



UNIRIO

CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

**LE RÔLE DU CITOYEN DANS LA DÉFENSE DE L'ENVIRONNEMENT:
L'ACCÈS AU DROIT EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE EN ITALIE ET EN
ESPAGNE**

**O PAPEL DO CIDADÃO NA DEFESA DO AMBIENTE:
ACESSO AO DIREITO AMBIENTAL EM ITÁLIA E ESPANHA**

Giulia Parola¹

Resume: La Convention d'Aarhus comporte trois piliers pour encourager la participation des acteurs économiques et sociaux aux thématiques environnementales et instaurer les bases juridiques nécessaires favorisant l'accès au Droit en matière environnementale. L'objet de cet article consistera à analyser la transposition des droits reconnus en matière environnementale et à examiner l'accès à ces droits dans le système national italien et espagnol. On analysera en particulier les choix du législateur italien et espagnol, qui, bien qu'ils se soient conformés aux prescriptions de la Convention d'Aarhus, sur l'impulsion de l'Union Européenne, en qui est elle même également signataire, présentent des particularités qui leurs sont propres.

Mot-clés: Convention d'Aarhus; Accès au droit; Italie; Espagne

Resumo: A Convenção de Aarhus inclui três pilares para incentivar a participação dos agentes económicos e sociais nas temáticas ambientais e instaurar as bases jurídicas necessárias que favoreçam o acesso ao direito em matéria ambiental. O objectivo deste artigo será analisar a transposição dos direitos reconhecidos em matéria ambiental e examinar o acesso a esses direitos no sistema nacional italiano e espanhol. Analisar-se-ão, em especial, as opções do legislador italiano e espanhol, que, apesar de terem cumprido as prescrições da Convenção de Aarhus, sobre o impulso da União Europeia, ela igualmente signatária, apresentam particularidades que lhes são próprias.

Palavras-chave: Convenção de Aarhus; Acesso ao Direito; Itália; Espanha

Introduction

*«Il ne semble pas contestable que le droit à l'environnement soit un des droits de l'homme majeur du XXI siècle, dans la mesure ou l'humanité se voit menacée dans le plus fondamental des ses droits, celui à l'existence»
(DEJEANT- PONS, 1991)*

¹ Professora Visitante Estrangeira da UNIRIO; Pós-doutora em Direito Ambiental da UFF no Programa PPGDC (Mestrado em Direito Constitucional, UFF Rio de Janeiro). Doutora em Direito pela Université Paris V René Descartes (França) e Università degli Studi di Torino (Italia), LLM em Direito internacional do Meio Ambiente pela University of Iceland (Islândia) e mestre em direito pela Università degli Studi di Torino (Italia) graduada em Direito pela Università degli Studi di Torino (Italia). Afiliação: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro-UNIRIO. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4983124123537082> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8107-5765> E-mail: giulia.parola@unirio.br

Face aux menaces qui pèsent sur la biosphère et sur les espèces, les experts de diverses disciplines s'accordent pour dire que l'humanité a le devoir de prendre les mesures nécessaires pour limiter les dommages causés par les interventions de l'Homme. De ce point de vue, l'humanité serait investie d'une responsabilité à la fois individuelle et collective: collective, car elle implique des obligations pour l'ensemble des autorités publiques; individuelle, car elle intéresse chacun des membres de l'espèce humaine.

La communauté internationale, consciente que les atteintes à l'environnement sont liées aux comportements humains, a attribué les compétences nécessaires pour la défense de l'environnement aux acteurs de la sphère internationale, régionale, nationale et locale. Mais plus particulièrement, le besoin d'une action au niveau local s'impose comme il l'a été constaté dans la Déclaration de Rio de Janeiro adoptée lors du sommet de la Terre «Environnement et Développement» de 1992, qui a évoqué pour la première fois la participation des citoyens dans la politique environnementale. L'Agenda 21, également adopté lors du sommet de la Terre «Environnement et Développement», exhorte les Etats à promouvoir des politiques environnementales mobilisant tous les acteurs économiques et sociaux de la société. Le principe de participation a été ensuite redéfini par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice, signée en 1998 et entrée en vigueur le 30 octobre 2001. Cette Convention se présente comme un des instruments juridiques permettant d'impliquer la société civile en matière environnementale et de faire participer les citoyens en matière environnementale (RECCHIA, 2004; PRIEUR, 1999; STEC, CASEY-LEFKOWITZ, 2000).

La Convention d'Aarhus comporte trois piliers pour encourager la participation des acteurs économiques et sociaux aux thématiques environnementales et instaurer les bases juridiques nécessaires favorisant l'accès au Droit en matière environnementale. En application du premier pilier, l'accès à l'information en matière environnementale doit être garanti, afin de permettre aux citoyens d'apprécier la qualité de l'environnement dans lequel ils vivent, et d'évaluer toute mesure nouvelle qui pourrait menacer l'environnement. Quant au deuxième pilier, il prévoit la participation du public au processus décisionnel, encourageant ainsi des politiques environnementales se fondant sur la concertation avec les groupes sociaux concernés. Enfin, le troisième pilier a trait aux conditions d'accès à la justice en reconnaissant aux administrés ayant un intérêt suffisant pour agir, ou faisant valoir une atteinte à un droit par un acte administratif, la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant impartial. La Convention d'Aarhus enjoignant les Etats signataires à consacrer les trois piliers par leur transposition en droit national, en vue de

garantir en matière environnementale aux citoyens en tant que destinataires des normes (PAROLA, 2017).

