condition de juger : 1) que le défaut de désignation du site comme zone protégée découle d'une évaluation technique injustifiable à la lumière des indications données par la directive et ses annexes et dénuée de fondement au regard des connaissances actuelles en matière de zoologie et de sciences naturelles ; 2) que la désignation des zones protégées a une nature non pas constitutive mais déclarative ;

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 ?

Dans ce second cas, où la désignation de la zone comme zone protégée a été communiquée à la Commission, mais où la procédure ne s'est pas achevée, la solution évoquée ci-dessus 7)b)2) semble pouvoir s'appliquer car la désignation de la zone par l'Etat exige des mesures de sauvegarde ;

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

La directive concernant la conservation des oiseaux sauvages (79/409 CEE du Conseil) a été transposée par la loi n° 157 du 11 février 1992.

L'évaluation de l'impact environnemental doit tenir compte des zones de protection le long des routes de migration de la faune ornithologique.

L'important (cet aspect vaut également pour les demandes précédentes) est que cette évaluation d'impact environnemental relève d'un exercice du pouvoir discrétionnaire

technique d'évaluation c'est-à-dire selon des règles scientifiques (dans le cas présent, des sciences naturelles). En matière de contrôle du juge sur le pouvoir discrétionnaire technique, la jurisprudence n'a pas d'orientation fixe.

Je dirais que dans le cas d'un contrôle juridictionnel par le juge administratif sur le pouvoir discrétionnaire technique, le contrôle est entier dans la mesure où, à la différence de l'hypothèse du pouvoir discrétionnaire administratif, aucun choix n'a été laissé à l'administration entre plusieurs comportements légitimes, mais c'est une évaluation exacte d'un fait qui est exigée, selon les critères d'une science ou d'une technique déterminée (en l'espèce les sciences naturelles et de l'écosystème). La limite du contrôle juridictionnel est inhérente au caractère relatif ou discutable des évaluations scientifiques.

En conséquence, outre l'examen extrinsèque relatif aux modalités, aux critères logiques, à la procédure d'évaluation, le juge doit examiner si la décision de l'administration est erronée ; dans ce cadre, le juge se heurte, comme il a été indiqué ci-avant, à la limite que constitue la relativité des évaluations scientifiques et donc le caractère erroné se déduit de ce qui n'est pas possible selon le degré de connaissance scientifique sur la base de laquelle l'évaluation a été effectuée.

Le juge administratif doit censurer l'évaluation qui se place en dehors de la limite du discutable ou du possible (à cette fin une consultation technique pourrait lui être de quelque secours) en l'annulant et en la soumettant à l'administration, à laquelle il ne peut se substituer ; il ne peut ni annuler, ni substituer sa propre évaluation à celle de l'administration, lorsque cette limite n'a pas été dépassée (CE, sect. IV, 13 octobre 2003, n° 6202).

En l'espèce cependant, il existe également des aspects de pouvoir discrétionnaire pur car l'autorité administrative doit composer avec plusieurs intérêts publics et les choix subséquents relèvent du domaine exclusif de l'administration.

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 ?

La directive 1999/30/CE du 22 avril 1999 a été transposée par le décret n° 60 du 2 avril 2002 alors que la directive 96/62/CE, concernant la gestion et la qualité de l'air ambiant, a été transposée par le décret n° 351 du 4 août 1999.

Si le projet entraîne le dépassement des valeurs limites pour la matière figurant à l'annexe III du décret n° 60 du 2 avril 2002, si le vice y afférent a été invoqué (vice de l'évaluation d'impact environnemental), il y a lieu de considérer la censure comme fondée, ce qui entraîne l'annulation subséquente de l'évaluation d'impact environnemental et de la délibération d'approbation du projet préliminaire. Le problème est celui de la preuve du dépassement des limites susvisées.

8) Conséquences des erreurs dans les décisions d'aménagement et 9) Rectification d'erreurs

- a) Quelles sont les valeurs formelles et matérielles d'une décision d'aménagement qui, dans votre système juridique, peuvent faire échouer complètement un projet ?*
- b) En quoi consiste la décision juridictionnelle dans ce cas (constatation de l'irrégularité ou annulation de la décision d'aménagement) ?*
- c) Quelles sont les possibilités de décisions pour votre juridiction lorsque les conditions d'une annulation complète ne sont pas réunies (modification de la décision d'aménagement par l'imposition de conditions supplémentaires, par exemple) ?*
- d) A quelle décision les plaignants doivent-ils s'attendre dans le cas présenté ci-dessus ?*

Des erreurs formelles ou matérielles du projet peuvent-elles être encore rectifiées dans le cadre d'une procédure en justice ? Si oui, à quelles conditions ?

Quel que soit le vice dénoncé, à moins qu'il ne s'agisse d'un vice purement formel dont l'administration démontre qu'il n'a pas eu d'influence sur l'issue de la procédure, il entraîne l'annulation de l'acte en question et de tous les actes de procédure qui en découlent.

L'administration peut renouveler ses actes (à partir de celui dont le vice a été reconnu) en se conformant aux indications données par la décision d'annulation.

Le pouvoir du juge administratif en l'espèce est un pouvoir d'annulation et le juge ne peut se substituer à l'administration et modifier ou renouveler l'acte administratif.

En l'espèce, si les vices (violation des normes de protection sus rappelées) inhérents à l'évaluation de l'impact environnemental sont prouvés, il y a lieu de s'attendre à une annulation de cette évaluation et de l'approbation du projet qui en découle.

Après l'annulation par le juge, l'administration doit modifier le projet de façon à éviter les vices relevés par le juge et la violation des règles de protection de l'environnement sus rappelées.

L'administration ou l'organe public peut renouveler certains actes même au cours de la procédure. Dans un tel cas, le renouvellement entraîne l'impossibilité de poursuivre le recours, dans la mesure où l'acte attaqué a été remplacé par un autre.