

Espagne

Fernando LOPEZ RAMON
Catedratico de derecho administrativo,
Zaragoza

I- EVOLUTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DEPUIS 1992

Le début de la formation du droit de l'environnement en Espagne peut se situer autour l'année 1986, date de son accès à la Communauté européenne. La politique environnementale de la Communauté a introduit de l'air frais, des mécanismes rénovateurs, dans les traditionnelles positions juridiques sur l'environnement. L'impact du droit dérivé est visible dans les réglementations les plus variées: la loi des eaux de 1985 a modifié les vieilles solutions sur l'autorisation des versements, a introduit le principe de protection des eaux souterraines, le principe pollueur-payeur, etc.; en 1986 on a introduit des nouveautés en matière de protection de l'air, des déchets, et surtout la loi d'évaluation des impacts sur l'environnement; après, on a introduit le délit écologique au code criminel, on a approuvé la loi des côtes (1988) et la loi de protection des espaces naturels (1989). D'un autre côté, les communautés autonomes ont commencé à exercer leurs compétences législatives et exécutives en matière d'environnement.

Dans ce contexte, l'après Rio n'a pas produit des bouleversements. On a, certes, continué les politiques de protection de l'environnement, mais on ne saurait pas trouver un nouveau élan, un nouveau esprit dérivé de Rio. On a même l'impression que les services bureaucratiques ont déjà appris à tenir compte, comme il le faut, des aspects environnementaux. Les problèmes ne se trouvent pas au niveau des lois, mais au niveau de son application.

En tout état de cause, on peut souligner que les lois les plus important de la période après Rio, en matière d'environnement, sont la loi d'accès à l'information (1995), la loi sur les déchets (1998) et la réforme de la loi des études d'impact sur l'environnement (2001). À côté de ces lois de l'État, il faut considérer les lois approuvées par les Communautés autonomes,

Fernando LOPEZ RAMON

soit des lois générales sur l'environnement (Pays Basque, Madrid, Murcia), soit des lois de conservation des espaces naturels, de lutte contre le bruit, des déchets, de protection des forêts, des études d'impact...

Le ministère de l'environnement a été créé en 1996. Il comprend la gestion des eaux et des côtes, les activations relatives au climat et la conservation de la nature. Il n'est pas sûr qu'il soit bon de mettre ensemble des secteurs traditionnellement pollueurs (les eaux) avec les organes chargés de la protection de la nature où des éléments de l'environnement. La récente loi du plan hydrologique national (2001), qui n'a point du tout soigné les aspects environnementaux, semble mieux considérer la séparation organique, qui permettrait de conserver une certaine pureté du ministère de l'environnement.

L'absence d'une pensée juridique générale rompue aux exigences de l'environnement est un fait que l'on peut constater, par exemple, à travers les décisions des tribunaux de justice. Il y a vraiment des exemples de résolutions judiciaires exemplaires par rapport aux exigences du droit de l'environnement. Mais, plus fréquemment, le manque de considération de telles exigences est une réalité des procédures judiciaires. On pourrait rappeler que la faute de construction de la ligne de haute tension Aragon-Cazari, à travers les paysages protégés de la vallée espagnole de Gistaín et la formidable vallée française d'Aspe, a été la conséquence d'une heureuse mais surprenante décision du premier ministre français, et non des procès judiciaires entrepris en Espagne, lesquels ont tous failli.

Il y a une doctrine juridique environnementale. Je dirais même une bonne doctrine, on peut parler des écoles scientifiques d'Alicante, des Astures, du Léon et du Pays Basque, en premier lieu, tous les quatre émanant de la personnalité scientifique et de la qualité humaine du professeur Martín Mateo. Mais à côté de celles-ci, on peut voir la formation des nouveaux noyaux de droit de l'environnement au sein des universités de Séville, Saragosse, Charles III de Madrid, Alcalá d'Henares, Castille-La Manche, Valladolid, Barcelonne, etc. La production bibliographique est admirable; au cours des dix dernières années est sortie une dizaine de traités; il y a trois revues de droit de l'environnement, l'association de droit de l'environnement fait des réunions avec des centaines de participants. Mais les juristes environnementaux continuent à constituer une minorité.

II- THÈMES SECTORIELS

Sols

Avant la loi sur les déchets (1998), les sols n'avaient jamais fait l'objet d'un système de protection légale en Espagne. Certes, devant une situation des sols pollués on pouvait penser à l'utilisation des instruments du droit civil, tels les responsabilités par éviction au droit des contrats où la responsabilité extracontractuelle en cas des dommages. Mais il faut souligner que jamais on a vraiment employé ces possibilités d'action juridique. Les

sols pollués ne constituaient pas une préoccupation ni de la société traditionnelle ni du relatif pouvoir public.