La Déclaration de Rio de Janeiro adoptée lors du sommet de la Terre «Environnement et Développement», l'Agenda 21, et la Convention d'Aarhus, constituent les normes juridiques internationales permettant de conférer aux individus le rôle de sujets actifs dans la mise en œuvre des normes environnementales. Ces conventions permettent de faire des individus des sujets de droit en matière environnementale et de leur conférer ainsi les droits nécessaires permettant de s'assurer de la défense de l'environnement. Ainsi, par l'octroi aux individus des droits consacrés dans ces conventions, les individus peuvent, notamment, s'engager dans la gestion des affaires publiques, donner des avis sur les mesures ou des actes ayant une incidence sur leur mode de vie, et contrôler l'action des autorités étatiques et limiter leurs abus. Ces droits représentent un présupposé indispensable pour la sensibilisation environnementale de la société civile et mènent à une nouvelle forme de citoyenneté: l'éco-citoyenneté. Celle-ci implique des droits et des devoirs en matière environnementale, comme il l'a été souligné par la Convention d'Aarhus : « chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures ». Il en résulte que les Etats signataires doivent transposer en droit interne les trois piliers de la Convention d'Aarhus pour garantir aux éco-citoyens l'exercice effectif de leurs droits, leur permettre de participer au développement d'un ordre juridique environnemental (ARBOUR, 2006), et enfin renforcer la conscience écologique. De cette façon, individuellement ou sous forme collective, les éco-citoyens auront les moyens de s'engager dans la protection de l'environnement et d'assurer un développement durable.

La reconnaissance de ces droits pose la question de l'accès au Droit en matière environnementale par les individus dans l'ordre juridique national. Notamment, en transposant en droit national ces nouveaux droits, les Etats peuvent en limiter leur porté. En effet, les Etats disposent d'une marge de manœuvre importante dans la définition de ces droits, et de la catégorie d'individus pouvant les exercer. Cette limite altère la portée universelle des droits reconnus par les conventions aux éco-citoyens, à savoir du droit à l'information, à la participation, et d'ester en justice.

L'objet de cet article consistera à analyser la transposition des droits reconnus en matière environnementale et à examiner l'accès à ces droits dans le système national italien et espagnol. On analysera en particulier les choix du législateur italien et espagnol, qui, bien qu'ils se soient conformés aux prescriptions de la Convention d'Aarhus, sur l'impulsion de

l'Union Européenne, en qui est elle même également signataire (LARSSSEN, 2003; DUXBURY, MORTON, 2004; ROMI 2005; LE PRESTRE, 2005)², présentent des particularités qui leurs sont propres.

1. L'Italie

Bien que l'Italie ne s'est pas prévalué d'une reconnaissance au niveau constitutionnel du droit du citoyen à un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et au devoir de le protéger, comme cela existe déjà dans divers pays d'Europe dont l'Espagne, l'Italie y a néanmoins pourvu par la voie législative. Le législateur italien a ratifié la Convention d'Aarhus par la loi du 16 mars 2001, n.108, permettant ainsi de transposer les droits qui y sont reconnus et de re-examiner le dispositif normatif national qui se conformait déjà, en plusieurs aspects, aux principes consacrés.

1.1 L'accès à l'information et à la participation en matière environnementale

En Italie, l'émergence d'un principe d'accès au Droit en matière environnementale a débuté bien avant la transposition de la Convention d'Aarhus. En effet, avant la loi de transposition n. 108 du 16 mars 2001, et avant même l'introduction par le législateur du principe général de l'accès aux documents administratifs, certaines normes, dont l'art. 14 L.n° 349/1986, avaient déjà reconnu le droit de chaque citoyen à l'accès aux informations concernant l'environnement (BOVINO, 2006; CARINGELLA, GAROFOLI, SEMPREVIVA, 2003; CARANTA, 2001; MASTRODONATO, 2001; FONDERICO, 1997). En outre, le décret-loi 39/97, qui a transposé en droit interne la Directive 90/313/CEE, a réaffirmé le droit d'accès aux informations en matière environnementale, et a imposé aux autorités publiques l'obligation de diffuser les informations concernant l'environnement. En

²La Communauté européenne a été, en 1998, parmi les premiers signataires de la Convention d'Aarhus, mais ne l'a ratifiée que le 17 février 2005, considérant nécessaire avant tout d'aligner les normes communautaires aux prévisions de la Convention. En ce qui concerne le premier pilier, la directive 90/313 CEE relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement a été modifiée par la directive 2003/4 CE. Les dispositions relatives à la participation du public au processus décisionnel ont été mises en œuvre par la directive 2003/35 du Parlement et du Conseil (modifiant les directives du Conseil 85/337 CEE et 96/61 CE). Pour ce qui est du troisième pilier, la Commission a proposé une directive (COM(2003) 624, qui, à ce jour, n'a pas encore été adoptée) sur «l'accès à la justice en matière environnementale», qui reconnaît aux citoyens et associations qui remplissent des critères pré-définis d'intérêt à agir le droit de contester les actes et les carences des autorités publiques. En outre, le Parlement européen et le Conseil ont récemment approuvé le règlement 1367 du 6 septembre 2006 concernant «l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement».

effet, ce décret, qui selon certains auteurs serait à l'origine d'un « droit subjectif d'accès aux informations environnementales», dispose, en son article 3, que l'accès aux informations environnementales doit être garanti « à toute personne qui en fait la demande sans qu'elle ait besoin de prouver son propre intérêt»(DELFINO , 1999, p. 142).

