

LA NORME ENVIRONNEMENTALE¹

I – L'élaboration de la norme environnementale

1°) Dans votre système juridique national, de quel(s) niveau(x) normatif(s) relève la norme environnementale (règlement, loi, constitution, autres) ?

En Espagne, la norme environnementale relève de tous les échelons normatifs qui composent l'ordre juridique. C'est à l'échelle étatique qu'est posée la norme fondamentale en la matière, le socle de l'édifice normatif espagnol étant posé sur l'article 45 de la Constitution du 27 décembre 1978 qui énonce que « 1. Toute personne a le droit de jouir d'un environnement propice à son épanouissement, ainsi que le devoir de le préserver. 2. Les pouvoirs publics veilleront à l'utilisation rationnelle de toutes les ressources naturelles, afin de protéger et améliorer la qualité de vie et de défendre et réparer l'environnement, en ayant recours à l'indispensable solidarité collective. 3. La violation des dispositions de l'alinéa précédent entraînera, selon les termes fixés par la loi, des sanctions pénales ou, le cas échéant, administratives, et l'obligation de réparer les dommages causés ». Et si la Constitution espagnole a été l'une des premières au monde à refléter les préoccupations de la société en matière de protection de l'environnement, cette disposition se trouve, néanmoins, incluse au sein du Titre premier de la Constitution et, dans ce Titre I, au sein du chapitre III consacré aux principes directeurs de la politique socio-économique. Cet emplacement au sein du texte constitutionnel est déterminant quant aux effets qui sont attachés à cette disposition. En effet, en l'intégrant dans ce chapitre – plutôt que dans le chapitre II – les constituants, s'ils ont entendu élever ce droit au plus haut niveau de la hiérarchie, ne l'ont pas pour autant assorti de toutes les garanties juridictionnelles attachées à la catégorie normative des droits fondamentaux réunis dans le chapitre II. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 53 de la Constitution, il n'est pas possible d'invoquer directement ce droit devant le Tribunal constitutionnel espagnol dans le cadre d'un recours d'*amparo* – recours direct en défense des droits fondamentaux -. Plus précisément encore, selon l'alinéa 3 de l'article 53 de la Constitution, « La reconnaissance, le respect et la protection des principes reconnus au chapitre trois inspirent la législation positive, la pratique judiciaire et l'action des pouvoirs publics. Ils ne peuvent être invoqués devant les tribunaux ordinaires que conformément aux dispositions des lois qui les mettent en œuvre ». Plus largement, sur le fondement de l'article 45 de la Constitution, les citoyens ne jouissent d'un véritable droit, assorti d'une protection juridictionnelle, que par l'intermédiaire des interventions du législateur. En ce sens, une partie de la doctrine espagnole se refuse à parler de droit subjectif lorsque l'alinéa 1 de l'article 45 est en cause. Par ailleurs, il revient au législateur national de décider de l'étendue de ce droit dans chaque domaine où se produit un conflit mettant en cause l'environnement. C'est, par exemple, cette conception qu'adopte le Conseil d'État espagnol lorsqu'il affirme que la loi 27/2006 du 18 juillet, qui encadre les droits d'accès à l'information, de participation du public et d'accès à la justice en matière d'environnement, consacre des « facultés auxiliaires qui facilitent l'exercice par les citoyens de leur droit fondamental à l'environnement » (Avis du 24 novembre 2005, n° 1883/2005).

¹ Par **Hubert Alcaraz**, Professeur de droit public à l'Université de Pau & pays de l'Adour, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE 7318, IE21A, Pau, France et **Pilar Lucea Franco**, Doctorante en droit public de l'environnement à l'Université de Saragosse et à l'Université de Pau & des pays de l'Adour, membre du laboratoire ADESTER.

Au-delà des conséquences susceptibles d'être attachées à l'article 45 de la Constitution, et des débats qu'elles suscitent, en matière environnementale, l'organisation territoriale espagnole produit également ses effets. A cet égard, il faut être attentif à ce que prévoit le texte constitutionnel en matière de partage des compétences. Son article 148, alinéa 1, dispose que les Communautés autonomes pourront prendre en charge des compétences en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de logement (art. 148.1.3), de forêts et d'exploitation forestière (art. 148.1.8), de gestion de la protection de l'environnement (art. 148.1.9), de projets, construction et exploitation des installations hydrauliques, des canaux et des systèmes d'irrigation présentant un intérêt pour la Communauté autonome (art. 148.1.10) et de pêche dans les eaux intérieures, d'exploitation des fruits de mer et d'aquiculture, de chasse et de pêche fluviale (art. 148.1.11). Pour sa part, l'article 149, alinéa 1, prévoit que l'État dispose d'une compétence exclusive en matière de pêche maritime, sans préjudice des compétences qui dans l'organisation du secteur sont attribuées aux Communautés autonomes (19^a), de législation, planification et concession des ressources hydrauliques et de leur exploitation lorsque les eaux traversent plus d'une Communauté autonome (22^a) et de législation de base sur la protection de l'environnement, sans préjudice des compétences des Communautés autonomes pour établir des règles de protection supplémentaires. La loi organique 9/1992, du 23 décembre, de transfert de compétences aux Communautés autonomes ayant accédé à l'autonomie par la voie de l'article 143 de la Constitution, complète ce dispositif en octroyant à ces Communautés autonomes les compétences exclusives en matière d'organisation et de concession des ressources et des exploitations hydrauliques lorsque les eaux s'écoulent entièrement sur le territoire de la Communauté, ainsi qu'en matière d'industrie et de développement législatif et d'exécution en ce qui concerne les règles complémentaires de protection de l'environnement. En d'autres termes, la participation de l'échelon des Communautés autonomes à l'élaboration de la norme environnementale est loin d'être négligeable, d'autant plus que la tendance, depuis plusieurs années, est à la multiplication de ces interventions, en particulier sur des sujets aussi sensibles en Espagne que la gestion des ressources naturelles, au premier rang desquelles l'eau, ou encore les énergies renouvelables. Les déclarations de droits et libertés qui, depuis quelques années, se multiplient à l'occasion de la refonte des statuts d'autonomie des Communautés ne manquent pas, également, de consacrer certaines de leurs dispositions à la question environnementales en reconnaissant des droits spécifiques dans ce champ. C'est le cas, par exemple, du statut d'autonomie de l'Andalousie dont l'article 10.3.7^o inclut, au sein des objectifs fondamentaux de l'action des autorités andalouses, « l'amélioration de la qualité de vie des Andalous et des Andalouses par la protection de la nature et de l'environnement, la bonne gestion de l'eau et la solidarité interterritoriale dans son utilisation et sa distribution (...) ».

Et encore faut-il ajouter que la loi 7/1985, déterminant les bases du régime local, dispose, l'article 25, alinéa 1, que la municipalité, « pour la gestion de ses intérêts et dans le cadre de ses compétences, peut promouvoir des activités et fournir des services publics qui contribuent à satisfaire les besoins et les aspirations de la communauté de voisinage », dans les conditions prévues par cet article, tandis que son alinéa 2 complète en indiquant que la municipalité « exerce, dans tous les cas, des compétences propres, conformément à la législation de l'État et des Communautés autonomes, dans les matières suivantes : a) Urbanisme ; planification, gestion, exécution et discipline urbaine. (...) ; b) Environnement urbain : en particulier les parcs et jardins publics, la gestion des déchets urbains solides et la protection contre la pollution sonore, lumineuse et atmosphérique dans les zones urbaines ; c) Approvisionnement en eau potable domestique et évacuation et traitement des eaux usées ». De son côté, selon l'article 26 de cette même loi, toutes les municipalités doivent, en toute hypothèse, fournir des services

obligatoires, parmi lesquelles la collecte des déchets, le nettoyage des rues, les municipalités de plus de 5000 habitants devant, en outre, assurer le traitement des déchets. A cela, il faut encore adjoindre certaines des prévisions de la loi 14/1986 générale sur la santé, du 25 avril, qui établissent, principalement à l'article 42, diverses compétences locales liées à l'environnement (notamment en matière de contrôle sanitaire de l'environnement, des industries et des services).

Malgré ce foisonnement, il est possible d'identifier un certain nombre de lignes directrices quant au rôle de chaque échelon territorial. Ainsi, le pouvoir d'adopter des règles générales revient, essentiellement, à l'État, dont relève la législation dite « de base », et aux Communautés autonomes, le plus souvent afin d'élaborer les règles de développement et de mise en œuvre – en général sous forme d'ordonnances – dans le cadre de la législation nationale et des Communautés autonomes. A l'échelon inférieur, conformément à la jurisprudence du Tribunal suprême (arrêt du 26 juillet 2006), en matière d'environnement, une municipalité peut exercer les compétences exécutives qui ne sont pas exercées sur son territoire par la Communauté autonome, à condition que cela ne soit pas en contradiction avec la législation applicable. En d'autres termes, sur le plan législatif, la matière est partagée entre l'État et les Communautés autonomes, répartition à laquelle il convient d'ajouter les compétences, parfois très importantes, des municipalités. Selon l'arrêt 102/1995 du Tribunal constitutionnel, « le respect de la solidarité collective permettant l'exercice du droit de jouir de l'environnement et le devoir corrélatif de le préserver, justifient l'attribution de compétences environnementales à l'État ».

Il n'en demeure pas moins que l'un des principaux problèmes de la définition et de la mise en œuvre de toute politique environnementale consiste dans la délimitation exacte des compétences qui, en la matière, sont attribuées aux divers territoires et avec eux aux différents échelons administratifs, le processus de forte décentralisation politique pesant particulièrement dans ce champ.

2°) Avez-vous constaté, dans votre pays, une tendance à la fondamentalisation de la norme environnementale (édictee à un niveau de plus en plus haut dans la hiérarchie des normes) ? Dresser la liste (en en déployant le contenu) des normes environnementales constitutionnellement consacrés.

Depuis l'origine figure dans le texte constitutionnel espagnol la référence expresse à l'environnement et à sa protection, de sorte qu'aucune tendance à la fondamentalisation de la norme environnementale ne peut, de ce point de vue, être identifiée. La Constitution espagnole de 1978, avec son article 45, a été l'une des premières à traduire la préoccupation en faveur de la protection de l'environnement. De ce point de vue, elle a suivi le modèle de la Constitution portugaise de 1976 et de son article 66, exemple largement mobilisé par les associations environnementales lors des travaux constitutants dans le cadre d'une forme de lobbying. La règle figurait déjà dans l'avant-projet de Constitution et a été maintenue, par la suite, dans le projet approuvé par le Congrès des députés. A chaque fois, figuraient les trois alinéas que l'on retrouve aujourd'hui à l'article 45 : le premier, pour fonder ce qui semble être un droit subjectif en matière d'environnement ; le deuxième, pour charger les pouvoirs publics de la protection de l'environnement ; le troisième, pour exiger des sanctions en cas de violation de cette protection. Et si dès l'origine la norme fait l'objet d'une consécration au plus haut niveau, sa signification n'a cessé, depuis, d'évoluer dans le sens de son élargissement. A cet égard, la Constitution espagnole entre en vigueur le 27 décembre 1978, seulement quelques années après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm de 1972 et se trouve plongée dans ce nouveau contexte international et européen, bien que l'Espagne n'ait pas encore

à ce moment-là intégré la CEE. C'est aussi ce contexte politique et juridique international favorable à la protection de l'environnement qui explique la présence de l'article 45 dans le texte de 1978, texte qui consacre pour la première fois dans le droit constitutionnel espagnol les notions de qualité de vie et d'environnement propice à l'épanouissement, tout en constitutionnalisant le devoir de le préserver. Il faudra, néanmoins, attendre l'intégration de l'Espagne au sein des Communautés européennes pour que les dispositions de l'article 45 de la Constitution commencent à faire l'objet d'une mise en œuvre effective et concrète dans les politiques publiques. Pour le reste, pour des raisons de rigidité de la norme constitutionnelle espagnole avec lesquelles se conjuguent les aléas de la vie politique, une seule révision constitutionnelle a pu voir le jour depuis 1978. Elle ne concernait pas la norme environnementale qui, jusqu'à aujourd'hui, n'a guère occupé les réflexions autour de la nécessité de réviser la Constitution espagnole.

3°) Existe-t-il un processus de codification de la norme environnementale ? Si oui, a-t-il abouti ? Est-il satisfaisant ?

