



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE GORRAIZ LIZARRAGA ET AUTRES c. ESPAGNE

(Requête n° 62543/00)

ARRÊT

STRASBOURG

27 avril 2004

DÉFINITIF

10/11/2004

En l'affaire Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section),
siégeant en une chambre composée de :

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. M. PELLONPÄÄ,

A. PASTOR RIDRUEJO,

J. CASADEVALL,

S. PAVLOVSKI,

L. GARLICKI,

M^{me} E. FURA-SANDSTRÖM, *juges*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 4 novembre 2003 et
23 mars 2004,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 62543/00) dirigée contre le Royaume d'Espagne et dont cinq ressortissants de cet Etat, M. Mateo Cruz Gorraiz Lizarraga, M^{me} Catalina Echamendi Erro, M. Francisco Javier Gorraiz Echamendi, M. Miguel Jesús Gorraiz Echamendi et M. Fermín Luis Gorraiz Echamendi (« les requérants »), ainsi que l'association Coordinadora de Itoiz (« l'association requérante »), ont saisi la Cour le 12 septembre 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants étaient représentés par M^e M.J. Beaumont-Aristu et M^e J.L. Beaumont-Aristu, avocats à Pampelune et à Madrid. Le gouvernement espagnol (« le Gouvernement ») était représenté par son agent, M. J. Borrego Borrego, chef du service juridique des droits de l'homme au ministère de la Justice jusqu'au 31 janvier 2003. Il est représenté depuis cette date par M. I. Blasco Lozano, nouvel agent du Gouvernement et chef du service juridique des droits de l'homme au ministère de la Justice.

3. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants alléguaient que, dans le cadre de la procédure judiciaire entamée par eux contre la construction du barrage d'Itoiz, leur cause n'avait pas été entendue équitablement, dans la mesure où ils s'étaient vu refuser le droit de prendre part à la procédure relative au renvoi préjudiciel en inconstitutionnalité de la loi autonome n° 9/1996 du 17 juin 1996, alors que l'avocat de l'Etat et le ministère public avaient pu présenter leurs observations devant le Tribunal constitutionnel.

Ils se plaignaient également que l'adoption de la loi autonome en question eût visé à empêcher l'exécution d'un arrêt du Tribunal suprême devenu ferme et définitif. D'après eux, l'adoption de cette loi a porté atteinte à leur droit à un procès équitable au regard de l'article 6 § 1 et, pour les cinq premiers requérants (personnes physiques), à leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile protégé par l'article 8 de la Convention, ainsi qu'à leur droit au respect de leurs biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

4. La requête a été attribuée à la quatrième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

5. Par une décision du 14 janvier 2003, la chambre a déclaré la requête recevable tout en réservant les questions préliminaires du Gouvernement concernant l'absence de qualité de « victime » des cinq premiers requérants, le non-épuisement par ceux-ci des voies de recours internes, et l'exception d'inapplicabilité de l'article 6 § 1 à la procédure engagée par l'association requérante.

6. Le 1^{er} avril 2003, la chambre a décidé, eu égard aux circonstances de l'espèce, de rejeter une demande d'application de l'article 39 du règlement, présentée par les requérants.

7. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Les cinq premiers requérants sont des personnes physiques ; ressortissants espagnols, ils résident à Itoiz (Navarre). Le troisième d'entre eux est également le président et le représentant légal de la sixième requérante, l'association Coordinadora de Itoiz. Les premier, deuxième, quatrième et cinquième requérants sont membres de l'association.

A. Genèse de l'affaire

9. A l'origine de la présente affaire se trouve un projet technique de février 1989 concernant la construction à Itoiz (province de Navarre) d'un barrage impliquant l'inondation de trois réserves naturelles et de plusieurs petits villages, dont Itoiz, où résident les requérants. Le nombre total de

propriétaires affectés par la construction du barrage est d'après le Gouvernement de 159, dont 13 habitant à Itoiz même.

