



**Le juge administratif
et
le droit communautaire
de l'environnement**

**National administrative courts
And
Community
Environmental law**

Espagne - Spain

**Réponse au
questionnaire
Answer to
The questionnaire**

**SEMINAIRE DE TRAVAIL DES CONSEILS D'ETAT ET DES COURS
ADMINISTRATIVES SUPREMES**

28 JANVIER 2008, BRUXELLES

QUESTIONNAIRE

1. Information et participation du public en matière d'environnement

A.- L'application de la réglementation.

En Espagne, la directive 90/313/CEE, du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement a été transposée en droit interne espagnol au moyen de la loi 38/1995 du 13 décembre 1995 relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, une loi qui venait compléter les questions en la matière non abordées dans la loi 30/1992, du 26 novembre 1992 portant régime juridique des administrations publiques et de la procédure administrative commune (*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*).

Le Parlement européen et le Conseil ont adopté, par la suite, une seconde directive, n° 2003/4/CE, le 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et qui a emporté abrogation de la directive précédente. Cette seconde directive a été également transposée en droit espagnol par la loi 27/2006, promulguée le 18 juillet 2006, portant réglementation des droits d'accès à l'information, de participation du public et de l'accès à la justice en matière d'environnement. Le règlement d'application de ladite loi est en cours d'approbation.

I.- Ladite loi a pour **objet** de réglementer les droits suivants :

1. En ce qui concerne le **droit à l'information**, son objet est double et complémentaire :

a) Elle réglemente le droit à l'accès à l'information relative à l'environnement dont dispose l'Administration ainsi que celle dont dispose, au nom de celle-ci, d'autres sujets de droit.

b) Elle garantit également la diffusion et la mise à la disposition du public de l'information relative à l'environnement, de façon graduelle et avec l'ampleur et la systémique et la technologie la plus large possible.

2. En ce qui concerne la participation, elle met en place les procédures pour la prise de décision dans les matières se rapportant directement ou indirectement à l'environnement, décisions dont la teneur ou l'approbation appartient à l'Administration.

3. En ce qui concerne l'accès à la justice, elle prévoit les mécanismes permettant de déclencher la révision administrative et judiciaire des actes et des omissions rapportables à toute autorité publique et qui constitueraient des atteintes à la réglementation en matière d'environnement.

II.- Sont considérées comme personnes concernées (2°.2):

a) Toute personne physique ou morale réunissant l'une quelconque des conditions prévues à l'article 31 de la loi 30/1992, du 26 novembre 1992 portant régime juridique des administrations publiques et de la procédure administrative commune.

b) Toute personne morale à but non lucratif remplissant les conditions prévues à l'article 23 de ladite loi.

Le concept de personne concernée est différent de celui de « public ». En effet, au sens de la disposition 2°.1, il s'agit de « *toute personne physique ou morale, ainsi que de leurs associations, organisations et groupes constitués conformément à la réglementation à eux applicables* ».

B.- Les techniques de contrôle judiciaire

En ce qui concerne le droit à être entendu en justice et à celui du contrôle administratif en matière environnementale, trois aspects sont à souligner dans cette loi 27/2006, une loi qui a transposé en droit interne espagnol la Convention d'Aarhus et les directives communautaires prises en application de celle-ci :

1°. - Recours administratifs et judiciaires.

L'article 20 de ladite loi reconnaît au public (article 2°.1) le droit d'engager les recours suivants, lorsqu'il se serait produit un acte ou un défaut d'agir rapportable à une autorité publique (2°.4) portant atteinte aux droits institués dans ladite loi en matière d'information et de participation publique. Dans tous les cas, et ceci est à souligner, nous sommes en présence de procédures relevant du droit administratif :

a) Les recours administratifs prévus sous le titre VII de la loi 30/1992 du 26 novembre 1992 portant régime juridique des administrations publiques et de la procédure administrative commune et autres normes applicables.

b) Le cas échéant, le recours contentieux-administratif prévu par la loi 29/1998, du 13 juillet 1998 portant régime de la juridiction du contentieux administratif.

Ce renvoi générique à la loi juridictionnelle soulève une question qui reste à trancher : est-il possible de recourir à la procédure prévue à l'article 53.2 de la Constitution espagnole et qui porte sur la protection des droits fondamentaux du justiciable, procédure définie à l'article 114 et suivants de ladite loi juridictionnelle? En effet, l'article 45 de la Constitution espagnole ne rentre pas dans le champ d'application dudit article (articles 14 à 29 de ladite Constitution). D'une part (1), la norme constitutionnelle non plus que la norme légale ne semblent écarter l'élargissement du droit de saisine du Conseil constitutionnel à cette matière, d'autre part (2) le droit d'obtenir justice en matière de droit de l'environnement, qui est le sujet qui nous occupe ici, se trouverait, du point de vue processuel, compris dans l'article 24 de la Constitution espagnole. Enfin et d'autre part (3), la Convention d'Aarhus, qui est celle transposée par la loi, fait obligation aux Hautes Parties, dans son article 9 (lequel article porte sur le droit de saisir la justice), de veiller à ce que les personnes concernées aient droit, dans les matières traitées, « à une procédure rapide ».