De manière générale, l'ordre juridique espagnol fait, aujourd'hui, peu de place à la codification, quelle que soit la forme qu'elle revêt. L'intérêt à l'égard de cette technique et des diverses modalités qu'elle peut revêtir n'y est pas aussi développé qu'en France. Seul le droit civil a fait l'objet de réflexions autour de cette question, en particulier à la suite de la création de la Commission générale de codification, en 1843 (décret du 19 août). Cette Commission a déterminé les bases générales des codes civil et pénal et de l'unification des *fueros*. Elle est, désormais, un organe collégial de conseil de l'administration, plus particulièrement du ministre de la Justice et du gouvernement. Plusieurs tentatives ont vu le jour pour en faire un organe de détermination des lignes directrices sur la technique législative et la légistique, avant que cette compétence ne reste, finalement, aux mains du gouvernement tant pour ce qui concerne les projets de lois et de règlements et aux mains du Parlement pour ce qui concerne les projets et propositions de lois. Aujourd'hui, c'est donc avant tout un organe d'étude et de conseil spécialisé en matière de technique normative. Précisément, l'article 3.5 de son statut lui attribue la fonction de « correction technique, clarté du langage juridique et style des avant-projets de dispositions qui lui sont confiés par le ministre de la Justice ». Pour le reste, s'il existe effectivement une collection de codes, il s'agit de codes électroniques édités par l'agence étatique chargé du Bulletin officiel de l'État (BOE ; équivalent du Journal officiel de la République française) qui consistent dans un simple regroupement des textes les plus importants dans tel ou tel champ normatif afin de faciliter la consultation et l'étude de la législation qui y est applicable. C'est le cas pour le droit de l'environnement.

4°) Quelle place occupe les prescriptions internationales dans la conception et l'édition de vos normes environnementales nationales ?

En matière d'environnement, l'Espagne est partie à des nombreuses conventions internationales, dont la plupart sont sectorielles. Conformément à l'alinéa 1 de l'article 96 de sa Constitution (« Les traités internationaux régulièrement conclus et une fois publiés officiellement en Espagne feront partie de l'ordre juridique interne. Leurs dispositions ne pourront être abrogées, modifiées ou suspendues que sous la forme prévue dans les traités eux-mêmes ou conformément aux normes générales du droit international »), ces traités, régulièrement publiés au Bulletin officiel de l'État (BOE) intègrent l'ordre juridique espagnol et y sont pleinement applicables. Au sein du droit international conventionnel, le droit de l'Union européenne occupe, évidemment, une place particulière. En effet, l'Union européenne a joué, et continue de jouer, un rôle déterminant dans la protection de l'environnement dans la

mesure où c'est grâce à l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes en janvier 1986 que les pouvoirs publics espagnols se sont véritablement engagés en faveur de l'environnement. En d'autres termes, les dispositions de l'article 45 de la Constitution, bien expresses et formulées généreusement, sont longtemps restées lettres mortes et il a fallu la participation aux Communautés européennes pour que le système juridique espagnol devienne concrètement le siège de politiques environnementales. Au-delà de l'article 45 lui-même et du droit des Communautés européennes, puis de l'Union européenne, il faut aussi garder à l'esprit l'ouverture de l'ordre juridique espagnol à l'égard des normes internationales protectrices des droits et libertés qui y explique, également, le déploiement de la norme environnementale. En effet, l'article 10 de la Constitution comporte un alinéa 2 selon lequel « Les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés que reconnaît la Constitution seront interprétées conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et aux traités et accords internationaux portant sur les mêmes matières et ratifiés par l'Espagne ».

5°) Quels sont les déclencheurs de l'élaboration d'une norme environnementale ? Donner des exemples significatifs (initiative citoyenne, scientifique, politique, catastrophe écologique, etc.)

La mobilisation citoyenne à l'égard des questions liées à la protection de l'environnement, en même temps que la nécessité de transposer en droit interne les directives de l'Union européenne en la matière, constituent, au-delà de la volonté politique plus ou moins ferme des gouvernements successifs, les principaux déclencheurs de l'élaboration de la norme environnementale. Outre l'importance de l'harmonisation normative promue par l'Union européenne, l'évolution la plus remarquable en Espagne consiste sans doute dans la place récente et inédite qui y a été faite aux assemblées citoyennes. Sans doute en lien avec les mobilisations sociales consécutives au mouvement des Indignés et la prise de conscience de l'urgence environnementale, l'ordre juridique espagnol connaît, par exemple, l'Assemblée citoyenne pour le climat. Elle trouve son origine dans la Déclaration sur l'urgence climatique et environnementale en Espagne, adoptée par le conseil des ministres le 21 janvier 2020. En effet, ce texte s'engage, notamment, à renforcer les mécanismes de participation déjà existants par le biais de la réunion d'une assemblée citoyenne pour le climat, engagement concrétisé par la loi 7/2021 du 20 mai relative au changement climatique et à la transition énergétique. Cette assemblée participera au processus de prise de décision en matière de changement climatique afin de faire connaître la position des citoyens. L'Assemblée est conçue comme un forum de participation citoyenne à travers un exercice délibératif participatif. Elle entend produire une réflexion mais également permettre aux citoyens de s'informer, de délibérer et de faire naître un consensus autour de solutions favorisant la neutralité climatique d'ici 2050 et rendant le pays plus résilient aux impacts du changement climatique. Le travail de l'Assemblée a été structuré en cinq sessions de débat en ligne et une session présentielle, le tout se déroulant passant en trois phases : apprentissage, délibération et élaboration de propositions. Après sept mois de débats, cette convention citoyenne a adopté 172 recommandations pour une Espagne plus juste et plus sûre sur le plan climatique. Ces recommandations sont organisées par objectifs et divisées en cinq domaines (consommation, alimentation et utilisation des terres, travail, communauté, santé et soins, et écosystèmes).

Au-delà de cet exemple, on observe que bien que de nombreuses catastrophes écologiques se soient produites en Espagne, aucune n'a directement provoqué d'évolutions normatives majeures. A titre d'illustration, en 2020, cinq organisations non gouvernementales ont saisi la Tribunal suprême car « l'Espagne ne fait pas tout ce qu'elle devrait » en matière de changement climatique. Dans le même ordre d'idée, en 2021, l'État a été condamné pour ne pas avoir mis

fin au détournement des eaux du parc de Doñana, tandis que la violation des normes relatives à la qualité de l'air par des villes comme Madrid et Barcelone ont été dénoncées. Plus largement, on se souvient que, le 25 avril 1998, le bassin de résidus de la mine d'Aznalcóllar, dans la province de Séville, s'est rompu. Six millions de mètres cubes de boues toxiques et d'eau acide se sont échappés par une brèche de 50 mètres et se sont déversés dans les rivières Agrio et Guadiamar. La fuite toxique a touché 4 634 hectares répartis sur neuf municipalités de la province de Séville, le tout se situant aux portes du parc national de Doñana. Le gouvernement régional andalou et le ministère de l'environnement de l'époque - aujourd'hui ministère de la transition écologique - ont investi quelque 240 millions d'euros dans l'enlèvement des boues, la décontamination et la restauration du lit de la rivière Guadiamar sur plus de 40 kilomètres entre la mine et la région de Doñana, où l'inondation a été stoppée. Pour autant, aucune évolution de l'encadrement normatif n'a vu le jour après cette affaire, de même qu'après le naufrage du Prestige ou encore après l'incendie de Valencia en 2012. Si toutes ces affaires ont effectivement eu des suites, elles n'ont été que judiciaires, consistant dans des demandes d'indemnisation et de remises en état.

6°) Votre droit prévoit-il des mécanismes permettant d'associer le public à l'élaboration de la norme environnementale (procédures d'information, de concertation, de participation offrant aux acteurs de la société civile la possibilité d'exprimer leurs points de vue) ? Si oui, en quoi consistent-ils (consultations ouvertes ou fermées, enquêtes publiques, référendums, etc.) ? Et dans la pratique, dans quelle mesure les pouvoirs publics prennent-ils en compte les résultats de cette association du public ? Existe-t-il une démocratie administrative dans le domaine environnemental ?

L'encadrement législatif en matière environnementale a progressivement élargi son champ d'application depuis quelques années. Dans ce contexte, une étape importante a été franchie en 2006, avec l'adoption de la loi 27/2006 du 18 juillet 2006 qui encadre les droits d'accès à l'information, de participation du public et d'accès à la justice en matière d'environnement. En effet, alors que l'Espagne est connue pour ne pas respecter les délais de transposition des directives européennes, elle a fait preuve de zèle à l'égard de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 en mettant en place une législation qui s'appuie sur les trois principaux piliers de cette convention.

En ce qui concerne l'accès à l'information, cette loi consacre le droit d'accéder aux informations environnementales détenues par les personnes publiques, d'être informé de ses droits et d'être conseillé sur la manière de les exercer correctement, et d'être aidé à trouver ces informations. Par ailleurs, l'information doit être fournie dans un délai d'un mois à compter de la demande (deux, si cette dernière est très complexe) dans le format souhaité, tout en permettant sa reproduction de manière aisée. Si l'information n'est pas fournie, en tout ou partie, l'administré a le droit de connaître les raisons de ce refus, sous la forme ou dans le format demandé, en même temps que de connaître les droits et frais éventuels à payer pour recevoir ces informations. En toute hypothèse, de tels droits ne sont invocables que pour autant que l'information sollicitée est en possession de la personne publique, que la demande n'est pas déraisonnable, formulée de manière très générale ou que la divulgation de l'information n'a pas d'effets néfastes. Outre l'information du public, la loi assure également sa participation. De ce point de vue, le droit de participer à l'élaboration, à la modification et au réexamen des plans, des programmes et des dispositions générales relatifs à l'environnement, d'une manière effective et réelle, est consacré par la loi. Afin de garantir l'effectivité de la participation, un accès – sous réserve d'une anticipation suffisante - aux informations pertinentes est prévu. Dans ce cadre, il est alors possible de formuler des allégations et des observations dans les délais

impartis et de les voir dûment prises en compte par l'administration correspondante. Doit également être publié le résultat de la procédure à laquelle les administrés ont participé, en précisant les raisons qui ont motivé l'adoption de la décision. La participation aux diverses procédures administratives liées à l'environnement, telles que les études d'impact, doit être effective et réelle. Et c'est dans ce cadre qu'a été installée l'assemblée citoyenne pour le climat dans le but de renforcer les mécanismes de participation existants et d'offrir aux citoyens la possibilité d'intervenir de manière innovante et directe dans le débat à propos de la manière de lutter contre le changement climatique.

Cependant, la réalité sociale est décevante car les prescriptions normatives, en particulier législatives, ne se sont pas traduites en pratique jusqu'à aujourd'hui par une influence réelle des prises de position citoyennes. En effet, si la participation des citoyens, notamment à travers la présentation d'observations durant le processus d'information du public, est réelle, les administrations n'en tiennent guère compte. Au stade des avant-projets, les observations susceptibles d'être présentées par des citoyens ne sont d'aucune utilité car l'administration les ignore, ne répondant pas au demandeur et ne les incorporant pas, en général, dans le texte adopté. Le sentiment général est celui du maintien d'une forme d'unilatéralité dans la prise de décisions.

7°) L'activité de lobbying est-elle encadrée dans le processus d'élaboration de la norme environnementale ? Dans l'affirmative, comment est organisée l'activité de lobbying dans ce processus ? Dans la négative, l'activité de lobbying a-t-elle eu un impact sur le processus d'élaboration de la norme environnementale ? Donnez des exemples.

Bien qu'influents, l'activité des lobbies ou groupes de pression ne fait pas l'objet d'un encadrement officiel. Plusieurs tentatives de réglementation ont vu le jour en Espagne. L'une des premières remonte à l'élaboration de la Constitution de 1978, et plus précisément des travaux préparatoires à l'article 77 relatif au droit de pétition des chambres parlementaires (*Boletín oficial*, 5 janvier 1978, p. 699, n° 44). Ensuite, ce sont diverses initiatives législatives en 1993, 2008, 2014, 2019 ou 2021 qui ne sont pas parvenues à mettre en place un cadre réglementaire général. La dernière tentative de réglementation est intervenue par le biais du projet de loi sur la transparence et l'intégrité des activités des groupes d'intérêt, présenté en conseil des ministres en novembre 2022. Cependant, la procédure n'a pas abouti. Seule la loi 19/2013 du 9 décembre, relative à la transparence, à l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance peut, ainsi, considérée comme le cadre général applicable aux lobbies. En outre, les groupes de pression peuvent volontairement demander leur inscription au sein d'un registre de transparence, comportant des données telles que le siège du groupe, l'affiliation à des entreprises, le secteur auquel ils consacrent leur activité, les subventions dont ils bénéficient ou les initiatives législatives qu'ils ont promues. Cependant, cette question de l'enregistrement est laissée aux mains des Communautés autonomes, ce qui a produit des résultats inégaux. A titre d'illustration, la loi catalane 19/2014, du 29 décembre, sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance, pionnière en Espagne, a expressément mis en place un enregistrement obligatoire et ses modalités (articles 46 et suivants). Malgré l'absence de réglementation générale à l'échelon étatique, quelques groupes d'intérêt ont vu exceptionnellement leurs activités encadrées dans des domaines spécifiques. C'est le cas de l'énergie, où une résolution de mars 2016 du président de la Commission nationale des marchés et de la concurrence a mis en place ses propres modalités d'enregistrement des groupes de pression.

8°) Les normes externes (internationales, régionales, étrangères) ont-elles eu un impact sur l'élaboration des normes environnementales internes ? Inversement, les normes environnementales internes existant dans votre État ont-elles eu un effet sur l'élaboration des normes externes ? Dans l'affirmative, donner des exemples.

