

**20^{ième} Colloque de l'association des Conseils d'Etat et des Juridictions
administratives suprêmes de l'Union européenne.**

Leipzig 28 au 30 mai 2006

Rapport de la Cour suprême d'Espagne

1. Procédure administrative

En Espagne, la construction d'une nouvelle autoroute nationale se déroule selon les étapes suivantes: a) étude générique des nécessités du trafic et analyse des données nécessaires pour une première approximation; b) "étude informative" avec la définition de la voirie; c) avant-projet, à échelle appropriée; d) projet de construction de la voirie; e) étude d'impact sur l'environnement. L'approbation finale et la déclaration d'utilité publique et de la nécessité d'occuper des terrains appartiennent au ministre de l'équipement.

Sans préjudice de l'intervention ultérieure du public et des intéressés (réponse 2), les experts et les services de l'administration interviennent au cours de ces différentes étapes. Ils peuvent se faire aider par des entreprises externes (consultants, etc.).

L'étude informative est soumise aux pouvoirs régionaux et locaux (Communautés Autonomes et communes) pour avis. Si leur avis est contraire, la décision finale revient au Conseil de Ministres.

2. Participation du public

Le public (dans le sens large, y compris tous les intéressés de manière directe ou indirecte et les associations représentant des intérêts collectifs) peut participer à une phase de consultation publique avant l'approbation définitive du projet. La consultation est ouverte pendant 30 jours et les intéressés doivent formuler leurs observations par écrit.

Il n'y a pas de restrictions à la protection juridictionnelle du fait que les intéressés n'auraient pas exercé leur droit de participation à la consultation publique.

3. Voies de droit

Outre les recours administratifs «internes» (devant l'administration qui a décidé l'approbation du projet), après avoir épuisé leur recours préalable, les intéressés ont le droit d'introduire un recours juridictionnel dans un délai de deux mois devant la cour contentieuse-administrative compétente (de nature judiciaire). Ils peuvent demander au juge des mesures provisoires. Ils peuvent se pourvoir en cassation contre la décision du juge, soit au fond, soit au provisoire.

4. Capacité d'ester en justice

A l'exception de l'organe compétent en matière d'environnement (en tant qu'il est partie de la même administration, bien que dans une branche différente), le reste des plaignants potentiels peut, dans le cas décrit, introduire un recours.

5. Ampleur du droit d'introduire une plainte

Les plaignants avec *locus standi* dans le cas d'espèce ont le droit d'agir au sens large: ils peuvent donc invoquer non seulement leurs propres intérêts mais aussi les intérêts généraux (par exemple, liés à la protection de l'environnement).

6. Etendue du contrôle par le juge

Le juge procède à un contrôle de tous les éléments de forme (vices de procédure) et de fond invoqués, sans restrictions. Les conséquences de son examen par rapport à l'intensité des vices font l'objet de la réponse 8.

7. Droit européen de l'environnement

a) Le juge annule la décision finale en cas d'absence d'étude d'impact (lettre a) pour les projets qui en nécessitent une, ou dans des cas similaires.

b) S'il y a une atteinte sérieuse et prouvée à une zone d'habitat protégée par la Directive 92/43/CEE (lettre b) qui n'a pas été encore communiquée à la Commission mais qui remplit toutes les conditions objectives pour l'être, la décision du juge serait probablement l'annulation de l'approbation du projet.

c) Dans l'hypothèse (c) la décision dépendrait, probablement, de l'intensité du niveau de protection requise qui serait envisagé. Si l'on peut raisonnablement déduire que l'habitat doit en tout cas être protégé et qu'il y aura une atteinte sérieuse et prouvée à la faune-flore, la juridiction pourra annuler l'acte sur la base des normes nationales qui protègent, elles aussi, l'environnement.

d) Dans le cas des zones de protection d'oiseaux prévues dans la Directive 79/409/CEE (lettre d), le résultat serait aussi l'annulation de l'acte d'approbation du projet. Dans son arrêt de 2 août 1993 (affaire C-355/90) la Cour de Justice a dit pour droit que le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE, en ayant omis de classer les « Marismas de Santoña » comme zone de protection spéciale et de prendre les mesures appropriées pour éviter la pollution ou la détérioration des habitats de cette zone, contrairement aux dispositions énoncées à l'

article 4 de la directive 79/409/CEE, détérioration due, entre autres, à la construction d'une route.