10. Le 6 mai 1988 fut créée l'association *Coordinadora de Itoiz*, dont l'objet, selon ses statuts, est notamment de « coordonner les efforts de ses membres pour s'opposer à la construction du barrage d'Itoiz et de militer pour un autre choix de vie sur le site, de représenter et défendre la zone touchée par ce barrage ainsi que ses intérêts devant toute instance et à tous les niveaux – local, provincial, national ou international –, ainsi que de faire prendre conscience à l'opinion publique des impacts de cet ouvrage ».

Par un arrêté ministériel du 2 novembre 1990, le ministère des Travaux publics adopta le projet de construction du barrage d'Itoiz.

B. Recours contentieux-administratif devant l'*Audiencia Nacional*

11. En 1991, les villages concernés par le barrage ainsi que l'association requérante saisirent l'*Audiencia Nacional* d'un recours contentieux-administratif contre l'arrêté ministériel du 2 novembre 1990. Ce recours se fondait sur plusieurs motifs d'illégalité entachant d'après eux la procédure d'information publique relative au projet de barrage, sur le fait que ce dernier avait été adopté sans approbation préalable des plans hydrologiques de chaque bassin fluvial et du plan national, et sur l'absence d'intérêt public ou social du projet. Ils soutenaient également que le projet portait atteinte à la législation sur la protection de l'environnement, en l'absence d'étude sur ses répercussions au niveau écologique. Enfin, l'attention du tribunal était attirée sur l'impact du projet sur les réserves naturelles et sur l'habitat de la zone concernée, à la lumière des recommandations du Conseil de l'Europe relatives à la construction d'ouvrages sur la chaîne pyrénéenne et de la politique agricole commune de l'Union européenne.

12. Par un arrêt du 29 septembre 1995, l'*Audiencia Nacional* fit partiellement droit au recours en estimant notamment que le projet de barrage aurait dû se fonder, juridiquement, sur le plan hydrologique national, lequel était inexistant au moment de l'approbation de l'ouvrage. Le tribunal accueillit également la demande concernant la détermination précise des bandes de protection des réserves affectées par le barrage ainsi que l'exploitation de carrières nécessaires à la construction de l'ouvrage.

13. L'association requérante sollicita l'exécution provisoire de l'arrêt, et notamment la suspension des travaux de construction du barrage. Par une décision du 24 janvier 1996, l'*Audiencia Nacional* fit droit à la demande de suspension tout en prenant les mesures nécessaires pour assurer la fin des travaux entamés ainsi que la conservation et la sécurité des travaux déjà effectués, sous réserve du versement d'une caution par l'association requérante.

14. Toutes les parties au procès présentèrent des recours de *súplica* contre la décision du 24 janvier 1996. Dans le cadre de l'exécution provisoire de son arrêt du 29 septembre 1995, et notamment en vue de préserver les bandes de protection des trois réserves naturelles touchées par le projet, l'*Audiencia Nacional* prohiba par une décision du 6 mars 1996 le remplissage du barrage ainsi que le déplacement de la population concernée.

C. Adoption par la communauté autonome de Navarre de la loi autonome n° 9/1996

15. Le 17 juin 1996, l'assemblée législative de la communauté autonome de Navarre (*parlamento foral de Navarra*) adopta la loi autonome (*foral*) n° 9/1996 (« la loi autonome de 1996 ») relative aux espaces naturels de Navarre. Cette loi modifia la loi autonome n° 6/1987 du 10 avril 1987, en particulier quant à la possibilité de reclasser les bandes de protection ou de réaliser sur celles-ci des activités dans le cadre d'infrastructures déclarées d'intérêt général ou d'utilité publique. D'après les requérants, cette loi permettait la poursuite des travaux de construction du barrage, avec pour conséquence la dégradation de l'espace naturel protégé.

En application de la loi autonome de 1996, le gouvernement autonome adopta le décret n° 307/1996 du 2 septembre 1996, qui définit les zones périphériques de protection de certaines réserves intégrales et naturelles de Navarre.