Les traités internationaux valablement conclus, une fois qu'ils ont été publiés au Bulletin officiel de l'État, font partie de l'ordre juridique interne (art. 96 de la Constitution). Au surplus, depuis l'entrée de l'Espagne au sein des Communautés européennes, la quasi-totalité du droit espagnol de l'environnement résulte du droit communautaire de l'environnement, soit par transposition de directives, soit par création européenne directe. Parmi les secteurs nationaux du droit de l'environnement concernés par les réglementations européennes figurent, entre autres, l'évaluation des incidences sur l'environnement, la liberté d'information, les déchets, l'eau, la pollution atmosphérique, l'éco-audit et l'éco-étiquetage, la protection de la flore et de la faune sauvages, etc. Ainsi, en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement, la réglementation espagnole est essentiellement influencée par des instruments structurels internationaux ou européens. Plus précisément, la loi 21/2013, du 9 décembre, sur l'évaluation environnementale porte la trace directe de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière du 25 février 1991 (Convention d'Espoo), de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ou encore, et notamment, de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Outre l'échelon étatique, il faut également tenir compte de la transposition des directives par les Communautés autonomes. L'article 149.1.23 de la Constitution espagnole établit que l'État est compétent pour la législation de base en matière de protection de l'environnement, tandis que les Communautés autonomes peuvent adopter des règlements d'application et établir des règles complémentaires. En ce sens, le Tribunal constitutionnel a jugé que la mise en œuvre du droit communautaire appartient aux échelons qui détiennent matériellement la compétence selon les règles du droit interne (arrêts SSTC 252/1988, 76/91, 115/91, 80/93, 146/1996, FJ 2). Quant à une éventuelle influence externe, du XV^e au XIX^e siècle, le droit espagnol a exercé une influence profonde et persistante en Amérique latine. Cependant, tout au long du XX^e siècle, la situation s'est largement diversifiée selon les États et les époques. À titre d'exemple, la fondation de l'Institut de droit comparé au Mexique par des professeurs espagnols, de même que la forte présence de professionnels diplômés d'universités espagnoles, exercent une influence diffuse sur les ordres juridiques latino-américains. La réglementation environnementale espagnole imprime, de cette façon, une empreinte certaine sur la réglementation environnementale de ces États. En Europe, cette fois, une certaine similitude apparaît, par exemple, dans la structuration de gestion de l'eau en France et en Espagne, par rapport au système espagnol, avec à chaque fois un contrôle important de la part de l'État.

9°) L'élaboration de la norme environnementale se fait-elle, à titre principal, à l'échelle nationale ou locale ?

Compte tenu des règles de répartition des compétences, l'adoption des règles générales revient essentiellement à l'État espagnol, en charge de la législation dite « de base ». Les Communautés autonomes se chargent, quant à elle le plus souvent, d'élaborer les règles d'application - généralement sous forme d'ordonnances - de la législation nationale et d'éventuelles règles complémentaires qui leur sont propres. À l'échelon inférieur, conformément à la jurisprudence du Tribunal suprême (arrêt du 26 juillet 2006), en matière d'environnement, les municipalités peuvent exercer les compétences exécutives qui ne sont pas exercées sur leur territoire par la

Communauté autonome dont elles relèvent, à condition que cela ne soit pas en contradiction avec la législation applicable. En d'autres termes, sur le plan législatif, la matière est partagée entre l'État et les Communautés autonomes, répartition à laquelle il convient d'ajouter les compétences, parfois très importantes, des municipalités. Selon l'arrêt 102/1995 du Tribunal constitutionnel, « le respect de la solidarité collective permettant l'exercice du droit de jouir de l'environnement et le devoir corrélatif de le préserver, justifient l'attribution de compétences environnementales à l'État ». A l'échelon local, ce sont les municipalités qui sont responsables de l'élaboration des instruments de planification urbaine (plan général d'urbanisme), qui ont un statut réglementaire et un fort impact sur la planification des ressources naturelles, la gestion des déchets, le traitement des produits polluants, le traitement des eaux usées, l'accès à l'eau potable, ou encore la lutte contre la pollution.

10°) En tout état de cause, si des autorités locales sont appelées à intervenir dans l'élaboration de la norme environnementale, s'agit-il d'autorités déconcentrées (relevant du Gouvernement) ou décentralisées (distinctes du Gouvernement) ?

L'Espagne étant un État composé très largement décentralisé, les collectivités infra-étatiques sont formées des Communautés autonomes et des entités locales (essentiellement provinces et municipalités). Toutes disposent d'une autonomie « pour la gestion de leurs intérêts respectifs », garantie par l'article 137 de la Constitution. Dans ce cadre, la loi 7/1985, du 2 avril 1985, régissant les bases du régime local (LBRL), dispose que cette autonomie consiste en un « droit d'intervenir dans toutes les questions qui affectent directement le cercle de leurs intérêts, par l'attribution de pouvoirs appropriés en fonction des caractéristiques de l'activité publique en cause et de la capacité de gestion de l'entité locale (...) ». A cet égard, le Tribunal constitutionnel a précisé que l'autonomie locale est un « pouvoir limité », le principe d'autonomie ne pouvant être opposé à celui d'unité de l'État espagnol.

La loi 57/2003, modifiant la loi sur les bases du régime local, a introduit la possibilité de créer des conférences regroupant les entités locales afin de permettre le dialogue et la participation aux processus décisionnels de l'État et des Communautés autonomes. Par ailleurs, plusieurs Communautés autonomes (Aragon, Castille et Léon, Catalogne et Pays basque) ont expressément prévu la participation des entités locales à la protection de l'environnement, de sorte que bien que ne disposant pas d'un pouvoir législatif propre, ces dernières doivent être consultées dans le cadre des procédures générales d'élaboration des réglementations environnementales. Au surplus, à l'échelon national, les collectivités locales peuvent bénéficier du droit de participation générale prévue par la loi 50/1997 du 27 novembre 1997. Cette consultation préalable vise à déterminer, en particulier, les problèmes que la nouvelle réglementation est censée résoudre, la nécessité et l'opportunité de son approbation, les objectifs de la réglementation, ainsi que les solutions alternatives réglementaires et non réglementaires possibles. En outre, lorsqu'il s'agit d'avant-projets de loi ou de projets de décrets-lois, le Conseil des ministres peut décider de procéder à toutes consultations supplémentaires qu'il juge appropriées. En toute hypothèse, ce sont donc des autorités décentralisées qui interviennent éventuellement dans le processus.

11°) Comment, le cas échéant, la compétence des pouvoirs publics nationaux s'articule-t-elle avec celle des entités décentralisées ?

En Espagne, la répartition des compétences entre l'État et les Communautés autonomes relève du système de la « double liste », ou système germanique, selon lequel la Constitution détaille dans deux listes distinctes, d'une part, les compétences exclusives de l'État (art. 149) et, d'autre

part, celles qui peuvent relever des Communautés autonomes, entités décentralisées (art. 148). Toutefois, ces dispositions doivent être lues à la lumière de celles de l'article 150.1 de la Constitution qui prévoit que les Communautés autonomes peuvent se voir attribuer un pouvoir de légiférer pour elles-mêmes dans les matières relevant de la compétence de l'État. De sorte qu'en réalité, le système est celui d'une triple liste : les compétences non expressément attribuées comme exclusives à l'État peuvent être prises en charge par les Communautés autonomes, conformément à leurs statuts d'autonomie. Le système est, ainsi, particulièrement complexe et parfois confus, nécessitant les éclaircissements, selon les matières, du Tribunal constitutionnel et du Tribunal suprême. En matière d'environnement, la compétence exclusive est celle de l'État lorsqu'est en cause la « législation de base de la protection de l'environnement ». Les Communautés autonomes ont, quant à elles, le pouvoir d'adopter des réglementations complémentaires. La législation étatique de base représente donc la norme minimale assurant la cohérence et l'unité de la protection (arrêt STC 156/1995) ; elle autorise les Communautés autonomes à adapter cette législation en fonction des circonstances locales spécifiques. Reste que les compétences de l'État et des Communautés autonomes ne sont pas toutes d'égale intensité, les compétences exclusives, partagées, concurrentes ou exécutoires coexistant. Les compétences exclusives peuvent être comprises comme celles dans lesquelles s'exercent le pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire, la fonction exécutive mais aussi la définition de politiques publiques propres, alors que les autres affichent une forme de concurrence entre les différents échelons territoriaux et sont dès lors moins « complètes ».

12°) À l'échelle nationale, comment la compétence du législateur s'articule-t-elle avec celle des autorités exécutives ? Quel est le rôle respectif de chacun ?

Selon la Constitution espagnole de 1978, le pouvoir législatif de l'État appartient aux *Cortes Generales* (composées du Congrès des députés et du Sénat ; art. 66 de la Constitution). Quant au gouvernement, la Constitution établit qu'il dirige la politique intérieure et extérieure, l'administration civile et militaire et la défense de l'État, en même temps qu'il exerce le pouvoir réglementaire (art. 97 CE). Et bien que l'initiative législative revienne au gouvernement et aux parlementaires (art. 87 de la Constitution), le pouvoir d'élaborer des normes de rang législatif réside exclusivement dans les *Cortes Generales*. Il existe, néanmoins, deux cas dans lesquels le gouvernement peut élaborer des normes de rang législatif : les décrets législatifs, en cas de délégation législative, et les décrets-lois, de situation urgente et extraordinaire. La délégation législative est prévue à l'article 82 de la Constitution. La délégation doit intervenir de manière expresse, pour une matière et une durée déterminées. Quant à l'article 86 de la Constitution, il prévoit qu'en cas d'extraordinaire et urgente nécessité, le gouvernement peut, de manière discrétionnaire et à son initiative, adopter des dispositions législatives provisoires sous forme de décrets-lois. Celles-ci ne peuvent affecter l'organisation des institutions fondamentales de l'État, les droits, les devoirs et les libertés des citoyens régis par le titre I de la Constitution, ou encore le régime des Communautés autonomes et la loi électorale générale. En outre, elles doivent être soumises au Congrès des députés pour être débattues et votées dans leur ensemble dans un délai de trente jours à compter de leur promulgation, en vue de leur validation définitive ou de leur abrogation. De leur côté, les Communautés autonomes jouissent, en outre, du pouvoir de légiférer dans la mesure où elles disposent d'une autonomie de gestion de leurs intérêts propres (art. 137) par le biais de leur propre assemblée législative (art. 152), leurs règles ayant le même rang hiérarchique que celles de l'État, bien que leur champ d'application (territorial ou matériel) dépende de la répartition des compétences.

13°) Votre système juridique prévoit-il l'existence de structures indépendantes, à l'échelon national ou local, dédiées aux questions environnementales, qui peuvent être

associées à l'élaboration de la norme environnementale (un Conseil économique, social et environnemental ou bien des agences indépendantes) ?

De manière générale, c'est le Conseil d'État qui dispose de la compétence consultative à l'égard du gouvernement au niveau national. Ses avis sont soit obligatoires, soit facultatifs selon les questions. Parmi les matières environnementales pour lesquelles cet avis est obligatoire figurent les avant-projets de loi en exécution des traités, conventions ou accords internationaux et du droit européen, les projets de décrets législatifs, les dispositions réglementaires ou encore, notamment, les règlements ou dispositions de nature générale adoptés en exécution des lois, ainsi que leurs modifications. Les questions environnementales relatives à l'ensemble du territoire national relèvent également du Conseil consultatif pour l'environnement, organe collégial qui participe, et assure le suivi, des politiques environnementales générales visant le développement durable. Sa structure et ses fonctions sont régies par le décret 2355/2004, du 23 décembre. Il produit, en particulier, des rapports sur les projets de loi et les projets de décret ayant des implications environnementales. Par ailleurs, l'Assemblée nationale des citoyens pour le climat, organe délibératif, a été créée dans le champ de l'urgence climatique. Il s'agit d'un forum de participation citoyenne, afin de générer des réflexions et permettre aux citoyens de s'informer et de délibérer en produisant, en particulier, des rapports.

14°) Quelle place est faite aux experts en amont / lors de / en aval de l'élaboration de la norme environnementale ? Sont-ils astreints à des déclarations d'intérêts ? Dans quelle mesure ? Ce processus est-il transparent ? Selon quelle procédure les experts sont-ils désignés / choisis ?

La participation d'experts est occasionnelle et se limite dans la plupart des cas aux phases préliminaires de l'étude, dans les hypothèses de questions environnementales complexes pour lesquelles l'administration nécessite des avis qualifiés et opte, ainsi, pour la formation d'un groupe de travail faisant intervenir des experts. De manière générale, le processus d'élaboration de la réglementation environnementale du gouvernement (avant-projets de loi, projets de décrets-lois et de règlements) comporte plusieurs étapes dans lesquelles des experts, au sens large du terme, peuvent être impliqués. En effet, de telles interventions sont, implicitement, prévues, dès lors que l'élaboration de tout texte peut être précédée d'autant d'études et de consultations que nécessaire afin de garantir l'exactitude et la régularité de la réglementation envisagée. Le conseil des ministres peut, également, décider de demander consultations, avis et rapports nécessaires au processus d'élaboration. Les organes consultatifs, pour leur part, peuvent constituer des mécanismes permettant d'obtenir l'avis d'agents spécialisés dans un secteur en cause.