Le premier pilier de la Convention d'Aarhus trouve aujourd'hui pleine réalisation dans le décret-loi n.195 du 19 août 2005 qui a substitué le décret législatif n. 39 de 1997 et a aligné le droit interne sur la Directive 2003/4 CE (BIANCHI, 2005). Le décret législatif n. 195 a renforcé la portée du premier pilier car l'accès à l'information n'est plus une simple liberté du citoyen mais est désormais un droit reconnu à tous: le droit d'accès du public et le devoir de l'administration d'informer (FONDERICO, 2003; GRATANI, 2005; VITELLO, 2005). Ce décret se distingue avant tout par son acception très vaste de l'information passible d'accès (CAFAGNO; 2007)

. En effet, d'après son article 2, c. 1, lett. A), l'information environnementale peut se présenter sous toute sorte de forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle qui a trait à l'état des éléments de l'environnement, les facteurs, les mesures et les activités qui y ont une incidence ou peuvent y avoir une incidence. Il en résulte que l'objet de l'accès est l'information en soi, et non pas seulement le document qui la contiendrait.

L'information environnementale en Italie se caractérise par un régime de «publicité» et non de simple «accessibilité» (FONDERICO, 2003), et il n'y a aucune obligation de démontrer ou de déclarer un intérêt personnel particulier pour les informations requises (RALLO, 2000). Le droit administratif avait également exclu tout type de limitation relative à l'information environnementale, puisque la finalité de cette discipline est de garantir la transparence absolue et le «contrôle social répandu sur l'état de l'environnement»³, en représentant une véritable action populaire (SANDULLI, 2003).

L'art. 5 du décret limite les cas dans lesquels l'accès doit être nié: le refus d'accès à l'information ne peut être opposé qu'aux cas où la requête serait déraisonnable ou lacunaire, ou bien dans l'hypothèse où l'accès emporterait le sacrifice d'autres intérêts primordiaux, tels la sécurité, l'ordre public, la défense nationale, le droit de réserve, ou encore la protection de l'environnement et du paysage (à savoir la préservation de l'emplacement des espèces animales rares).

De plus l'art. 8 prescrit aux autorités publiques de préparer un plan, afin que l'information environnementale accumulée soit dorénavant transmises à des banques de

³ Cons. Stato, Sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5795, cit.; T.A.R. Veneto, Sez. III, 18 novembre 2003, n. 5731, in *Foro Amm. TAR*, 2004, 68.

données électroniques, mises à jour annuellement, ouvertes à la consultation facile des citoyens.

Selon ce décret, la réponse à la demande d'information doit intervenir dans un délai raisonnable, à savoir dans les trente à soixante jours de la réception de la demande, tout en sachant que le délai maximal n'est applicable qu'en raison de la complexité des informations sollicitées. Il s'agit là d'une nouveauté dans la mesure où, en cas de silence-refus de l'administration, le requérant peut tenter une action auprès du tribunal administratif régional (Tar), qu'il introduira dans les trente jours de la date d'expiration du délai prévu pour transmettre l'information (MENICO AMIRANTE, 2007). Comme il a été souligné par la doctrine, l'accès à l'information environnementale a été fortement renforcé depuis la loi 241 de 1990, relative à l'accès au document administratif, de sorte que la doctrine a pu évoquer l'émergence d'un «véritable droit social aux prestations de service» (FONDERICO, p. 1008.).

En ce qui concerne la participation du public en matière environnementale la loi 50/99⁴ disposait qu'il était nécessaire d'instituer, par décret, des formes stables de consultation des associations environnementalistes en ce qui concerne les processus normatifs de réglementation et de simplification (MENICO AMIRANTE, cit 145.). Jusqu'à présent, cette règle n'a pas été encore appliquée et il n'existe aucune norme prévoyant une procédure de concertation et d'élaboration des politiques environnementales. Plus particulièrement, certains actes tels que les actes de planification et de programmation, les règlements et les actes administratifs généraux, sont expressément exclus des dispositions de la loi 241/90 relative à l'accès au document administratif⁵. Cependant il existe de nombreuses dispositions qui prévoient la possibilité pour les particuliers et les associations environnementalistes d'intervenir dans les procédures administratives.

Sur la participation du public au processus décisionnel, il existe deux disciplines, la première portant sur l'«Etude d'impact environnemental» («VIA»)⁶ et la seconde portant sur la «procédure d'évaluation environnementale stratégique» («VAS»)⁷. En ce qui concerne la «procédure d'évaluation environnementale stratégique», le texte unique sur l'environnement adopté en 2006 prévoit la concertation de tous les sujets concernés par les procédures en cause, en vue de garantir aux individus un niveau élevé d'information et de leurs permettre

⁴ Dite loi Bassanini quater.

⁵ En revanche, il existe de nombreuses expériences informelles de participation et d'audition du public, mais les modalités selon lesquelles cette activité doit se dérouler ne sont pas expressément prévues par la loi, mais sont laissées au pouvoir discrétionnaire des autorités publiques compétentes en ce domaine.