D. Pourvoi en cassation de l'Etat et du gouvernement autonome de Navarre contre l'arrêt de l'*Audiencia Nacional*

16. Entre-temps, l'avocat de l'Etat et le gouvernement autonome de Navarre s'étaient pourvus en cassation contre l'arrêt de l'*Audiencia Nacional* du 29 septembre 1995. Par un arrêt du 14 juillet 1997, le Tribunal suprême annula partiellement, mais de façon définitive, le projet de construction du barrage s'agissant des cinq cents mètres de la zone de protection des réserves naturelles RN 9, 10 et 11. Cet arrêt impliquait la réduction des dimensions du projet de barrage. De ce fait, il diminuait également l'étendue des terrains inondables, de sorte que le village d'Itoiz, où se trouvaient les biens immeubles des requérants, se voyait préservé de l'inondation.

E. Procédure d'exécution de l'arrêt du Tribunal suprême

17. En exécution de l'arrêt du Tribunal suprême, par une décision du 4 septembre 1997, l'*Audiencia Nacional* déclara définitives les mesures

d'exécution provisoire décidées le 6 mars 1996 concernant l'interdiction de remplissage du barrage et des autres travaux en résultant. S'agissant de l'éventuelle suspension des travaux de construction d'une digue, l'*Audiencia Nacional*, avant de se prononcer sur la question, invita les parties au procès à comparaître devant elle pour qu'elles soumettent leurs observations sur les répercussions de la nouvelle loi autonome de 1996, en particulier sur les bandes de protection de toutes les réserves naturelles prévues par cette loi, ainsi que sur les effets des limites maximales de remplissage sur les bandes de protection des réserves auxquelles se référait le projet annulé.

18. L'administration centrale de l'Etat et le gouvernement autonome de Navarre firent valoir devant l'*Audiencia Nacional* qu'il était devenu juridiquement impossible de procéder à l'exécution de l'arrêt du Tribunal suprême du 14 juillet 1997, dans la mesure où la loi autonome de 1996 avait supprimé de la zone à inonder toute bande de protection de réserves naturelles. Dès lors, compte tenu de cette modification législative, il était devenu possible d'effectuer les travaux d'intérêt général prévus sur ces bandes de protection.

19. Pour sa part, l'association requérante contesta la thèse des autorités en excipant de l'inapplicabilité à cette affaire de la loi autonome de 1996, celle-ci ayant été adoptée postérieurement aux décisions administratives rendues dans la procédure litigieuse ainsi qu'à l'arrêt de l'*Audiencia Nacional* et aux deux décisions d'exécution provisoire. A titre subsidiaire, l'association sollicita également le renvoi préjudiciel en inconstitutionnalité devant le Tribunal constitutionnel de certaines dispositions de la loi autonome, en particulier celles qui autorisaient la suppression des bandes de protection des trois réserves naturelles dans la zone à inonder, ce qui d'après elle permettait l'exécution de travaux et le remplissage du barrage dans ses dimensions d'origine.

F. Renvoi préjudiciel devant le Tribunal constitutionnel

20. Par une décision du 1^{er} décembre 1997, l'*Audiencia Nacional* pria le Tribunal constitutionnel de se prononcer sur le renvoi préjudiciel demandé par l'association requérante.

Par une décision du 21 mai 1998, le Tribunal constitutionnel déclara le renvoi irrecevable, en raison de certaines erreurs commises lors de sa présentation mais susceptibles d'être corrigées.

21. Le 28 mai 1998, afin de rectifier les erreurs indiquées, l'*Audiencia Nacional* cita les parties à comparaître devant elle pour les entendre sur certains aspects de la loi autonome, dont la constitutionnalité avait été attaquée devant le Tribunal constitutionnel, et sur la conformité avec la Constitution de l'article 18 § 3 A), A.1. et B) de la loi. L'association requérante soumit ses observations le 10 juin 1998.

Par une décision du 17 juin 1998, l'*Audiencia Nacional* demanda à nouveau au Tribunal constitutionnel de se prononcer sur le renvoi en inconstitutionnalité et étendit la question à un nouveau point soulevé par l'association requérante, à savoir à l'article 18 § 3 B) B.1. de la loi autonome.