Au sein de ce type d'organismes, les membres sont soumis à un régime de conflit d'intérêts et d'incompatibilités établi, de manière générale, pour les hauts fonctionnaires de l'administration générale de l'État (loi 3/2015 du 30 mars, réglementant l'exercice des hautes fonctions dans l'administration générale de l'État). Sont ainsi prévues un certain nombre d'incompatibilités avec des fonctions au sein de l'administration active, l'exercice de la profession d'avocat ou encore l'exercice de fonctions de toute nature dans des sociétés de droit privé. Ce système est complété par l'obligation de s'abstenir de participer à toute affaire dans laquelle peut apparaître un conflit d'intérêts, notamment sous le contrôle du Bureau des conflits d'intérêts, organe permanent spécialisé chargé de la détection précoce de tels conflits.

15°) Existe-t-il, dans votre État, des autorités publiques spécialisées en matière environnementale ? (ministère de l'environnement ou de la transition écologique,

ADEME, Commissions, Autorité indépendante, etc.) ? Quelles sont leurs compétences et leur statut ?

Parmi les autorités publiques spécialisées dans les questions environnementales en Espagne figure, en premier lieu, le ministère de la transition écologique et du défi démographique, créé par le décret 829/2023 du 20 novembre, qui restructure les départements ministériels. Ce ministère est chargé de proposer et d'exécuter la politique du gouvernement en matière de lutte contre le changement climatique, de prévention de la pollution, de protection du patrimoine naturel, de la biodiversité, des forêts, de la mer, de l'eau et de l'énergie pour la transition vers un modèle de production et de société plus écologique, ainsi que de préparer et de développer la politique du gouvernement en matière de défi démographique et de dépopulation territoriale. En outre, dans le cadre des compétences de l'État, il est chargé, notamment, de l'élaboration de la législation nationale relative à l'eau et au littoral, au changement climatique, à la protection de la biodiversité, de l'environnement, de la forêt, de la météorologie et de la climatologie. De même, ce ministère est, en particulier, chargé d'élaborer la législation nationale en matière d'énergie, de développer la politique énergétique nationale, ainsi que les mesures visant à garantir l'approvisionnement en énergie, de coordonner avec les autres ministères et de contrôler les politiques dans les domaines liés à la réalisation des objectifs de la politique énergétique. Plusieurs organismes autonomes sont rattachés à ce ministère, parmi lesquels l'*Instituto para la Transición Justa*, ou l'organe autonome chargé des parcs nationaux. Enfin, plusieurs fondations interviennent, également, dans ce champ. C'est le cas de la *Fundación Ciudad de la Energía* (CIUDEN) ou de la *Fundación Biodiversidad*. Enfin, plusieurs entreprises, sous forme de sociétés commerciales, sont placées sous la tutelle du ministère de la transition écologique (*Empresa Nacional de Residuos Radioactivos, SA, S.M.E.* ; *Acuaes, S.M.E.* ; *Acuamed, S.M.E.*).

16°) La confection de la norme environnementale s'accompagne-t-elle de méthodes d'élaboration particulières ? Existe-t-il des contraintes spécifiques sur le plan de la légistique ? Des dispositifs d'étude d'impact et d'évaluation environnementale sont-ils consacrés ?

Les procédures de rédaction des réglementations environnementales doivent respecter les principes généraux établis par la loi 39/2015, du 1^{er} octobre, relative à la procédure administrative commune aux administrations publiques. Bien que ces principes ne soient pas exclusivement applicables aux réglementations environnementales, ils doivent être respectés car ils constituent une contrainte juridique générale applicable à toutes les initiatives. Ainsi, les initiatives législatives en matière d'environnement doivent respecter les principes de nécessité, d'efficacité, de proportionnalité, de sécurité juridique, de transparence et d'efficience. L'exposé des motifs ou le préambule, selon qu'il s'agit d'avant-projets de loi ou de projets de règlement, doivent justifier de manière suffisante leur conformité à ces principes. L'obligation d'évaluer les effets des décisions ayant une incidence sur l'environnement constitue l'une des évolutions les plus importantes en matière de droit de l'environnement.

Une procédure, commune à l'ensemble du territoire national, a été mise en place, principalement par la loi 21/2013, du 9 décembre, relative à l'évaluation environnementale, sans préjudice du fait que les Communautés autonomes peuvent également intervenir pour réglementer cette question. En général, il existe deux grands types d'évaluation. Une évaluation des incidences sur l'environnement lorsqu'il s'agit de projets de travaux, d'installations ou d'autres activités. Une évaluation environnementale stratégique lorsqu'il s'agit de plans ou de programmes. Les deux procédures font l'objet d'une réglementation détaillée précisant le

champ d'application, les modalités de réalisation, le contrôle et les sanctions. Cependant, aucune de ces procédures n'est applicable au processus d'élaboration des normes de contenu environnemental.

17°) Lorsqu'ils édictent une norme environnementale, les pouvoirs publics peuvent-ils tenir compte des effets que les activités exercées sur le territoire national peuvent porter à l'environnement à l'étranger (ce qu'a admis, pour la France, le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020) ?

Un tel type de prise en compte ne peut intervenir en Espagne qu'à travers le prisme du droit international et des contraintes qu'il fait peser sur l'ordre juridique espagnol. En effet, l'Espagne a ratifié la convention relative à l'évaluation de l'impact environnemental dans un contexte transfrontière, signée à Espoo le 25 février 1991, afin de renforcer la coopération internationale dans ce domaine, de telle sorte que la nécessité de prendre expressément en compte les activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière négatif important est intégrée dans le système juridique espagnol. L'évaluation de l'impact sur l'environnement, en cas d'effets nocifs de nature globale ou lorsqu'une zone relevant de la juridiction d'un autre État peut être affectée, constitue un instrument clé de la prévention. Ainsi, la réglementation nationale en matière d'évaluation environnementale prévoit la réalisation de consultations transfrontalières lorsqu'un plan, un programme ou un projet à mettre en œuvre en Espagne peut avoir des incidences notables sur l'environnement dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État que l'Espagne est tenue de consulter en vertu d'instruments internationaux, et lorsque la situation inverse se produit, c'est-à-dire lorsqu'un plan, un programme ou un projet à mettre en œuvre dans un autre État peut avoir des incidences notables sur l'environnement en Espagne.

En outre, dans le domaine de la responsabilité environnementale, le législateur espagnol a incorporé et pris en compte dans la législation nationale la possibilité de produire des dommages transfrontaliers à l'environnement dans deux hypothèses. La première est relative aux dommages environnementaux ou à la menace imminente de dommages environnementaux survenant dans une Communauté autonome et affectant ou pouvant affecter un autre État membre de l'Union européenne. Dans ce cas, l'autorité compétente qui en a connaissance en informe immédiatement le ministère de l'environnement. Ce ministère, en collaboration avec les autres autorités nationales concernées, adopte, par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères, différentes mesures, notamment la fourniture de tout type d'informations, la mise en place de mécanismes de coopération visant à faciliter l'adoption de mesures destinées à prévenir, éviter et réparer les dommages environnementaux, la prise en compte des recommandations d'autres autorités ou l'adoption de mesures visant à ce que l'opérateur responsable prenne en charge les coûts occasionnés. La seconde hypothèse se produit lorsqu'une autorité espagnole identifie un dommage ou une menace imminente de dommage sur son territoire causé par une activité économique ou professionnelle sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne. Dans ce cas, la Commission européenne ou tout autre État membre concerné peut être informé par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères.

18°) Dans votre ordre juridique, quelle place est faite, en matière environnementale, au droit souple ?

En Espagne, la notion de droit souple ne constitue pas à une catégorie de droit interne. Les seules règles de droit souple, ou qui peuvent être définies comme telles, sont issues du droit

international. Et en matière environnementale, c'est l'Accord de Paris, de 2015, qui apparaît comme l'instrument conventionnel réunissant un ensemble de formules souples typiques du droit international de l'environnement, en ce sens que la majorité de ses dispositions jouissent d'une intensité normative très diverse, combinant, à la fois, obligations et recommandations (selon la jurisprudence du Tribunal suprême issue de l'arrêt STS 3410/2023).

19°) Les normes environnementales sont-elles de type unilatéral ou contractuel ? Y a-t-il des outils de planification environnementale ou de planification budgétaire ?

En Espagne, les règles issues des lois et règlements constituent des règles de portée générale et indéterminée. Indépendamment de ces caractéristiques générales, également propres aux réglementations environnementales, celles-ci relèvent d'un processus d'élaboration différent. Dans l'élaboration des dispositions législatives à caractère environnemental, la préoccupation pour le respect du principe de sécurité juridique est particulièrement forte. Par ailleurs, avant l'élaboration du projet ou de l'avant-projet de loi ou de règlement, une consultation publique est organisée sur le portail web de l'administration concernée, afin de recueillir l'avis des opérateurs et des organisations les plus représentatifs susceptibles d'être affectés par la future réglementation. En outre, lorsque la norme affecte les droits et les intérêts légitimes des personnes, le texte est publié sur le portail web correspondant, dans le but d'entendre les citoyens concernés et de solliciter la production de contributions supplémentaires éventuellement par d'autres personnes ou entités. Ce type de participation par le biais d'une audition est applicable à pratiquement toutes les réglementations environnementales. De manière générale, chaque année le principal outil de planification environnemental est adopté à travers un plan réglementaire rassemblant toutes les initiatives législatives ou réglementaires soumises à approbation au cours de l'année à venir, notamment en matière environnementale. L'essentiel de la réglementation dans ce champ est, ainsi, unilatérale.

Dans le cadre du processus d'élaboration des règlements, est prévue la production d'un rapport d'analyse d'impact de la réglementation, dont l'objectif principal est de déterminer les conséquences économiques, sociales et environnementales d'un règlement. Le rapport contient, entre autres, une présentation de l'impact économique, évaluant les conséquences de son application sur les secteurs, groupes ou agents concernés par le règlement, y compris l'effet sur la concurrence, l'unité du marché et la compétitivité, ainsi que sa compatibilité avec la législation en vigueur. Y figure également une analyse budgétaire, comprenant au moins une référence aux effets sur les recettes et les dépenses publiques et incluant l'impact sur les frais de personnel, les allocations ou les rémunérations, les dépenses en moyens ou services de l'administration numérique ou toute autre dépense au service du secteur public. Il doit comprendre une présentation des impacts sur le changement climatique, ainsi que de tout autre aspect pertinent en accordant une attention particulière aux incidences sociales et environnementales.

20°) A qui s'adresse la norme environnementale ? Aux pouvoirs publics ? Aux particuliers ? Aux entreprises ? Dans quelle proportion ?

Conformément aux dispositions de l'article 45 de la Constitution, la protection de l'environnement, et la jouissance d'un environnement sain, constituent une obligation et un droit partagé, c'est-à-dire visant aussi bien les autorités publiques que la société dans son ensemble. Chacun a le droit d'exiger des pouvoirs publics qu'ils adoptent les mesures nécessaires pour garantir une protection adéquate de l'environnement, afin de jouir du droit de vivre dans un environnement sain. Chacun est, par ailleurs et en conséquence, soumis à

l'obligation de préserver et de respecter ce même environnement. Ainsi, les normes en la matière ont pour destinataires, à la fois et de manière générale, les pouvoirs publics comme les particuliers.

Pour les citoyens en général, les règles régissant les questions environnementales constituent le cadre juridique à travers lequel s'exercent leur droit et leur devoir à l'égard de l'environnement. Elles assurent ainsi la mise en place de mesures de prévention et de protection, mais aussi d'obligations, de limitations ou de sanctions. En ce sens, le législateur a reconnu dans des lois telles que la loi 27/2006, du 18 juillet, qui régit les droits d'accès à l'information, de participation du public et d'accès à la justice en matière d'environnement, que « toute personne a le droit d'exiger des autorités publiques qu'elles adoptent les mesures nécessaires pour garantir une protection adéquate de l'environnement, afin de jouir du droit de vivre dans un environnement sain ». Quant aux autorités publiques, la réglementation environnementale relève surtout, pour elles, de la sphère du devoir. En ce sens, elles doivent non seulement produire la législation nécessaire en matière de protection de l'environnement, mais aussi fournir les services visant à garantir un environnement sain et, dans l'hypothèse où elles seraient à l'origine du dommage, le réparer.