⁶ L. 400/1988, récemment modifiée par le D. Lgs 152/2006, qui a mis en œuvre la directive 85/337

⁷ Il existe également une procédure relative au débat public, caractérisé par une procédure orale et un débat contradictoire, introduite par la loi 8/1983, modifiée par le D. Lgs. 152/2006, mais qui demeure peu utilisée.

d'intervenir en formulant leurs observations. En ce qui concerne l'«Etude d'impact environnemental», la loi 348 de 1986 avait déjà prévu la possibilité pour les individus de déposer par écrit aux ministres compétents leurs observations ou avis sur le projet soumis à cette procédure. En vue de répondre à cette exigence, et ainsi de permettre aux individus de remettre leurs observations, il est prévue que tout projet d'ouvrage doit être préalablement publié dans la presse nationale et régionale. Cette disposition, qui a été introduite par le décret 152/06 aux articles 28 et 29, régit les modalités selon lesquelles les sujets intéressés ont la possibilité d'émettre leurs observations écrites concernant tous nouveaux éléments de fond et d'évaluation, et précise l'obligation de publication du projet à la charge du préposé ou du maître d'ouvrage. L'autre nouveauté introduite par le décret est liée au fait que l'autorité compétente peut, suivant les observations formulées par le public, ouvrir une enquête publique pour examiner l'étude présentée. De la même manière, l'article 10 prévoit, en matière d'évaluation environnementale stratégique, l'information du public concerné sur la proposition de plan ou de programme qui est l'objet de l'évaluation environnementale stratégique, auprès des autorités exerçant les fonctions administratives en matière environnementale. Enfin, les conclusions de l'étude d'impact environnemental ou les raisons motivant l'absence d'évaluation environnementale, doivent être mises à la disposition du public. Dans un délai de quarante-cinq jours de la publication de la proposition de projet, toute personne concernée peut prendre connaissance de la proposition et du rapport environnemental afférant qui ont été consignés et publiés. Avant l'expiration de ce délai, toute personne peut présenter ses observations, ainsi que fournir des éléments nouveaux d'évaluation. La publication de la proposition de projet dans un quotidien à diffusion nationale et régionale pour chacune des régions concernées incombe à la personne auteur du projet.

Quant à la question du public concerné, nous remarquerons que les dispositions mentionnées font appel à diverses dénominations pour désigner le public concerné par lesdites procédures. En effet, l'article 5, lettres q), r) et s) établit une distinction entre « public », « public concerné » et « sujet intéressé » qui établirait une distinction entre les groupes d'individus qui peuvent formuler des observations, selon qu'ils aient un intérêt spécifique, c'est-à-dire selon qu'ils aient un risque d'être lésés par l'ouvrage escompté. En revanche la doctrine, de par une lecture transversale, a pu affirmer que semble émerger une sorte de *favor participationis* pour chaque sujet qui souhaiterait être informé ou qui souhaiterait formuler des observations, et ce même s'il n'est pas directement concerné.

1.2 L'accès à la justice en matière environnementale

En ce qui concerne le troisième pilier portant sur l'accès à la justice en matière environnementale, l'on exposera le dispositif normatif italien et l'on tentera de mettre en exergue les points lacunaires qui font que la Convention d'Aarhus n'a été que partiellement transposée.

L'art. 310 du texte unique en matière environnementale, conformément à la Directive 2004/35CE, prévoit que les personnes physiques ou juridiques et les Organisations Non Gouvernementales qui promeuvent la protection de l'environnement sont légitimées à exercer un recours en annulation des actes et des dispositions adoptées en violation de la Directive en matière de dommage environnemental. L'action peut être intentée à l'encontre non seulement du silence du Ministre de l'Environnement et de la Tutelle du Territoire, mais aussi pour la réclamation de la réparation du préjudice subi à cause du retard dans l'activation des mesures de précaution et de prévention, ou encore de limitation du dommage environnemental par le Ministre de l'Environnement et de la Tutelle du Territoire.

La précédente Directive reconnaissait initialement aux associations de protection environnementale une position particulière en matière de responsabilité environnementale. A ce titre, l'art. 14 de la loi 349 de 1986 reconnaissait aux associations la possibilité d'intervenir dans les procès relatifs à la responsabilité environnementale par un recours devant le juge administratif pour l'annulation des actes illicites, ainsi que la possibilité d'intervenir devant les autres juridictions dans les recours relatifs aux dommages environnementaux (AMATO, 1995; ANTONELLI, 1992; CARANTA, 2003; POTO, 2006; GANDINO, 2003). Le décret-loi n. 267 de 2000 (T.U Enti locali), avait en outre remarquablement élargi les possibilités de saisine des associations de protection de l'environnement et des citoyens, en reconnaissant une action populaire générale, supplétive par rapport à la saisine qui incombait aux communes et aux provinces.

Une telle action permettait aux associations d'agir, non pour la réparation d'un préjudice subi à sa propre sphère juridique, mais pour la réparation d'un dommage public environnemental. L'éventuelle réparation du dommage était évalué en faveur de l'organisme remplacé et les frais de justice étaient évaluées en faveur ou à charge de l'association. L'attribution d'un tel pouvoir de subrogation sous-tendait en outre la reconnaissance aux associations de protection environnementale, d'un intérêt qui se rapporte à la sphère publique pour la protection de l'écosystème, qui correspondrait à l'intérêt de l'Etat-Communauté.