La loi sur les déchets (1998) a introduit le système de protection des sols qui vient du droit communautaire européen. La déclaration des sols pollués appartient à la compétence des communautés autonomes, qui doivent aussi établir une liste des priorités d'actualisation, en accord avec les risques pour la santé humaine et pour l'environnement. Quand les opérations de réhabilitation du sol sont finies, la Communauté autonome fera la déclaration comme quoi sol a cessé d'être pollué. En tout état de cause, les obligations de réhabiliter le sol pollué incombent à ceux qui ont produit la pollution et, subsidiairement, au possesseur ou au propriétaire.

En application de cette loi, plusieurs communautés autonomes ont approuvé des normes additionnelles de protection et ont entrepris l'élaboration respectivement d'inventaires des sols pollués, des priorités d'actualisation, et des listes des activités polluantes, etc.

Biodiversité

La stratégie espagnole pour la conservation et l'utilisation soutenable de la biodiversité a été présentée en 1999, à travers un livre publié par le Ministère de l'environnement. Il s'agit d'une stratégie qu'on pourrait qualifier de bureaucratique, c'est-à-dire, de produit d'origine et contenu bureaucratiques, éditée sans les connections ni avec l'ordre juridique ni avec la société. Personne ne saurait dire, en effet, quelle est la portée en droit de la stratégie. Et personne n'a non plus pu participer, à travers des mécanismes publics, à la procédure de formation de la stratégie.

Les mêmes considérations pourraient être faites à propos de la plupart des stratégies élaborées par les Communautés autonomes en matière de biodiversité. Il faudrait donc définir soit la procédure, soit les effets de ces stratégies, a fin d'éviter la création d'expectatives sans fondement.

La stratégie nationale contient un diagnostic de la situation. Il comprend des considérations à propos de l'environnement physique, c'est à dire, le climat, les sols, les côtes et l'environnement marin et les diverses régions bioclimatiques. Aussi, on étudie les composants de la biodiversité et son état de conservation: les habitats naturels, les espèces sauvages, les ressources génétiques et les connaissances traditionnelles. La deuxième partie du document est celle relative aux stratégies et mesures concrètes proposées.

Forêts

Les forêts continuent à être régies d'après la vieille loi des forêts (1957), sauf dans les Communautés autonomes qui ont approuvé des nouvelles lois. En tout état de cause, il faut souligner que la Loi de 1957, complétée par le règlement de 1962, constitue une bonne législation, en accord avec la tradition législative qui protège la ressource naturelle par(« bois ». Le catalogue des forêts d'utilité publique, par exemple, qui a permis la conservation des plus importantes forêts, existait déjà au XIX^{ème} siècle. Le

Fernando LOPEZ RAMON

corps des ingénieurs des forêts constitue aussi une importante tradition. On a besoin probablement de quelques changements normatifs, mais pas d'un complet bouleversement d'une matière qui fait l'objet d'un important secteur d'intervention administrative.

Le feu, la pollution et l'urbanisation constituent les plus graves menaces pour les forêts espagnoles. Ces trois aspects mériteraient des développements divers et aussi des réponses diverses, en partie législatives et en partie exécutives, directes et indirectes.

Le système des parcs nationaux et les autres espaces naturels protégés est aujourd'hui régulé dans la loi nationale de 1989 et dans les lois des Communautés autonomes. Les surfaces concernées sont chaque année plus grandes. Mais il faut approfondir les techniques de protection, afin de solutionner les problèmes dû à une absence de protection complète. Il nous manque, en même temps, une régulation des systèmes de protection privée des espaces naturels, afin de donner une réponse aux problèmes que pose l'initiative privée.

Nouveaux droits

Il y a chaque fois plus d'auteurs qui se montrent partisans d'identifier un vrai droit subjectif à un environnement de qualité, à partir de l'art. 45 de la Constitution espagnole de 1978: "Chacun a le droit de jouir d'un environnement adéquat au développement de la personne, ainsi que le devoir de le conserver". La norme se trouve dans le chapitre des principes directeurs de la politique économique et sociale, lesquels "ne peuvent être cités devant les juges et tribunaux ordinaires, sauf les dispositions de la législation de développement" (art. 53.3 Const.).

Les premiers écrivains qui ont commenté l'art. 45 disaient que le législateur ne pouvait pas méconnaître le droit à l'environnement; même la Cour constitutionnelle a sensibilisé le législateur au contenu de la norme, en excluant l'existence d'un objectif constitutionnel d'exploitation des ressources naturelles (sentence 64/1982); tous les auteurs considéraient nécessaire d'introduire l'équilibre entre la production et la conservation, d'après l'art. 45 Const., qui poserait des exigences de participation sociale. Mais surtout, à partir des quelques sentences des années 1989 et 1990, on a commencé à parler d'un droit subjectif à l'environnement, dont le contenu a pu être l'action populaire de défense de l'environnement, la conservation d'un environnement d'après son image sociale et historique où même la jouissance directe d'un environnement de qualité.