Plus précisément, l'examen des réglementations environnementales les plus remarquables (par ex, la loi 26/2007 sur la responsabilité environnementale, la loi 21/2013 du 9 décembre sur l'évaluation environnementale, le décret-loi 1/2016 du 16 décembre approuvant le texte révisé de la loi sur la prévention et le contrôle intégrés de la pollution, la loi 27/2006 du 18 juillet réglementant les droits d'accès à l'information, de participation du public et d'accès à la justice en matière d'environnement), met en évidence l'absence d'unité en ce qui concerne le destinataire, avec une attention particulière pour les particuliers et les entreprises. Ainsi, en matière d'encadrement de la responsabilité environnementale, le destinataire principal est l'opérateur, c'est-à-dire toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui exerce une activité économique ou professionnelle ou qui, à un titre quelconque, contrôle cette activité ou dispose d'un pouvoir économique déterminant sur son fonctionnement technique. Dans le cas de la prévention et de la réduction de la pollution, les destinataires prioritaires sont les propriétaires d'installations où sont exercées des activités dangereuses pour l'environnement. Cependant, ces normes comprennent généralement des dispositions relatives à la discipline environnementale, dont les destinataires sont les administrations publiques, dans la mesure où elles sont chargées d'exercer le pouvoir de sanctions, d'adopter des mesures de précaution, des mesures de contrôle et d'inspection, ainsi que de garantir le respect des objectifs des règlements en question. Les normes encadrant les droits ont pour principaux destinataires les autorités publiques, puisqu'elles ont le devoir de faire respecter les droits liés à l'environnement. Toutefois, de manière réciproque, les citoyens peuvent également être considérés comme les destinataires de tels droits, puisqu'il s'agit en tout état de cause de règles de nature bilatérale.

Outre cette diversification des destinataires des règles environnementales, il convient de noter qu'il existe un type spécifique de normes, les normes ISO de gestion environnementale, qui s'adressent tout particulièrement aux entreprises. Ces normes s'ajoutent aux réglementations environnementales communautaires et nationales et ont pour objectif principal de garantir que les entreprises appliquent les bonnes pratiques dans le cadre légal et de certifier leurs procédures.

21°) Votre droit donne-t-il une définition du mot « environnement » ? Si oui, laquelle ? Si non, pouvez-vous nous donner quelques définitions de ce terme dégagées par la doctrine de votre pays ?

L'article 45 de la Constitution espagnole ne fournit pas de définition de l'environnement, se contentant d'affirmer que « toute personne a le droit de jouir d'un environnement adapté à son épanouissement, ainsi que le devoir de le préserver ». Le Tribunal constitutionnel, pour sa part, a considéré qu'il s'agit là d'un concept indéterminé de nature multidimensionnelle et donc interdisciplinaire (STC 64/1982, du 4 novembre). L'environnement peut, ainsi, selon lui, être défini comme un ensemble des circonstances culturelles, économiques et sociales dans lesquelles vit une personne ou un groupe humain. Mais cette conception est, toujours selon le juge constitutionnel, incomplète (STC 102/1995, 26 juin), l'environnement apparaissant comme un concept essentiellement anthropocentrique et relatif, de sorte qu'il n'y a pas conception abstraite, intemporelle et utopique de l'environnement, hors du temps et de l'espace (STC 102/1995, du 26 juin). L'environnement représente donc l'ensemble des circonstances physiques, culturelles, économiques et sociales qui entourent les personnes, leur offrant un ensemble de possibilités pour mener leur vie. Sous un angle plus analytique, il comprend donc un ensemble d'éléments ou d'agents géologiques, climatiques, chimiques, biologiques et sociaux entourant les êtres vivants et agissant sur eux, conditionnant leur existence, leur identité, leur développement et, souvent, leur extinction, leur disparition ou leur consommation. Par ailleurs, l'analyse d'ensemble de l'ordre juridique permet de mettre en évidence certains des éléments essentiels de l'environnement. Selon cette perspective, le Tribunal constitutionnel relève qu'il existe des biens naturels, tels que l'air, l'atmosphère et l'eau, dont le caractère de ressources vitales et rares a été reconnu comme faisant partie intégrante de l'environnement (arrêt STC 227/1988). Parallèlement, la pêche en mer ou certains minéraux constituent des ressources naturelles (arrêts SSTC 147/1991 et 25/1989), au même titre que l'agriculture de montagne (STC 144/1985), la faune et la flore, ou encore le sol (et le sous-sol) qui peut être envisagé - et encadré - selon différentes perspectives (écologique, forestière, hydrologique, minière ou extractive, cynégétique et urbanistique, sans être exhaustif).

Du côté de la doctrine espagnole, le professeur Canosa Usera préfère utiliser le terme « milieu », plutôt que celui d'« environnement » qui serait un produit du langage administratif. Selon cet auteur, le système juridique devrait être davantage soucieux de ne pas adopter une définition trop large et, ainsi, de limiter les biens qui peuvent être qualifiés d'environnementaux afin de conserver à la notion sa force. Le professeur Delgado Piqueras a soutenu, quant à lui, que le droit à l'environnement ne doit pas être compris comme le droit de jouir d'un environnement idéal, mais plutôt comme le droit de le protéger contre la détérioration et, le cas échéant, de l'améliorer au moment et à l'endroit précis où se produit une situation de dégradation réelle ou potentielle. Pour sa part, Jordano Fraga considère qu'il est possible de concevoir le droit de jouir d'un environnement adéquat ou adapté comme un droit subjectif dans l'ordre juridique espagnol pour trois raisons : d'abord, par le biais d'une interprétation littérale de l'article 45 de la Constitution – qui utilise le terme « droit », mais aussi par le biais d'une interprétation de l'article 10.2 de la Constitution – qui consacre la place du droit international, notamment environnemental -, et de l'article 53 de la Constitution qui vise les modalités d'invocation contentieuse des droits consacrés dans le texte constitutionnel. Enfin, le professeur López Ramon soutient qu'à partir du droit subjectif à l'environnement reconnu à l'article 45.1 de la Constitution, il n'est pas possible de définir de manière abstraite ce qu'est l'environnement, en particulier l'environnement adapté au développement de l'individu. Il s'agit d'un concept juridique indéterminé, soumis à son application concrète et en particulier une casuistique judiciaire. Enfin, compte tenu de l'imprécision du concept constitutionnel d'environnement, à côté des apports de la jurisprudence et de la doctrine, il revient également au législateur de concrétiser ce terme par le biais de ses interventions.

22°) La politique européenne du Green Deal a-t-elle eu un impact sur les normes environnementales adoptées dans votre pays ?

Le Pacte vert pour l'Europe, ou Green Deal, concerne tous les secteurs économiques, notamment l'énergie, les transports, les bâtiments, l'agriculture et l'industrie. L'Espagne, comme les autres États membres, s'est engagée à atteindre les objectifs du Pacte dans le but de faire de l'Union européenne un continent climatiquement neutre d'ici 2050. Le principal impact dans l'ordre juridique espagnol résulte de la loi 7/2021, du 20 mai, sur le changement climatique et la transition énergétique, qui répond à l'engagement européen de l'Espagne. Ainsi, la loi place la lutte contre le changement climatique et la transition énergétique au centre de l'action publique. Elle se présente comme le cadre institutionnel permettant l'adaptation progressive de l'ordre juridique espagnol aux exigences qui pèsent sur l'action climatique et garantissant la coordination des politiques sectorielles, en assurant la cohérence entre ces dernières et mettant en place les synergies pour atteindre l'objectif de la neutralité climatique.

II – La mise en œuvre de la norme environnementale

1°) Certaines institutions sont-elles dédiées au contrôle du respect de la norme environnementale ? Si oui, lesquelles (dénomination, statut juridique, caractéristiques, etc.) ?

De manière générale, le Défenseur du peuple est chargé de contrôler l'activité des administrations espagnoles en matière de respect des réglementations environnementales. Ainsi, il peut initier, d'office ou à la demande d'un particulier, toute enquête conduisant à la clarification des actes et décisions de l'administration et de ses agents en relation avec les citoyens dans le domaine de l'environnement. Ses pouvoirs s'étendent à l'activité des ministres, des autorités administratives, des fonctionnaires et de toute personne agissant au service de l'administration. Il rend compte au Parlement espagnol dans un rapport annuel et peut présenter des rapports spécifiques sur les questions qu'il estime graves, urgentes ou nécessitant une attention particulière. De même, dans les Communautés autonomes, il existe des médiateurs autonomes portant des noms différents (*Valedor do Pobo Galego*, *Justicia de Aragón*, *Diputado del Común de Canarias*, *Procurador del Común de Castilla y León*, *Ararteko*, *Síndic de Greuges de Catalunya* ou de la *Comunitat Valenciana*) dont les fonctions sont similaires à celles du Défenseur du peuple, bien que leur champ de compétences soit limité à la protection du ressort de leur Communauté autonome.

Outre ces institutions, les inspections environnementales assurent également le contrôle du respect des réglementations environnementales. Cette activité de contrôle administratif joue un rôle fondamental dans le droit de l'environnement compte tenu de la fonction préventive qui lui revient (arrêt du Tribunal constitutionnel STC 214/2015). Ces organes sont chargés d'inspecter toutes les installations, entreprises et établissements dont les émissions ou les activités de production ou de gestion des déchets sont soumises, en vertu de la législation environnementale, à l'octroi d'un permis, d'une autorisation ou, le cas échéant, d'une inscription au sein d'un registre. Toute action menée pour vérifier, promouvoir et garantir que les installations respectent les conditions des autorisations environnementales et contrôler, si nécessaire, leurs répercussions sur l'environnement relèvent de cette mission. Cela peut donner lieu, notamment, à des visites sur place, des mesures des émissions ou encore le contrôle des techniques utilisées et de l'adéquation de la gestion environnementale de l'installation. Toutes ces fonctions sont exercées par des inspecteurs de l'environnement qui sont des fonctionnaires de l'administration compétente en matière d'environnement.

Par ailleurs, dans de nombreux secteurs, les Communautés autonomes sont également compétentes pour adopter des mesures de contrôle et d'inspection, ainsi que pour exercer un pouvoir de sanction et veiller au respect des objectifs légaux. Compte tenu de la dispersion de ces organismes d'inspection et de la nécessité de coopération entre l'État et les Communautés autonomes dans le domaine de l'inspection environnementale, le réseau d'inspection environnementale (REDIA) a vu le jour, réunissant tous les responsables des inspections environnementales au sein des administrations.

Enfin, au-delà de ces contrôles préventifs, des organes spécialisés ont été créés en matière d'environnement au niveau juridictionnel. Il s'agit des parquets spécialisés en matière d'environnement et d'urbanisme, dont les principales fonctions consistent à intervenir, directement ou par l'intermédiaire de délégués, dans les procédures pénales d'une importance particulière concernant des délits liés à l'aménagement du territoire, à la protection du patrimoine historique, des ressources naturelles et de l'environnement, à la protection de la flore, de la faune et des animaux domestiques, ainsi qu'aux incendies de forêt. Ils sont, également, chargés de l'action publique dans tout type de procédure, lorsque cela est prévu par la loi. Ils coordonnent les différents parquets en matière d'environnement et d'urbanisme, en assurant l'unité des critères d'action et en proposant au procureur général de l'État d'adopter les instructions adéquates.

2°) Votre droit prévoit-il l'existence de polices environnementales ? Concrètement, des régimes sont-ils institués pour prévenir une atteinte à l'ordre public environnemental (police administrative) et, le cas échéant, permettre une sanction aux infractions environnementales commises (police judiciaire) ?

Les principaux instruments préventifs d'intervention administrative consistent dans l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) et l'autorisation environnementale intégrée (AAI). Il s'agit d'instruments de prévention, c'est-à-dire non répressifs. Leur principal objectif est d'éviter ou, lorsque cela n'est pas possible, au moins de minimiser autant que possible, les impacts environnementaux significatifs de certaines activités. Outre leur caractère préventif marqué, une grande partie de leur efficacité est due à leur caractère obligatoire, puisque les activités qui relèvent de leur champ d'application ne peuvent intervenir sans ces autorisations préalables. L'EIE est donc le processus par lequel les effets significatifs que les projets ont ou peuvent avoir sur l'environnement sont analysés avant une éventuelle autorisation. Il s'agit, en particulier, d'envisager les effets sur des facteurs tels que la population, la santé humaine, la flore, la faune, la biodiversité, la géodiversité, le sol, le sous-sol, l'air, l'eau, le climat, le changement climatique, le paysage, y compris le patrimoine culturel, et l'interaction entre tous ces facteurs. L'AAI, quant à elle, consiste dans une décision de l'organe compétent de la Communauté autonome dans laquelle se trouve l'installation soumise à l'autorisation, à des fins de protection de l'environnement et de la santé humaine. Outre ces deux instruments, il existe de nombreux autres instruments de police administrative spéciale. Pensons, par exemple, aux autorisations de déversement, de production et de gestion de déchets dangereux ou, encore, le contrôle des activités gênantes, insalubres, nocives, nuisibles ou dangereuses, également appelées activités classées.

Au surplus, en mars 2024, le gouvernement espagnol a approuvé le projet de loi réglementant les conditions et les fonctions des agents forestiers et environnementaux de manière unifiée pour l'ensemble de l'Espagne, établissant un régime juridique pour les agents forestiers et environnementaux indépendamment de l'administration à laquelle ils sont rattachés, afin qu'ils

puissent accomplir de manière adéquate leurs tâches de police, de garde et de surveillance des biens forestiers et environnementaux. Parallèlement, la *Guardia civil* a toujours veillé au respect de la réglementation relative à la chasse, à la pêche et à la conservation des forêts, prenant en charge le service de sécurité et de police rurale et forestière.