Le nouveau modèle prévoit d'une part la faculté pour les associations dites ex-art. 306 de participer à la procédure d'adoption des mesures utiles pour le rétablissement de l'état des lieux, du droit dit ex-art. 309 de réclamer des interventions de l'Etat et sauvegarde de l'environnement, du droit dit ex-art. 310 d'exercer un recours contre les actes du Ministre reconnus comme illégitimes, aux fins, par exemple, d'obtenir la réparation du dommage subi du fait du retard dans l'activation des mesures de précaution, assistance, ou limitation du dommage environnemental ; D'autre part, en ce qui concerne la réparation du dommage subi, le nouveau modèle ne prévoit aucune disposition spécifique. Plus particulièrement, font défaut la possibilité pour les associations d'agir en voie substitutive en cas d'inertie de l'organisme territorial. Il en résulte que le Ministère de l'Environnement et de la Sauvegarde du Territoire est désormais le seul à être investi du droit de demander la réparation d'un dommage environnemental. Ce choix du législateur, en contraste avec les orientations jurisprudentielles consolidées, a ainsi été critiqué par la doctrine qui lui reproche d'avoir fait un pas en arrière par rapport à la reconnaissance du droit d'accès à la justice de la part du citoyen et des associations.

En ce sens, en effet, le Code se différencie des précédentes orientations selon lesquelles les individus, par le biais des associations, étaient investis de la qualité à agir, alors que désormais, la il appartient à la seule administration centrale d'entreprendre les mesures appropriée. Les organismes locaux et les associations n'ont alors qu'un rôle marginal, en leurs déclinant l'action en réparation. Toutefois, d'après la doctrine, l'exclusion du pouvoir d'intervention dans le procès pour la réparation du dommage subi, aussi bien auprès des instances pénales que civiles, pourrait être renversé par la jurisprudence, qui a récemment concédé aux associations le pouvoir d'intenter une action en réparation sur la base de l'action générale de l'art. 2043, agissant en tant que titulaires d'un intérêt collectif légitime.

2. L'Espagne

La Constitution de l'Espagne du 28 octobre 1978 reconnaît, à son art. 45, le droit de chacun de «jouir d'un environnement adéquat au développement de sa personne» et ajoute que chacun a l'obligation de protéger l'environnement (ALLI ARANGUREN, 2002; LOZANO CUTANDA, ALLO TURRILLAS, 2006, PAREJO ALFONSO, 2004; VELASCO CABALLERO, 1994). Cette reconnaissance constitutionnelle a pour but de maintenir tout bien collectif reconnu, ou tout intérêt collectif reconnu, au bénéfice direct de la communauté. La doctrine espagnole a tout d'abord souligné qu'un tel objectif constitutionnel devait être

réalisé grâce à une législation adéquate. Ainsi, la protection de l'environnement a été désignée par le Tribunal Constitutionnel espagnol comme “ *un derecho de prestacion*”⁸. Le présupposé espagnol de protection de l'environnement repose d'abord sur l'intervention des pouvoirs publics, mais aussi sur le comportement des citoyens. Car en effet, si l'intervention des pouvoirs publics s'avère nécessaire, elle n'est pas suffisante: la réalisation de l'objectif constitutionnel environnemental doit également reposer sur la conduite des citoyens qui doivent être respectueux et responsables envers l'environnement sous peine de sanctions administratives et pénales.

La transposition de la Convention d'Aarhus par le législateur espagnol a été récemment effectuée par la loi du 18 juin 2006 n. 27 qui aménage le droit à l'accès à l'information, la participation du public, et l'accès à la justice, conformément aux Directives communautaires. La reconnaissance de ces instruments comme moyens de protection de l'environnement présuppose un degré élevé de conscience écologique qui, comme il l'a été souligné par la doctrine, demeure faible en Espagne, et pourrait être améliorée par le biais de l'éducation et de campagnes d'information.

2.1 L'accès à l'information et participation en matière environnementale

La loi 27 de 2006 ⁹ a adapté le droit espagnol aux Directives européennes en particulier la Directive 90/313 CEE (modifiée par la Directive 2003/4) relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. Cette loi transpose presque littéralement les termes de la Directive, en prévoyant deux types de droit à l'information environnementale: une «information active» relative à la diffusion de l'information environnementale et une «information passive», relative à l'accès à l'information environnementale (AGUIDO GONZALES, 2000; GARCIA-URETA, 1994; LOZANO CUTANDA, 2006). Concernant l'information dite « active », l'administration espagnole doit garantir, conformément avec la Directive 2003/4, la disponibilité des informations environnementales en mettant à la disposition du public des services d'information et des banques de données (qui garantissent une qualité standard des informations communiquées). Concernant l'information dite « passive », la loi interprète de manière extensive les dispositions relatives aux sujets tenus de communiquer l'information: parmi ces autorités publiques tenues, la loi vise les administrations nationales, régionales et locales, les organismes publics et les différentes

⁸ Le Tribunal Constitutional, 26 juin 1995, n. 102, Ley de Conservacion de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, e il tribunal supremo, 22 mars 1991, n. 66

⁹ La loi a modifié la loi précédant du 12 décembre 1995 n. 38

agences publiques, y compris les personnes physiques ou morales qui assument des fonctions publiques en matière d'environnement. Quant aux sujets habilités à solliciter l'information environnementale, la loi garantit ce droit à toute personne qui en fait la demande. La loi prévoit le droit d'être assisté dans la recherche de l'information, aménage les délais dans lesquels l'information doit être communiquée, et exige que les motifs pour lesquels l'information ne pourrait pas être communiquée soit connus.