La Cour a rejeté les explications du gouvernement : « s' il est vrai que les États membres jouissent d' une certaine marge d' appréciation lorsqu' ils doivent choisir les territoires les plus appropriés pour un classement en zones de protection spéciale, ils ne sauraient, par contre, disposer de la même marge d' appréciation, dans le cadre de l' article 4, paragraphe 4, de la directive lorsqu' ils modifient ou réduisent la superficie de telles zones [...] A ce sujet, il y a lieu de constater que la construction du nouveau tracé de la route C-629 entre Argoños et Santoña implique une réduction de la superficie de la zone marécageuse qui est d' ailleurs aggravée par la mise en place de plusieurs édifices nouveaux près du nouveau tracé de la route. Ces opérations ont entraîné la disparition de zones de refuge, de repos et de nidification des oiseaux. Outre les perturbations occasionnées par les travaux routiers, l'intervention en question a pour effet d'altérer les flux de la marée et, partant, de provoquer l'ensablement de cette partie de la zone marécageuse. »

e) Le seul « risque » de dépasser les valeurs limites de la Directive 1999/30/CE du Conseil, du 22 avril 1999, relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant, n'emporterait probablement pas l'annulation de l'acte qui approuve le projet d'autoroute, compte tenu du caractère dynamique et variable de la contamination résultant du trafic.

Si, *a posteriori*, les niveaux d'un ou de plusieurs polluants excèdent les valeurs limites, l'État peut prendre des mesures pour élaborer ou mettre en œuvre un plan ou programme permettant d'atteindre la valeur limite dans un certain délai.

En tout cas, il faudrait tenir compte de l'application du principe de proportionnalité. La Cour de Justice dans son arrêt du 15 novembre 2005 (affaire C-230/03, Commission/Autriche) s'est prononcée sur l'applicabilité de la Directive

1999/30/CE et de la Directive 96/62/CE du Conseil, du 27 septembre 1996, concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant. Elle a relevé à cet égard que certaines mesures « [...] en méconnaissant le principe de proportionnalité, ne peu[vent] valablement être justifié[s] par des raisons tenant à la protection de la qualité de l'air. »

8. Conséquences des erreurs dans les décisions d'aménagement

Il est difficile d'envisager toutes les modalités de vices de forme et de fond qui peuvent être invoqués dans un recours. En dehors de ces cas qui font partie de la réponse 7, la requête peut se fonder sur les défauts de forme plus graves (incompétence, absence totale de procédure, par exemple), et sur l'infraction des lois internes (d'habitude, des lois sectorielles) ou des règles de droit communautaire.

La déclaration de nullité (annulation) de l'approbation du projet est la réponse juridictionnelle finale, étant entendu que l'appréciation des vices doit tenir compte, en général, du principe de proportionnalité.

Si le juge ne prend pas la décision d'annulation, il ne peut prendre aucune autre mesure et il rejette purement et simplement le recours. Concrètement, il ne peut pas imposer des conditions supplémentaires à l'Administration.

Les plaignants dans le cas d'espèce peuvent donc, si l'atteinte aux zones protégées est significative, s'attendre à une décision d'annulation.

9. Rectification d'erreurs

L'Administration peut en tout temps, aussi au cours de la procédure judiciaire, rectifier des erreurs formelles ou matérielles du projet. Le cas échéant, la juridiction tiendra compte de la nouvelle décision rectificative, ce qui peut entraîner soit le désistement du plaignant, soit la reconnaissance extrajudiciaire du bien fondé de sa demande, soit la perte d'objet du litige.