3°) Votre droit fait-il la différence, en matière environnementale, entre la démarche de prévention (le risque et son étendue sont connus) et la démarche de précaution (une incertitude existe quant au risque ou à son étendue) ? Votre droit consacre-t-il un principe de précaution ?

D'une manière générale, la réglementation environnementale, dans sa dimension préventive, vise à éviter la production de dommages, de pollutions ou de nuisances, en donnant plus d'importance au principe de prévention qu'au principe de précaution. Cette priorité donnée à la dimension préventive entend par « mesure préventive » ou « mesure de prévention » toute mesure adoptée en réponse à un événement, un acte ou une omission ayant entraîné une menace imminente de dommage environnemental, en vue d'en empêcher la survenance ou de la réduire autant que possible. Ainsi, la menace imminente de dommage est considérée comme une probabilité suffisante qu'un dommage environnemental se produise dans un avenir proche, tandis que le risque est associé à la probabilité qu'un événement se produise et à l'ampleur des dommages qu'il peut causer.

Cependant, au sein des instruments de prévention, le principe de précaution est présent et coexiste avec le principe de prévention. Ainsi, dans les procédures d'évaluation environnementale, les principes directeurs consistent, entre autres, dans le principe de précaution associé au principe d'action préventive. L'autorisation environnementale intégrée s'appuie sur le principe de prévention, avec une prise en compte résiduelle du principe de précaution en ce qui concerne la recherche des meilleures techniques disponibles. Enfin, et de la même façon, les autorisations des activités classées sont également fondées sur le principe de prévention de la pollution, en omettant le principe de précaution.

4°) De façon générale, quelles sont les obligations d'agir qui pèsent sur les autorités publiques en matière environnementale (anticiper la réalisation d'un risque, prendre toutes les mesures pour y mettre fin, protéger les droits des générations futures...) ?

La protection de l'environnement est désormais un principe d'action transversal pour les autorités publiques en Espagne. Elle est présente dans de très nombreuses dispositions et fait l'objet d'un grand nombre de normes d'application. Parmi les principales fonctions de ces autorités publiques figure la nécessité de développer des mécanismes efficaces de protection et de conservation de l'environnement. Au sein de ces techniques, figurent celles qui entendent protéger l'environnement au moyen d'actions telles que l'inclusion de certains biens dans le domaine public, afin de le protéger au moyen d'une série de règles exorbitantes, la mise en place de systèmes de prévention et de réduction de la pollution, l'évaluation environnementale, ou encore le renforcement des mécanismes de participation de la société civile au processus décisionnel ayant un impact sur l'environnement. Ainsi, la réglementation des droits d'accès à l'information, de participation du public et d'accès à la justice en matière d'environnement est devenue un pilier fondamental du système environnemental espagnol.

Mentionnons encore la mise en place d'un système de responsabilité environnementale à caractère objectif et illimité, fondé sur les principes de prévention et de pollueur-payeur. Cette responsabilité est illimitée en ce sens que le contenu de l'obligation de réparation - ou, le cas

échéant, de prévention - par le responsable consiste à remettre les ressources naturelles endommagées dans leur état initial, en couvrant la totalité des coûts des actions de prévention ou de restauration nécessaires. Elle a un caractère objectif dans la mesure où les obligations d'agir sont imposées au responsable indépendamment de toute faute. Cette responsabilité s'applique aux dommages environnementaux et aux menaces imminentes de tels dommages lorsqu'ils sont causés aux espèces et habitats sauvages, à l'eau, aux rivages et estuaires et aux sols. Une fiscalité environnementale a, également, été mise en place par le biais de taxes liées à la protection de l'environnement. Enfin, en cas de violation de l'environnement et de dommages causés à celui-ci, outre l'imposition de sanctions administratives, les administrations peuvent engager des poursuites pénales pour des délits environnementaux.

5°) Dans quel cadre juridique la gestion des risques environnementaux s'inscrit-elle ?

La gestion des risques environnementaux doit être considérée comme faisant partie intégrante de l'encadrement normatif relatif à la responsabilité environnementale, étant donné que la loi 26/2007 du 23 octobre 2007 compte parmi ses principaux objectifs la prévention des dommages environnementaux, en application du principe de précaution. Cette loi oblige tous les opérateurs, qu'il s'agisse d'une faute ou d'une négligence, volontaire ou involontaire, que leur activité soit ou non incluse dans la liste des activités potentiellement dangereuses pour l'environnement, en cas de menace imminente de dommage, à adopter les mesures préventives nécessaires et à éviter d'autres dommages dans l'hypothèse de la production d'un dommage. Pour y parvenir, les exploitants sont encouragés à adopter une approche « de précaution », en développant des outils qui leur permettent d'assurer une gestion adéquate des risques environnementaux liés à leur activité.

L'analyse des risques environnementaux est l'un des principaux outils contribuant à une gestion efficace. Il s'agit d'un outil essentiel pour les opérateurs qui doivent, ainsi, disposer d'une garantie financière pour leur permettre d'assumer la responsabilité environnementale inhérente à l'activité qu'ils exercent. L'analyse du risque environnemental de l'activité est indispensable pour déterminer le montant de la garantie financière. Ainsi, les opérateurs tenus de fournir une garantie financière obligatoire fournissent les informations appropriées pour améliorer la gestion des risques environnementaux liés à leur activité, ainsi que pour identifier et concevoir d'éventuelles mesures préventives ou des mesures visant à éviter d'autres dommages. Selon un degré de détail adapté à la nature du dommage hypothétique, les critères à appliquer à l'analyse des risques comprennent, notamment, les critères qui permettent de recueillir des informations sur le dommage, de déterminer le dommage, d'identifier l'agent responsable du dommage, d'identifier les ressources naturelles et les services affectés, de quantifier le dommage, de calculer l'étendue, l'intensité ou l'échelle temporelle du dommage, d'évaluer l'importance du dommage ou de déterminer l'état de base des ressources naturelles. Il faut également caractériser l'environnement dans lequel l'installation est située, l'évaluation de l'importance des dommages et l'identification des principales mesures de réparation. Enfin, ces analyses de risques doivent être mises à jour par l'opérateur de manière régulière et chaque fois qu'il le juge opportun et, en tout état de cause, lorsque des modifications substantielles sont apportées à l'activité ou à l'autorisation. Pour la préparation des rapports sur les risques environnementaux, des modèles standard ou, le cas échéant, des guides méthodologiques sont disponibles, sous réserve des recommandations de la Commission technique pour la prévention et la réparation des risques environnementaux pour chaque secteur.

6°) Quelle est la place faite, dans votre pays, à la planification écologique ? Si elle existe, à quelle échelle (nationale et/ou locale) est-elle adoptée ? Quels sont les plans et schémas les plus significatifs dans votre droit ? Quelle est leur valeur et leur portée ?

En Espagne, la planification relève de l'État en vertu de plusieurs compétences exclusives qui lui sont attribuées, qu'il s'agisse de celles relatives aux bases et à la coordination de la planification générale de l'activité économique (art.149.1.13 de la Constitution), à la législation de base sur la protection de l'environnement (art.149.1.25 de la Constitution) ou encore de la détermination des fondements du droit minier et énergétique (art.149.1.13 de la Constitution). Ce système doit être concilié avec l'intervention des Communautés autonomes qui peuvent, comme indiqué, établir des règles supplémentaires en matière de protection environnementale (art.149.1.25 de la Constitution) et la compétence partagée en matière d'énergie (art.149.1.13 de la Constitution). Par ailleurs, conformément à la jurisprudence constitutionnelle, les Communautés autonomes sont compétentes dans toutes les matières que leurs statuts d'autonomie consacrent comme exclusives et qui ont un effet sur les questions de climat et d'énergie. Toutefois, la détermination d'objectifs climatiques conduisant à une transformation du modèle économique relève de la compétence de l'État (arrêt du Tribunal constitutionnel STC 87/2019).

Au-delà de ces règles générales, et parfois en contradiction avec elles, l'état du droit espagnol se caractérise par une grande diversité d'instruments de planification au niveau national, régional et même local. A l'échelon de l'État, la transition énergétique et la lutte contre le changement climatique ont nécessité l'adaptation progressive aux exigences qui encadrent l'action climatique et garantissent la coordination des politiques sectorielles. L'Espagne s'est engagée sur des objectifs de réduction des émissions pour 2030 et 2050, de telle sorte que les décisions d'investissement et de réglementation dans ce domaine sont désormais connues, en même temps que l'ordre juridique a intégré des outils de gouvernance climatique et énergétique en application du règlement 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018. Il s'agit des plans nationaux intégrés pour l'énergie et le climat (PNIEC) et de la stratégie de décarbonation à l'horizon 2050. Le Plan national intégré pour l'énergie et le climat constitue l'outil de planification stratégique national qui intègre la politique énergétique et climatique, et reflète la contribution de l'Espagne à la réalisation des objectifs établis au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie et du climat, conformément aux dispositions des règlements de l'UE. Pour sa part, la stratégie de décarbonation à l'horizon 2050 prévoit une trajectoire cohérente avec les objectifs de décarbonation de l'économie à l'horizon 2050, ce qui nécessite la mobilisation de différentes administrations et acteurs privés.

Outre ces instruments de planification, l'engagement à faire progresser l'ambition climatique se reflète aussi au sein du plan de redressement, de transformation et de résilience. Dans le même temps, étant donné que le changement climatique est déjà une réalité et que ses effets apparaissent de plus en plus profonds, le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) constitue la principale des mesures d'adaptation aux effets du changement climatique. Il s'agit de l'instrument de planification de base pour promouvoir une action coordonnée et cohérente, dont il définit les objectifs, les critères, les domaines d'application et les actions pour promouvoir la résilience et l'adaptation. Il prévoit également l'adaptation aux impacts découlant du changement climatique survenant au-delà des frontières nationales et donne la priorité à l'adaptation au changement climatique basée sur les écosystèmes. En outre, pour la première fois dans le cadre du PNACC, des objectifs stratégiques et la définition d'un système d'indicateurs d'impact et d'adaptation au changement climatique ont été définis. Le

PNACC est mis en œuvre, de manière plus concrète, à travers des programmes de travail et des plans sectoriels.

De leur côté, les Communautés autonomes ont approuvé différentes stratégies ou plans dans les domaines où le changement climatique a un impact significatif, formulant des objectifs pour contribuer à la réduction des émissions, augmenter la présence des énergies renouvelables, accroître l'efficacité énergétique, ou encore développer une économie circulaire. Enfin, plus de 1 5000 autorités locales ont participé au processus de planification en signant volontairement le Pacte mondial des maires pour le climat et l'énergie. Elles s'engagent, par-là, à réduire les émissions de CO₂ de 40 % d'ici à 2030, à améliorer l'efficacité énergétique, à utiliser des sources d'énergie renouvelables sur leur territoire et à développer des mesures d'adaptation aux conséquences du changement climatique. Tous ces plans sont considérés comme des instruments stratégiques ou d'orientation sans valeur contraignante et dont le contenu est essentiellement programmatique. Cependant, les nouveaux plans de transition énergétique, tels que le PNIEC, la Stratégie de décarbonation à l'horizon 2050 ou le PNACC, ont relancé le débat quant à leur nature juridique et au caractère contraignant ou indicatif de leurs dispositions.

La loi 7/2021 du 20 mai sur le changement climatique et la transition énergétique n'est pas précise, précisant seulement qu'il s'agit d'instruments stratégiques qui peuvent faire l'objet de modalités d'approbation diverses (décret en conseil des ministres et accord du conseil des ministres). Ainsi, il revient à chaque instrument de planification de déterminer sa nature normative et le caractère contraignant de son contenu. En ce sens, le Tribunal suprême a indiqué que la dénomination du plan peut être une indication de sa nature juridique, mais que cette dernière ne peut pas être préconçue de manière abstraite pour tous les instruments de planification. De sorte qu'il convient d'accorder une attention particulière à la nature et au contenu de chaque plan, en fonction de critères liés à ses modalités de rédaction, la nature de l'organe l'ayant approuvé, et l'éventuelle attribution d'un pouvoir réglementaire. De ce point de vue, il considère que le PNIEC a un contenu complexe et hétérogène, fait de deux grands blocs. Le premier détaille le processus, les objectifs, les politiques et mesures existantes et celles nécessaires pour atteindre les objectifs du plan, ainsi que l'analyse de leur impact sur l'économie, l'emploi, la distribution ainsi que les bénéfices pour la santé publique. Le deuxième bloc est constitué des annexes qui composent la partie analytique, dans laquelle sont détaillées les projections, tant pour le scénario tendanciel que pour le scénario cible, ainsi que les différents modèles qui ont rendu possible l'analyse prospective. La majeure partie du contenu du PNIEC est de nature purement analytique et programmatique. En ce sens, le PNIEC apparaît comme un instrument d'orientation indicative des actions d'autres organismes et entités du secteur public, mais aussi d'opérateurs économiques et de particuliers. Il constitue, aussi, la matérialisation d'un pouvoir administratif discrétionnaire, soumis à une série de règles spécifiques concernant sa procédure d'approbation, son contenu, les organes compétents pour son approbation, sa durée de validité et même ses effets juridiques. En toute hypothèse, il a été approuvé par décret en conseil des ministres. Et ce sont précisément les objectifs fixés par le règlement (UE) 2018/1999 qui ont, désormais, un caractère juridique contraignant. Ainsi, le Tribunal suprême a considéré que, malgré son contenu hétérogène, il dispose d'un caractère contraignant en ce qui concerne les objectifs énergie-climat (arrêt STS 3410/2023).