La définition de l'information environnementale qui a été adoptée par l'art. 2, comme l'art. 3 de la loi privilégie une définition ample, c'est-à-dire quelconque information, même indirecte, concernant tous les éléments qui ont trait à l'environnement, tous les facteurs qui peuvent avoir une incidence et les conditions de vie qui peuvent être touchées à cause de son altération.

L'art. 8 de la loi prévoit différentes obligations pour l'administration : d'abord elle l'oblige à rédiger un rapport annuel sur l'état de l'environnement en Espagne et sur le respect des politiques environnementales et un rapport complet des données nationales et locales tous les quatre ans.

De plus, en cas de danger imminent pour la sécurité publique et l'environnement causé par l'activité humaine ou pour causes naturelles, les autorités publiques transmettront immédiatement toutes les informations qui pourraient permettre au public susceptible d'être victime d'adopter des mesures pour prévenir ou limiter les dommages, si toutefois ce droit ne compromet pas la défense nationale ou la sécurité publique. (art. 9)

En outre toute administration devra élaborer une liste d'autorités publiques compétentes dans cette matière, adopter des mesures pour garantir le réel exercice de ces droits comme la désignation de l'unité responsable de l'information environnementale, la création et le maintien des structures prévues de consultation environnementale, la création des registres des informations et des structures auprès desquelles se trouvent les informations.

L'art.13 prévoit que l'information pourra être refusée dans le cas où celle-ci ne serait pas en possession de l'administration ou lorsque des hypothèses déterminées et prévues formellement par la loi seraient en concurrence, telles que la protection des informations qui ont trait aux relations internationales, à la défense nationale, à la sécurité publique, dans le cas où les requêtes seraient abusives, manifestement déraisonnables ou excessivement générales, ou encore si celles-ci se référaient au matériel en cours d'élaboration.

La loi établit, en suivant la disposition de la Directive et l'interprétation de la Cour de justice des Communautés Européenne¹⁰, que les motifs des refus de l'information doivent être interprétés de manière restrictive et que l'on doit toujours pondérer entre l'intérêt à divulguer l'information et celui de ne pas la divulguer.

Les autorités auront un mois à compter de la présentation de la demande pour communiquer l'information ou les motifs du refus, excepté lorsque l'importance et la complexité de l'information nécessiteraient plus de temps, ce qui toutefois ne devra pas dépasser deux mois. (art. 10). Dans le cas contraire, contre le refus total ou partiel, un recours pourra être exercé auprès des instances administratives ou civiles comme prévu par l'art. 20.

En ce qui concerne la participation, la première forme est *incorporation del ciudadano a los organos de la Administration* (ALONSO GARCIA, 1989; CIRCO SEIRA, 2002; GARCIA DE ENTERRIA, 1989; LOZANO CUTANDA, ALLO TURRILLAS, 2006).

Au niveau national on trouve le *Consejo Asesor de Medio Ambiente*, qui est un organe consultatif incorporé au ministère de l'Environnement et composé des représentants des différents secteurs sociaux liés à la protection de l'environnement. Créé en 1996, sa composition a souvent été modifiée et ses fonctions se sont étendues en vue de garantir la participation des citoyens¹¹, mais aussi d'agir sur de nouvelles politiques environnementales et le développement durable. Il est composé du Ministre de l'environnement qui le préside, de cinq représentants des associations environnementales, d'un représentant pour chaque organisation syndicale plus représentative, de deux représentants de l'organisation des entrepreneurs et de l'organisation des consommateurs, de trois représentants des organisations agricoles, et d'un représentant des fédérations nationales de la confraternité des pêcheurs. Un tel organe est consulté au sujet des propositions de loi et de réglementation qui auraient une retombée sur l'environnement. Toutefois il a aussi la possibilité de proposer des projets de loi en matière environnementale (ERNARD-FRANK MACERA, 2007).

Une seconde modalité de participation citoyenne est prévue par la loi 27 de 2006 qui a transposée la Directive 2003/35 CE: les dispositions reconnaissent le droit de tous à participer de manière effective et réelle à l'élaboration à la modification et à la révision des plans, des programmes et des dispositions de caractère général qui seraient liées à l'environnement. De plus, la loi espagnole accroît le droit de participation par rapport aux Directives puisqu'elle l'étend aussi aux processus d'élaboration des règlements afférant à tous les secteurs de la

¹⁰ CJCE, 12 juin 2003, affaire Glawischnig; et CJCE, 26 juin 2003, *Commission contre France*.

¹¹ RD 2355/2004 del 23 decembre.

protection environnementale. Ce même processus est enfin prévu par la loi 9 de 2006 qui a introduit l'estimation environnementale stratégique.

2.2 L'accès à la justice en matière environnementale

La loi 27 de 2006 reconnaît à toute personne juridique sans but lucratif qui a parmi ses buts sociaux la protection de l'environnement le droit d'accès et de participation en matière environnementale et la légitimation à exercer un recours pour tout acte ou mission imputable à l'administration qui violeraient les normes relatives à l'environnement (BANO LEON, 1996; PENALVER I CABRE, 2006; ROSA MORENO, 1994; SANS RUBIALES, 1996; VICENTE GIMENEZ, 2002).

La loi requiert que les associations soient constituées depuis au moins deux ans, qu'elles exercent de façon active les activités pour atteindre les buts prévus par leur statut et enfin qu'elles exercent leur autorité dans un cadre territorial qui s'avèrerait touché par l'action ou par l'omission de l'administration.