Par ailleurs, du moins en ce qui concerne le domaine juridictionnel, il semble possible de contester, outre les actes et les défauts d'agir (c'est à dire tout type d'inactivité de l'Administration), les voies de fait (articles 25 et 30 de la loi juridictionnelle).

2°.- Réclamations à l'encontre de tiers

L'article 21, à la différence de l'article précédent, prévoit la possibilité de contester (de dénoncer, de réclamer) par la voie administrative les actes des personnes concernées (tiers). Il y est dit, à ce sujet, que : « *le public qui considèrerait qu'un acte ou un défaut d'agir rapportable à l'une quelconque des personnes visées à l'article 2.4.2 a porté atteinte aux droits prévus dans la présente loi, pourra déposer une réclamation auprès de l'Administration ayant autorité sur l'exercice de l'activité de l'auteur de l'acte ou du défaut d'agir* ».

3°.- Action populaire¹ en matière de protection de l'environnement

Enfin, la nouvelle loi institue un nouveau cas d'action publique, dénommée ici action populaire (à l'image de celle instituée en matière de droit de l'urbanisme, droit de protection des côtes, des sites historiques classés...) en l'assortissant des caractéristiques suivantes :

a) L' action ne peut mettre en cause que les actes ou, le cas échéant, le défaut d'agir imputables aux autorités publiques (y rentreraient également les voies de fait) qui porteraient atteinte aux normes relatives à l'environnement énumérées audit article 18.1. Cependant, l'action populaire ne pourrait être engagée à l'encontre des actes ou défauts d'agir rapportables aux autorités publiques et commis par des personnes physiques ou morales assumant des responsabilités publiques, exerçant des fonctions publiques ou fournissant des services publics en matière d'environnement (article 2.4.2).

¹ NdT: en espagnol, *acción popular*, droit pour certaines personnes de se porter partie civile en raison des intérêts collectifs qu'elles représentent.

b) L' intérêt pour exercer une telle action n'est reconnu qu'aux seules « personnes morales n'ayant pas un but lucratif et qui satisfont aux conditions prévues à l'article 23 », c'est à dire :

1. Les personnes morales ayant, parmi les objectifs définis dans leurs statuts, le but de protéger l'environnement, que ce soit en général ou certains aspects environnementaux.

2. Ces personnes devront avoir été constituées deux ans, au moins, avant l'exercice de ladite action et avoir œuvré de façon active aux fins prévues dans leurs statuts.

3. Qu'au sens de leurs statuts, elles mènent leur activité dans une zone territoriale concernée par l'acte ou, le cas échéant, par le défaut d'agir de l'Administration.

c) Cette action populaire pourra être exercée dans les deux voies, c'est à dire celle judiciaire et celle administrative, tel que décrit auparavant, c'est à dire, par le biais des voies de recours prévues sous le titre VII de la loi 30/1992 du 26 novembre 1992 portant régime juridique des administrations publiques et de la procédure administrative commune et autres normes applicables, ainsi qu'au moyen du recours contentieux-administratif prévu par la loi 29/1998 du 13 juillet 1998 portant régime de la juridiction du contentieux administratif.

4°.- La Cour suprême espagnole a rendu plusieurs arrêts dont, notamment, celui du 28 novembre 2003 (acte inachevé), celui du 17 février 2004 (acte relatif à une fuite radioactive dans une centrale nucléaire) celui du 2 avril 2006 (relatif à l'intérêt à agir d'une association écologiste) et celui du 4 avril 2006 (relatif à la diffusion de données périodiques sur l'environnement).

2. Droit en matière de pollution (l'exemple des déchets et des installations polluantes).

A.- L'application de la réglementation.

En Espagne, la loi 10/1998 du 21 avril relative aux déchets et qui a transposé en droit interne espagnol la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991 portant modification de la directive 74/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975., est toujours en vigueur. Récemment, il a été adopté une nouvelle loi, n° 34/2007, le 15 novembre 2007, concernant la qualité de l'air et la protection de l'atmosphère.

En la matière, une remarque est à faire qui porte sur la responsabilité administrative : au titre de l'article 33 de ladite loi 10/1998, la titularité des déchets et, par conséquent, la responsabilité afférente à celle-ci, appartiennent au producteur, au détenteur ou au gestionnaire desdits déchets, qui ne se verront déchargés d'une telle responsabilité que s'ils cèdent lesdits déchets à un autre gestionnaire agréé.

C'est dans un tel sens que s'est prononcée récemment la Cour suprême espagnole, dans un arrêt rendu le 28 décembre 2007, et dans lequel elle a prononcé des sanctions à l'encontre d'une entreprise espagnole qui avait transféré sans autorisation des déchets, du port espagnol d'Avilés vers un port algérien et qui les avait abandonnés dans un port turc.

B.- Les techniques de contrôle judiciaire

Les normes juridictionnelles de la loi 29/1998 du 13 juillet 1998 portant régime de la juridiction du contentieux administratif sont applicables en la matière.