7°) Quel rôle le juge occupe-t-il dans la mise en œuvre de la norme environnementale ?

Bien que l'Espagne soit territorialement divisée en Communautés autonomes, le pouvoir judiciaire est un, conformément au principe de l'unité juridictionnelle (articles 117.5, 149.1.5 de la Constitution et 3.1. de la loi organique 6/1985, du 1^{er} juillet, relative au pouvoir judiciaire).

Dans ce cadre, le juge est largement sollicité, notamment autour de la nature et du caractère contraignant des instruments de planification, comme déjà précisé. Il faut, par ailleurs, rappeler, en autres, le travail décisif des juges dans la modulation du sens et de la portée de l'encadrement normatif consacré par l'article 45 de la Constitution (arrêts du Tribunal constitutionnel SSTC 233/2015 ; 64/1982, 32/1983 ; 102/1995 ; 126/2002).

Cependant, ces dernières années, la technicité de la recherche et de la diffusion scientifique dans le domaine de l'environnement, et plus particulièrement de toutes les questions relatives au changement climatique, ont projeté l'activité de nombreuses juridictions ordinaires sur le devant de la scène. D'une part, l'émergence d'un contentieux climatique a fait du recours à la justice un moyen assez efficace de faire pression sur l'État pour qu'il respecte ses engagements. D'autre part, en Espagne, il semble néanmoins nécessaire d'accroître la spécialisation des juridictions en matière d'environnement afin de rendre leurs interventions plus efficaces. A cet égard, les juges doivent recevoir une formation spécialisée dans les questions techniques et spécifiques liées à l'environnement afin de contribuer à la mise en œuvre correcte de la législation existante.

8°) Existe-t-il certaines actions en justice propres au domaine environnemental (actions collectives – actions de groupe par exemple –, procédures d'urgence, recours associatifs, etc.) ?

En matière d'environnement, une procédure d'action collective a été consacrée spécifiquement pour les affaires en matière environnementale. Cette action met en place un intérêt à agir spécial pour les personnes morales à but non lucratif en leur permettant d'introduire un recours contre les actes et, le cas échéant, les omissions imputables aux autorités publiques qui violent les dispositions normatives en matière environnementale. Il leur suffit de remplir trois conditions. En premier lieu, avoir inscrit la protection de l'environnement en général, ou la protection de l'un de ses éléments en particulier, parmi leurs objectifs au sein de leurs statuts. Elles doivent, en outre, avoir été légalement constituées au moins deux ans avant l'exercice de l'action et exercer activement les activités nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par leurs statuts. Enfin, conformément à leurs statuts, elles doivent exercer leur activité dans une zone territoriale affectée par l'action administrative ou, le cas échéant, l'omission. Outre cette action, certaines questions environnementales peuvent faire l'objet d'une action de groupe spécifiquement et expressément prévue par les règles qui les régissent. Il s'agit, notamment, des actions prévues pour la poursuite des délits de chasse (art. 47.1 b) de la loi 1/1970, du 4 avril, sur la chasse), pour la défense des biens du patrimoine historique espagnol (art. 8.2 de la loi 16/1985, du 25 juin, sur le patrimoine historique espagnol), ou pour la protection du domaine public maritime-terrestre (art. 109.1 de la loi 22/1988, du 28 juillet, sur le littoral).

9°) Dans le prolongement de la question précédente, parler d'une « justice climatique » a-t-il un sens dans votre droit ? La mise en œuvre de la norme environnementale a-t-elle donné lieu à de grandes affaires devant le juge national ?

Au cours des dernières années, ce sont un peu plus d'une quinzaine de litiges importants liés à la justice climatique qui ont vu le jour en Espagne. En 2002, l'accident du pétrolier Prestige s'est produit au large des côtes espagnoles, entraînant un contentieux entre l'État espagnol, le capitaine du navire, ses propriétaires et son assureur. Cette affaire a essentiellement consisté dans des actions en responsabilité pénale et civile intentées par diverses personnes morales, ainsi que par l'État espagnol, pour les graves dommages environnementaux causés à la côte nord de l'Espagne et au sud de la France (arrêts du Tribunal suprême SSTS 11/2016 et

4136/2018 condamnant le crime environnemental et confirmant l'indemnisation au titre de la responsabilité civile en faveur de l'État espagnol, de l'État français, de la *Xunta* de Galicie et d'autres personnes physiques et morales affectées par l'accident).

Dans un champ différent, celui des émissions de gaz à effet de serre, en 2005, la société *Cales de Llierca*, S.A. a introduit un recours contre le gouvernement espagnol afin de contester l'attribution individuelle de crédits de quotas d'émission de gaz à effet de serre à une installation de traitement de la chaux appartenant à la société plaignante *Cal de Llierca*, S.A. Le Tribunal suprême, à cette occasion, a ordonné au gouvernement de procéder à une nouvelle attribution de quotas (arrêt du Tribunal suprême STS 7167/2008). Dans le même ordre d'idées, la même année, la société *Cerámica Hermanos Hernández*, S.L. a contesté la décision du gouvernement espagnol attribuant des crédits de quotas d'émission pour une installation de fabrication de ciment. Cette fois, le recours a été rejeté (STS 6947/2008). En 2007, c'est l'entreprise E. *ON Generación S.A.* (anciennement *Viesgo Generación*, S.L.) qui a contesté la légalité du décret 1370/2006, du 24 novembre, approuvant le plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre (2008-2012) (STS 1205/2010). L'attribution de quotas d'émission a suscité de nombreux recours (arrêts du Tribunal suprême SSTS 7449/2008, 7168/2008, 5347/2008, 6309/2008).

Récemment, en 2020, les ONG *Greenpeace*, *Oxfam Intermón* et *Ecologistas en Acción* ont discuté le PNIEC espagnol et la stratégie de décarbonation 2050, considérant qu'ils n'avaient pas été adoptés dans les délais légaux (STS 3410/2023). Parallèlement à ce recours, en 2021, ce sont les mesures relatives aux émissions de gaz à effet de serre prévues par le plan, jugées insuffisantes par *Greenpeace*, *Oxfam Intermón* et *Ecologistas en Acción* qui ont provoqué leur action juridictionnelle. Ces recours ont été rejetés (STS 3556/2023). Enfin, en 2021, *ClientEarth* et *Ecologistas en Acción* ont intenté une action contre l'Espagne dans l'affaire dite *Mar Menor*. A cette occasion, l'Espagne s'est plainte auprès de la Commission européenne du fait que les autorités nationales et régionales de Murcie n'avaient pas pris les mesures appropriées pour protéger la *Mar Menor* conformément à la législation environnementale de l'UE et de l'Espagne. La décision de la Commission européenne est pendante.

Il ressort de toutes ces affaires non seulement un séquençage temporel, le contentieux du début des années 2000 se distinguant des dernières affaires citées, mais aussi une profonde évolution au fond des affaires, notamment autour du contentieux contre le PNIEC. Un litige, comme celui autour de la responsabilité pour l'accident du Prestige, apparaît très éloigné de la nouvelle vague de poursuites intentées contre les gouvernements des États pour leur manque d'action en matière de changement climatique ou contre les grandes entreprises polluantes. Les contentieux formés en Espagne contre le PNIEC, s'inspirent de l'affaire *Urgenda*. Plus précisément, les requérants soutenaient que l'Espagne n'avait pas respecté le règlement sur la gouvernance en n'adoptant pas, avant décembre 2019, un PNIEC consacrant des objectifs climatiques pour 2030 et une stratégie de décarbonation à long terme comprenant des objectifs pour 2050. Cependant, le Tribunal suprême a rejeté le recours dans son intégralité, en se fondant principalement sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration en matière de planification en l'absence de limites quantifiables ou clairement délimitées par la loi. Le Tribunal suprême a considéré que l'Accord de Paris ne contient aucun objectif quantifié de réduction des émissions, laissant une large marge de manœuvre aux Parties pour adopter des mesures d'atténuation, alors que l'UE a établi des objectifs quantifiés et progressifs.

10°) De façon générale, l'accès au juge est-il relativement facile en matière environnementale ? En particulier, existe-t-il des conditions particulières de recevabilité

(délai de recours, intérêt à agir, etc.) imposées aux requérants qui entendent saisir le juge dans le domaine environnemental ?

En ce qui concerne l'accès à la justice, un double régime est prévu selon qu'il s'agit de personnes morales à but non lucratif ou de personnes physiques. En ce qui concerne les personnes morales sans but lucratif, l'action collective a été mise en place pour les questions environnementales. De ce point de vue, les actes et, le cas échéant, les omissions imputables aux autorités publiques qui violent les réglementations environnementales peuvent faire l'objet d'un recours, dans les conditions déjà précisées. De leur côté, les particuliers qui considèrent qu'un acte ou, le cas échéant, une omission imputable à une autorité publique, a porté atteinte à leurs droits à l'information et à la participation du public en matière d'environnement peuvent également introduire un recours contentieux devant le juge administratif. Toutefois, ils doivent démontrer un intérêt légitime pour avoir qualité pour agir. Outre ce contentieux ordinaire, il est aussi possible d'invoquer directement la violation des droits fondamentaux devant le juge constitutionnel, dans le cadre du recours d'*amparo* (par exemple, affaire *López Ostra* et le droit à l'inviolabilité du domicile et le droit au respect de la vie privée invoqués contre des odeurs excessives).

11°) Lorsque le juge est saisi au titre de la mise en œuvre de la norme environnementale, quel est son office ? Peut-il prononcer des injonctions et, si oui, lesquelles ? Dispose-t-il du pouvoir de prononcer des astreintes ?

De manière générale, dans le cadre de la procédure contentieuse, le juge, lorsqu'il rend son jugement, peut déclarer l'acte illégal et, le cas échéant, annuler tout ou partie de la disposition ou de l'acte contesté, ou encore ordonner la cessation ou la modification de l'action contestée. Il peut également décider de la remise en état d'une situation juridique individualisée et ordonner les mesures propres pour y parvenir. Si la mesure consiste dans la production d'un acte ou dans l'exécution d'une action juridiquement contraignante, le jugement peut fixer un délai pour l'exécution de l'acte ou de l'action. S'il est fait droit à une demande de dommages-intérêts, le droit à réparation est en tout état de cause reconnu, en précisant le débiteur de la réparation. La décision fixe également le montant de l'indemnisation lorsque le requérant le demande expressément et qu'il existe des éléments de preuve suffisants dans le dossier pour l'ordonner. Dans le cas contraire, la fixation définitive du montant de la réparation est reportée à la période d'exécution de la décision. Toutefois, lorsque les tribunaux annulent une disposition, ils ne peuvent prescrire la manière dont la nouvelle disposition doit être rédigée à la place de celle qu'ils annulent, ni déterminer le contenu discrétionnaire des actes annulés.

Outre l'application de ces règles aux questions environnementales, dans le cadre des nouveaux litiges climatiques, en cas d'inaction de l'administration, fondée sur l'inaction du gouvernement, la loi 29/1998, du 13 juillet, réglementant la juridiction contentieuse-administrative, dispose que « le tribunal peut être invité à ordonner à l'administration de respecter ses obligations dans les termes spécifiques selon lesquels elles sont établies ». Cette règle constitue une limite pour le juge lorsqu'il s'agit d'ordonner des actions spécifiques à l'administration, car une telle action dépend des termes fixés par les normes applicables. Si ces dernières sont précises, l'administration peut se voir ordonner d'exécuter certaines actions, mais si les obligations visées par les règles applicables sont diffuses, rédigées en termes généraux, cela interdit une injonction précise, car l'administration dispose alors d'une marge d'appréciation.

Une fois l'arrêt prononcé et les délais fixés pour son exécution intégrale écoulés, le juge peut adopter, après audition des parties, les mesures nécessaires pour assurer l'efficacité de son arrêt. En particulier, il peut infliger des amendes coercitives aux autorités, fonctionnaires ou agents qui ne se conforment pas aux exigences de l'arrêt, et réitérer ces amendes jusqu'à l'exécution complète de la décision, sans préjudice des autres responsabilités pécuniaires qui peuvent en découler. Il peut aussi mettre en cause, le cas échéant, la responsabilité pénale de l'agent de l'administration. En outre, en cas d'arrêt condamnant l'administration à réaliser une certaine action ou à produire un acte, le juge peut ordonner différentes mesures d'exécution si cette décision n'est pas exécutée volontairement. Parmi de telles mesures figurent l'exécution de l'arrêt d'office avec la collaboration des autorités et des agents de l'administration condamnée ou, à défaut, d'autres administrations, ou encore l'adoption de toute mesure nécessaire à l'efficacité de la décision.