Dans le système espagnol, une légitimation générale à agir pour la défense de l'environnement est reconnue aux ONG environnementales ainsi que l'assistance juridique gratuite en cas de recours. Cette disposition s'avère très importante puisqu'une action en justice est souvent très coûteuse et pourrait constituer un obstacle pour ces organismes qui doivent ensuite confronter les jugements obtenus avec l'administration ou les entreprises privées.

Dans le cas où un dommage environnemental est causé et produirait un préjudice individuel, le sujet intéressé a la possibilité d'exercer l'action civile, pénale et administrative. La voie pénale est toujours praticable à travers la dénonciation à la procuration d'un délit ou d'une omission contre l'environnement.

Le système espagnol reconnaît en effet une action populaire *actio popularis* qui permet à tout citoyen d'introduire une action pour dénoncer la commission d'un acte illicite sans nécessité de démontrer un intérêt légitime lésé. L'action populaire peut être exercée tant par les personnes physiques que par celles juridiques. En revanche, en ce qui concerne les recours devant la juridiction administrative, le citoyen peut demander l'annulation d'un acte administratif, d'une démarche réglementaire illégitime, l'arrêt de l'activité de l'administration ayant causé un dommage, l'indemnisation du dommage causé ou enfin l'adoption de la part de l'administration des prescriptions établies par la loi.

A la différence du domaine pénale, dans le contentieux administratif l'*actio popularis* qui permettrait à tout citoyen ou association d'exercer les actions susdites avec le seul but de maintenir la légalité n'a pas été reconnue ; on n'a en effet reconnu la possibilité d'exercer un recours qu'à une personne physique ou juridique qui démontrerait un droit ou un intérêt légitime, puisque l'action populaire est une exception à un tel principe expressément prévue par la loi¹².

La loi 27 de 2007 prévoit deux dispositions importantes en ce sens : elle reconnaît l'action publique à quiconque considère qu'un acte ou qu'une omission imputable à l'administration a lésé le droit reconnu par la loi en matière d'accès à l'information et de participation publique et elle reconnaît aussi la légitimation à agir contre un acte ou une omission imputable à une administration qui violerait une règle relative à la défense de l'environnement. Parmi ceux autorisés à exercer un recours, outre les associations environnementales, nous retrouvons aussi les associations syndicales et celles des consommateurs.

L'action publique, même si elle est indépendante des conditions requises pour agir en qualité et au nom des acteurs, personnes physiques ou morales, et même si les délais de présentation ont progressivement été élargis afin d'en faire un moyen d'action efficace, demeure très peu utilisée comme le montre la pratique (LOZANO CUTANDA, 2006).

Conclusions

À la lumière de ce qui a été exposé ci-dessus, nous conviendrons qu'il existe dans le système italien et espagnol, au niveau législatif, la possibilité d'accès au droit en matière environnemental et un rôle effective à une nouvelle catégorie de citoyen que l'on pourrait désigné comme l'eco-citoyen: l'accès aux informations environnementales, qui prévoit différentes modalités d'accès, joue un rôle d'avant-gardiste dans l'ordre juridique italien et espagnol sous l'influence du Droit international et du Droit communautaire. En revanche la participation du public aux décisions des autorités politiques et administratives est encore aujourd'hui, en particulier en Italie au stade embryonnaire, alors qu'en ce qui concerne les décisions administratives, différentes formes de participation ont été développées dans les deux pays. Enfin pour ce qui concerne la législation en matière d'accès à la justice, celle-ci a eu des résultats plus importants; en reconnaissant la possibilité aux individus et aux

¹² Ley de Costas, Ley de caza et Ley del Patrimonio Histórico español

associations de défense de l'environnement des différentes formes d'accès, même si on constate un léger recul dans le system italien. Pour autant, en vue d'être réellement efficaces, les nouvelles institutions de l'accès aux droits environnementaux dans le system italien et espagnol devront être renforcées, notamment en termes de garanties, aussi bien procédurales que processuelles, face aux exigences internationales de protection de l'environnement.

Bibliographe

- AGUIDO GONZALES. El derecho de acceso a la informacion en materia de medio ambiente en la jurisprudencia espanola. **Rev. Der. Urbanico y medio ambiente**. 181, novembre, 2000;
- ALLI ARANGUREN. El medio ambiente come nuevo paradigma. **Panorama juridico de las Administraciones Publica en el siglo XXI, Mélangés Prof. EDUARDO ROCA**. Madrid, 2002
- ALONSO GARCIA, La participacion de individuos en la otma de decisiones relativas al medio ambiente en Espana. Aspectos constitucionales. **REDA**, 61, 1989;
- AMATO. Le azioni delle associazioni nei giudizi di danno ambientale. **Dir. giur. agr.** 1995, II, 334
- ANTONELLI, Brevi riflessioni in tema di effettività della tutela ambientale. **Nuovo dir.**, 1992, 829;
- ARBOUR, J.-M. **Droit international de l'environnement**, Bruylant 2006, 169.
- BANO LEON. La tutela judicial de medio ambiente y la defensa de los intereses municipales. **Derecho del mesioAmbiente y Administracion Local**. Madrid 1996
- BIANCHI. Informazione giustizia ambientale: dalla convenzione di Århus al D. Lgs. N 195/2005. **Ambiente Sviluppo**. 2005, 1021
- BOVINO. Diritto di accesso del pubblico all'eco-informazione: il nuovo modello di governance ambientale del D.lgs. n. 195/2005. **Ambiente e Sviluppo**. 2006, 329
- CAFAGNO. **Principi e strumenti di tutela dell'Ambiente**. Torino, 2007, 282.
- CARANTA. Interessi in cerca di soggetto: posizioni giuridiche e ambiente. **Riv dir. Ambiente**. 2003, 556
- CARANTA. L'accesso alle informazioni in materia ambientale. **Giur. it.** 2001, 406
- CARINGELLA, GAROFOLI, SEMPREVIVA. **L'accesso ai documenti amministrativi**. Milano, 2003, 7
- CIRCO SEIRA. La participacion de los interesados en el procedimineto administrativo. **Real Colegio de Espana en Bolonia**. 2002