Démocratie, accès à la justice

L'accès à la justice n'a pas rencontré trop de problèmes en droit espagnol. Les règles traditionnelles de la juridiction administrative permettaient l'accès à tous ceux qui avaient un intérêt direct relatif à la résolution administrative objet du recours. Les intérêts compétitifs, professionnels, de voisinage, par exemple, étaient reconnus dans la doctrine

dès les années soixante. Cela a permis la reconnaissance des intérêts des associations pour la protection de l'environnement.

A côté de ces données génériques, il faut considérer l'établissement de l'action populaire selon plusieurs secteurs normatifs; tels l'urbanisme ou les biens culturels. En matière d'environnement, la doctrine estime que l'action populaire dérive de l'Art. 45 Const., au moins, dérive cette action populaire.

Néanmoins, il ne faut pas confondre ouvertures en matière d'accès au procès avec des ouvertures des administrations publiques ou des procédures administratives. Certes, la loi d'accès à l'information en matière d'environnement a été approuvée en 1995, mais on ne trouve pas une praxis ni de simple acceptation de la participation ni, bien sûr, d'encouragement de celle-ci. En effet, les pratiques administratives d'obstruction à la participation continuent à être courantes. La demande d'information est presque toujours considérée comme une agression aux services bureaucratiques. Et quand on trouve une réponse à une telle demande, on a presque toujours aussi la sensation d'être l'objet d'un erreur bureaucratique...

Gestion intégrée

La gestion intégrée de l'environnement ne s'est pas encore vraiment posée en droit espagnol, où le protagoniste de la protection correspond encore à la vieille réglementation des activités classées.

Substances et activités dangereuses

À travers le décret royal 1254/1999 on a approuvé des mesures de contrôle des risques des accidents graves où il y a eu des substances dangereuses, accord avec les exigences de la directive 96/82/CE. Le décret contient des mesures de prévention et de réponse face à ces accidents, avec l'exigence aux industriels de formaliser une politique de prévention en la matière. On ne connaît pas encore les effets de la norme.

Financement

Un rapport de la Fondation Ecologie et Développement de décembre 1997 analysait les dépenses en matière d'environnement des Communautés autonomes, en proposant trois pourcentages de comparaison, en considérant la partie du budget destiné aux dépenses en matière d'environnement, et en mettant en rapport les dépenses d'environnement et le nombre des habitants et la surface des Communautés autonomes. Les résultats sont éloquentes.

La Communauté autonome qui destinait à l'environnement la portion budgétaire la plus importante était les Baléares (15%), suivie de Cantabria (12%), La Rioja (10%), Murcia (9'4%), Asturias (9%), Castilla-León (7'4%), Extremadura (6'2%), Aragón (5'8%), Castilla-La Mancha (4'5%) et Madrid (2'5%). Le pourcentage moyen était du 8,18%.

Le rapport entre les dépenses d'environnement et la population place la Cantabria en premier lieu (16.970 pesetas par habitant et an), suivie de

Fernando LOPEZ RAMON

Navarra (14.260), les Baléares (14.062) et la Catalogne (13.778). Les Communautés autonomes qui dédiaient moins d'argent à l'environnement étaient Madrid (2.877) et les Canaries (6.866.).

Le rapport entre les dépenses d'environnement et le territoire situe à la Catalogne en tête, avec 2.671.602 pesetas/km², et après les Baléares (2.219.668), Madrid (1.062.404) et Cantabria (1.728.202). Les Communautés qui destinent le moins d'argent à l'environnement sont celles de Castilla-León (343.688), Extremadura (326.638), Aragon (274.063) et Castilla-La Mancha (218.071).

Gestion locale

Les déchets urbains, les activités classées, la lutte contre le bruit et la protection de l'air continuent à être les domaines d'actualisation propres des communes. L'ancien contrôle de l'Etat dans ces matières a laissé le pas à l'actuel contrôle des Communautés autonomes. Ainsi les fonctions de qualification obligatoire des activités classées continuent aujourd'hui chez les nouveaux organes autonomiques. Et à côté de ces contrôles, les Communautés autonomes fournissent des exemples d'élimination des compétences communales à travers la création des nouveaux services publics de la Communauté autonome.

En tout état de cause, il y a chaque fois plus de communes qui ont approuvé des règlements en matière d'environnement ou des agendas 21, qui posent des exigences plus élevées aux collectivités locales pour la protection de l'environnement.

Contrôle et suivi

Le système traditionnel de contrôle et de suivi des mesures de protection de l'environnement pose encore de nombreux problèmes. On peut le voir en matière d'activités classées, où la réglementation nationale prévoit des sanctions au cas de manquement d'accomplissement des mesures de correction imposées lors de l'autorisation correspondante.

En premier lieu, celui qui commet l'infraction peut bénéficier de trois possibilités pour corriger les déficiences, avant de mériter une amende. En deuxième lieu, la fermeture et la cessation de l'activité ne peuvent se produire qu'après trois amendes consécutives, chacune d'elles précédées des avertissements correspondants avec des délais pour la correction des déficiences.