12°) Les renvois préjudiciels sont-ils fréquents dans les contentieux environnementaux ?

Au cours de 2023, 518 décisions préjudicielles ont été rendues, mais l'Espagne ne figure pas parmi les États qui ont formulé les principales demandes, encore moins en matière d'environnement. Selon les dernières données officielles fournies par le pouvoir judiciaire espagnol, en matière d'environnement et de consommation, en 2022 et 2019 il y a eu respectivement une décision préjudicielle par an, en 2018 il y a eu 13 demandes et en 2015 il y a eu 4 demandes de décisions préjudicielles. Toutefois, bien qu'il ne s'agisse pas d'une pratique courante ne signifie pas qu'elle n'est pas utilisée lorsque nécessaire. Dans le domaine de l'environnement, plusieurs décisions préjudicielles ont eu un impact important. Ainsi, en 2014, le Tribunal supérieur de justice de la Communauté autonome de Valence a été saisi d'une demande de renvoi préjudiciel portant sur l'interprétation de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (affaire C-300/13). Cette demande visait à déterminer si les dispositions de l'annexe I, point 20, et de l'annexe II, point 3, sous b), de la directive 85/337 devaient être interprétées en ce sens que les projets auxquels elles se réfèrent doivent inclure un projet tel que celui en cause au principal, qui avait pour seul objet l'extension d'un poste de transformation électrique, dans le cadre de l'autorisation environnementale exigée.

En 2018, c'est le Tribunal suprême qui a présenté deux renvois préjudiciels (Affaire C-107/18 ; Affaire C-108/18). Il s'agissait de dire si le principe du « pollueur-payeur » et le principe de récupération des coûts des services liés à l'eau, ainsi que celui de l'équilibre économique adéquat des utilisations de l'eau (Art. 9.1 de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000), devaient être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la création d'une redevance pour l'utilisation des eaux intérieures à des fins de production d'énergie, telle que celle en cause dans l'affaire, qui n'encourage pas l'utilisation efficace de l'eau, n'établit pas de mécanismes de conservation et de protection du domaine et dont l'évaluation était dissociée de la capacité de causer des dommages au domaine public. Une redevance telle que la redevance hydraulique en cause dans la procédure était-elle compatible avec le principe de non-discrimination des opérateurs (article 3, paragraphe 1, de la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009).

De même, en 2021, une question préjudicielle a été posée par le Tribunal supérieur de justice de la Communauté autonome de Valence demandant l'interprétation de l'article 1.2 de la directive 2008/118/CE du Conseil relative au régime général d'accise, de l'article 1^{er}, de l'article 2, k), et de l'article 3, paragraphes 1 et 2, et paragraphe 3, a), de la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables,

ainsi que celle des articles 32 à 34 de la directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (affaire C-220/19).

13°) Votre droit consacre-t-il le principe de la réparation du préjudice écologique ? et selon quelles modalités ? Citez, s'il en existe, et exposer les grandes lignes des affaires dans lesquelles la question de la réparation du préjudice écologique s'est posée.

Bien que l'Espagne ait développé une importante législation environnementale visant à protéger le milieu naturel, elle n'est pas parvenue à empêcher plusieurs accidents aux conséquences très graves pour le milieu naturel. C'est pourquoi il a été nécessaire de mettre en place des systèmes de responsabilité qui, en cas de dommages, garantissent une réparation rapide et adéquate. Les mesures de réparation des dommages environnementaux sont un élément central de la loi 26/2007 du 23 octobre 2007 sur la responsabilité environnementale et de son règlement d'application partiel. L'obligation de réparation consiste à remettre les ressources naturelles endommagées dans leur état d'origine, en couvrant l'intégralité des coûts des mesures correctives correspondantes. En mettant l'accent sur la restauration complète des ressources naturelles et des services qu'elles fournissent, la priorité est donnée à la valeur environnementale, qui n'est pas considérée comme pouvant être réparée par une simple compensation monétaire. Les coûts de réparation des dommages environnementaux sont transférés de la société vers les opérateurs économiques qui bénéficient de l'exploitation des ressources naturelles. En ce sens, la mesure de réparation est considérée comme toute action ou ensemble d'actions, y compris celles de nature temporaire, qui vise à réparer, restaurer ou remplacer les ressources naturelles et les services de ressources naturelles endommagés, ou à fournir une alternative équivalente. Cette remise en état à l'identique des ressources naturelles doit être entendue comme celle dans laquelle, en l'absence de dommage environnemental, les ressources naturelles se seraient trouvées au moment du dommage, sur la base des meilleures informations disponibles.

Une remise en état adéquate renvoie aux mesures prises par l'opération à l'origine du dommage ou aux mesures prises par l'autorité compétente. Les mesures prises par l'opérateur comprennent, en particulier, les mesures provisoires nécessaires pour réparer, restaurer ou remplacer immédiatement les ressources naturelles et les services liés à ces ressources naturelles endommagés, mais aussi des propositions de mesures correctrices pour réparer les dommages environnementaux causés, toutes soumises à l'approbation de l'autorité compétente. Dans la mesure du possible, l'opérateur doit avoir le choix entre différentes mesures appropriées ou différentes formes de mise en œuvre, en fonction de la nature, de l'étendue et de la gravité du dommage environnemental, ainsi que des possibilités de régénération naturelle.

En ce qui concerne les mesures prises par l'autorité compétente, elles peuvent être prises à tout moment par décision motivée et prévoient des mesures pour demander à l'opérateur de fournir des informations complémentaires relatives aux dommages survenus ; des mesures visant à adopter, demander ou enjoindre à l'opérateur d'adopter ou de lui enjoindre d'adopter toutes les mesures à caractère urgent pour lutter, contenir, éliminer ou traiter immédiatement les polluants en question et tout autre facteur nuisible. Elles consistent également à demander à l'opérateur de prendre les mesures de réparation nécessaires et appropriées, à lui adresser des instructions contraignantes sur les mesures de réparation à prendre et à mettre en œuvre aux frais de la personne responsable les mesures de réparation. Enfin, l'administration peut aller jusqu'à agir et mettre en œuvre elle-même des mesures de réparation lorsque cela est nécessaire pour mieux protéger les ressources naturelles et les services qu'elles fournissent. En cas d'urgence, elle peut même agir sans suivre la procédure établie pour les mesures correctives jusqu'à ce que cette

urgence disparaisse. Dans ce cas, elle fixe le montant du coût des mesures mises en œuvre et la ou les personnes débitrices.

Outre la classification en fonction du sujet qui prend l'initiative de la mesure, ces dernières peuvent également être classées en fonction du degré de réparation ou de restitution de l'environnement à son état de base auquel elles permettent de parvenir. On distingue, ainsi, les mesures de réparation primaires, c'est-à-dire toute mesure de réparation qui rétablit ou ramène les ressources naturelles ou les services de ressources naturelles endommagés aussi près que possible de leur état de base ; les mesures de réparation complémentaires, qui visent à compenser le fait que la réparation primaire n'a pas permis de rétablir intégralement les ressources naturelles ou les services de ressources naturelles endommagés ; et les mesures de réparation compensatoires, renvoyant aux actions prises pour compenser les pertes provisoires de ressources naturelles ou de services liés aux ressources naturelles survenant entre la date à laquelle le dommage s'est produit et le moment où la réparation primaire a pris pleinement effet.

14°) Votre État a-t-il fait ou fait-il l'objet de procédures en manquement dans le cadre de la mise en œuvre des normes environnementales issues du droit de l'UE ? Si oui, listez les procédures.

En 2006, l'Espagne comptait 40 procédures ouvertes contre elle pour des affaires principalement liées à l'eau et à la nature, ce qui en faisait le deuxième pays de l'Union européenne, après l'Italie, à connaître le plus grand nombre de procédures pour non-respect de la législation environnementale de l'Union [COM(2007) 195 final]. Près de vingt ans après, l'environnement reste l'un des domaines pour lesquels la majorité des procédures d'infraction au droit européen ont été engagées [COM(2023) 453 final]. Entre 2017 et 2021, l'Espagne est le pays qui a été le plus mauvais élève, cumulant un total de 105 affaires. Parmi celles-ci, 42 étaient relatives à des retards de transposition, 48 à des transpositions et/ou applications incorrectes et 15 pour non-respect de règlements, traités ou décisions. Toutefois, sur les 38 nouveaux dossiers ouverts en 2021, seuls 3 concernaient des questions environnementales [COM(2022) 344 final].

Dans le dernier rapport publié pour l'année 2022, figurent encore des cas ouverts contre l'Espagne. Ainsi, la Commission a engagé une procédure devant la Cour de justice de l'Union pour traitement déficient des eaux usées urbaines. L'affaire concerne, plus particulièrement, le non-respect de la directive 91/271/CEE du Conseil, qui vise à protéger l'environnement contre les effets néfastes des eaux usées urbaines provenant des secteurs domestique et industriel. Les enquêtes de la Commission ont révélé un non-respect généralisé de l'obligation imposée par la directive dans 133 agglomérations espagnoles. La Commission a procédé à une mise en demeure de l'Espagne en décembre 2016 puis produit un avis motivé en février 2020, demandant à l'Espagne de se conformer pleinement à la directive. Bien que la situation en Espagne se soit améliorée, il convient encore d'accroître les efforts pour effectivement respecter les normes applicables. Dans le domaine de la protection de la biodiversité cette fois, la Commission a demandé à l'Espagne de mettre en œuvre l'arrêt de la Cour de justice de l'Union du 24 juin 2021 relatif aux zones humides de Doñana, afin de sauvegarder les habitats protégés et de gérer durablement les masses d'eau souterraines alimentant ces zones humides (affaire C-559/19). Dans son arrêt, la Cour a jugé que l'Espagne n'avait pas assuré une gestion durable de ces eaux alimentant les zones humides de Doñana, contrairement à ce qu'exige la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE). Elle n'a pas davantage adopté de mesures adéquates au titre de la directive « Habitats » (1992/43/CEE) pour mettre un terme à la détérioration des habitats

naturels protégés dans plusieurs sites Natura 2000 autour et à l'intérieur du parc national de Doñana. À la suite d'échanges avec les autorités espagnoles et à la lumière des informations scientifiques disponibles, la Commission a abouti à la conclusion selon laquelle les mesures mises en œuvre par l'Espagne étaient insuffisantes pour mettre fin à l'infraction constatée par la Cour. La Commission se réserve donc le droit de renvoyer l'affaire devant la Cour et de demander que des sanctions financières à l'encontre de l'Espagne. Toujours dans le domaine de la protection de la biodiversité, mais en lien cette fois avec l'évaluation des incidences sur l'environnement, ce sont les effets néfastes sur l'environnement d'un complexe hôtelier dans les îles Canaries qui ont été identifiés [INFR(2017)2113]. Il s'est agi, en particulier, des dommages causés à un site Natura 2000 de grande importance pour la conservation d'espèces d'oiseaux rares, par la construction de ce complexe hôtelier à La Oliva (Fuerteventura). Les autorités compétentes ont approuvé le projet en 2001 sans avoir évalué ses effets sur l'environnement. Bien que les tribunaux espagnols aient annulé le projet pour ces motifs en 2011, les autorités locales ont décidé de poursuivre les travaux de construction, causant des dommages irréparables. Malgré des mises en demeure, les autorités espagnoles n'ont respecté aucun des engagements qu'elles avaient pris afin de remédier aux effets de cette construction sur l'environnement. La Commission a donc décidé d'émettre un avis motivé et pourrait décider de porter l'affaire devant la Cour de justice.

Dans le domaine de la planification de l'espace maritime, c'est la correcte mise en œuvre de la directive 2014/89/UE qui a fait l'objet de discussions [INFR(2022)2027]. La planification de l'espace maritime vise à organiser les activités humaines dans les zones maritimes afin de parvenir au respect d'une série d'objectifs écologiques, économiques et sociaux. La directive impose aux États membres côtiers d'élaborer des plans de gestion maritime avant le 31 mars 2021. L'Espagne ne s'étant pas conformée à cette exigence, elle a également été mise en demeure dans ce champ par la Commission. Enfin, dans le domaine de la protection de la nature et de la pêche, la Commission a demandé à l'Espagne de mettre en œuvre les mesures requises par la directive Habitats (92/43/CEE) et la politique commune de la pêche pour éviter les captures d'espèces protégées [INFR(2020)4039]. Selon la Commission, l'Espagne n'a pas pris de mesures suffisantes pour améliorer le suivi de l'état de conservation de plusieurs espèces et pour surveiller les captures accessoires effectuées dans ses eaux ou par ses flottes. Elle n'a pas davantage pris les mesures nécessaires pour éviter la perturbation et l'abattage des espèces marines dans les sites Natura 2000. En outre, le règlement relatif aux mesures techniques [règlement (UE) 2019/1241] exige également des mesures de compensation spécifiques dans le cadre de la politique commune de la pêche et l'Espagne n'a pas adopté les mesures nécessaires. Là encore, une mise en demeure détaillée a été adressée à l'Espagne en juillet 2020. Face à l'inaction persistante de cet État, elle pourra aboutir à une saisine de la Cour de justice de justice.