DEJEANT- PONS, M. L'insertion du droit de l'homme l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme. **R Universelle des Droit de l'homme**. 30 nov. 1991, 461.

DELFINO, Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d.l.vo 24 febbraio 1997 n. 39. Confronto con la l. 7 agosto 1990 n. 241. **Cons. Stato**. 1999, II, 142.

DUXBURY, MORTON, **Environmental law**. Oxford New York, 2004;

ERNARD-FRANK MACERA, La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement. L'expérience espagnole. in RENÉ HOSTIOU, JEAN-FRANÇOIS STRUILLLOU. **La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement**. Journée d'études, Nantes 6 octobre 2006, Les Cahiers du GRIDAUH, 2007, p. 134.

FONDERICO. La tutela dell'ambiente. in S. CASSESE (a cura di), **Trattato di Diritto amministrativo**, Parte speciale, II, 2003, 259;

FONDERICO. Libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente. **Gior. Dir. Amm.** 1997, 11, 1007

GANDINO. Legittimazione delle associazioni ambientaliste e natura del provvedimento impugnato: gli incerti confini del "valore ambiente". **Foro Amm. TAR**. 2003, 876.

GARCIA DE ENTERRIA. Principios y modalidades de la participacion ciudadana en la vida adminsitrativa. in **Mélanges VILLAR PALASI**. Madrid 1989;

GARCIA-URETA. Perspectivas sobre el derecho de acceso a la informacion sobre el medio ambiente: un repaso a la Directiva 90/313 CEE. **Rev. Der. Ambiental**. 13, 1994

GRATANI. Accesso all'informazione ambientale e termini perentori per la P.A. **Riv. giur. Ambiente**. 2005, 5, 799

LARSSSEN. **Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne: bilan et perspectives: actes du colloque organisé à Bruxelles le lundi 17 septembre 2001**. Bruxelles, 2003;

LE PRESTRE. **Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale**. Paris, 2005

LOZANO CUTANDA, ALLO TURRILLAS. **Adminsitracion y legislacion ambiental**. Madrid, 2006, 125

MASTRODONATO. Le posizioni giuridiche soggettive nella materia ambientale: dagli interessi diffusi al nuovo ruolo del cittadino. **Diritto dell'economia**. 2001, 349

MENICO AMIRANTE. L'avancée prudente de la participation en Italie. in RENÉ HOSTIOU, JEAN-FRANÇOIS STRUILLLOU. **La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement**. Journée d'études, Nantes 6 octobre 2006, Les Cahiers du GRIDAUH, 2007, 143.

- MONTANARO. L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione. In A. CROSETTI e FRACCHIA, **Procedimento amministrativo e partecipazione: problemi, prospettive ed esperienze**. Milano, 2002, 107 ss.
- PAROLA. **Democracia Ambiental Global**. London: Versita 2017
- PENALVER I CABRE. Participacion y acceso a la justicia en materia ambiental. In ALONSO GARCIA, LOZANO CUTANDA, IUSTEL. **Diccionario de Derecho Ambiental**, 2006
- POTO. Il giudice e il legislatore di fronte alla questione ambientale, ovvero sulla sfida all'Idra di Lerna. **Resp. civ. prev.**, 2006, 1098
- PRIEUR. La convention d'Århus, instrument universel de la démocratie environnementale. **Rev. Jur. Env.** 1999, n. spécial sur la Convention d'Århus, 10;
- RALLO. **Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo**. Napoli, 2000, 131
- RECCHIA. Accesso alla giustizia in materia ambientale: progressi verso l'attuazione della Convenzione di Århus. **Riv. giur. Ambiente**, 2004, 5, 787;
- ROMI. **Droit international et européen de l'environnement**. Paris, 2005;
- ROSA MORENO. Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva. **REDA**. 81, 1994
- SALINTRO. Il diritto all'informazione in materia ambientale alla luce della recente normativa sull'accesso ai documenti amministrativi. **Riv. Giur. Ambiente**. 1992, 414
- SANDULLI. Il procedimento. In S. CASSESE (a cura di). **Trattato di Diritto Amministrativo, Diritto Amministrativo Generale (T. II)**, 2000, 1039.
- SANS RUBIALES. La legitimacion de las asociaciones ecologistas en el proceso judicial, **RAP**. 141, 1996;
- STEC, CASEY-LEFKOWITZ. **The Århus Convention: an implementation guide**. New York, 2000;
- VICENTE GIMENEZ. **Justicia ecologica y proteccion del medio ambiente**. Madrid 2002
- VITELLO. Il diritto di accesso agli atti in materia ambientale alla luce del D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195. **Riv. Giur. Ambiente**. 2005, 6, 1055.