22. Par une décision du 21 juillet 1998, le Tribunal constitutionnel retint les questions posées par le renvoi préjudiciel. Conformément à l'article 37 § 2 de la loi organique du pouvoir judiciaire (LOPJ), la haute juridiction porta ces questions à la connaissance de la Chambre des députés, du Sénat, du gouvernement et du Parlement de Navarre, ainsi que du gouvernement espagnol, et les invita à présenter leurs observations dans un délai de quinze jours. Le tribunal reçut les commentaires de l'avocat de l'Etat le 4 septembre 1998. Le gouvernement et le Parlement de Navarre soumièrent leurs observations les 11 et 15 septembre 1998, respectivement. Le procureur général de l'Etat présenta les siennes le 29 septembre 1998. Le président de la Chambre des députés indiqua que celle-ci n'en déposerait pas. Le président du Sénat demanda que le Sénat fût considéré comme partie à la procédure et en offrit la collaboration. Le 1^{er} mars 2000, l'*Audiencia Nacional* communiqua au Tribunal constitutionnel les écritures présentées par l'association requérante au cours de la procédure qui s'était déroulée devant elle. Datées des 29 septembre 1997, 10 juin 1998 et 28 février 2000, elles furent formellement jointes au dossier du Tribunal constitutionnel.

G. Arrêt du Tribunal constitutionnel

23. Par un arrêt du 14 mars 2000, le Tribunal constitutionnel, réuni en séance plénière, jugea conformes à la Constitution les dispositions attaquées de la loi autonome de 1996. D'emblée, la haute juridiction observa que, depuis l'entrée en vigueur de la loi autonome de 1996, l'exécution de l'arrêt du Tribunal suprême du 14 juillet 1997, prononcé en vertu de la loi autonome de Navarre n^o 6/1987, était devenue impossible dans la mesure où le projet annulé était conforme à la nouvelle loi.

24. Examinant l'objet de la loi autonome de 1996, le Tribunal constitutionnel se prononça ainsi :

« (...) Son objet est d'établir un régime général de protection de l'environnement des espaces naturels de la communauté autonome de Navarre. Ainsi, ce régime de protection [était] applicable (...) aux réserves naturelles déjà déclarées par la loi autonome antérieure, même si la différence substantielle entre le régime juridique de l'une et de l'autre tient à ce qui a été établi pour les zones périphériques de protection. »

25. La haute juridiction considéra, d'une part, qu'il ne pouvait aucunement être estimé qu'il s'agissait d'une solution *ad causam* pour les trois zones périphériques des trois réserves naturelles affectées par la

construction du barrage d'Itoiz et, d'autre part, que les déclarations et initiatives parlementaires de certains hommes politiques – lesquelles montraient selon l'*Audiencia Nacional* que le but principal de la loi autonome de 1996 était d'empêcher l'exécution de l'arrêt du Tribunal suprême – n'étaient pas pertinentes pour apprécier l'existence d'une éventuelle violation du principe de légalité. Le Tribunal constitutionnel considéra également justifié le fait que l'exposé des motifs de la loi autonome de 1996 contînt des indications spécifiques sur l'objet et les moyens de sauvegarde de l'environnement dans les zones périphériques de protection des trois réserves naturelles mentionnées, vu l'importance de la question soulevée par la construction du barrage d'Itoiz, qui ne pouvait pas être passée sous silence.

26. Concernant l'atteinte alléguée au droit à une procédure équitable, en ce que la loi autonome de 1996 faisait dorénavant obstacle à l'exécution de l'arrêt du Tribunal suprême, qui avait annulé une partie du projet de construction du barrage d'Itoiz, la haute juridiction estima que le fait d'avoir entre-temps approuvé une nouvelle loi modifiant le régime juridique applicable aux zones périphériques de protection et remplaçant une loi antérieure sur la base de laquelle le projet avait été déclaré partiellement nul, n'était pas contraire en soi au droit à l'exécution des décisions judiciaires consacré par l'article 24 de la Constitution.

27. Se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, en particulier aux arrêts rendus dans les affaires *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce* (arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-B), et *Papageorgiou c. Grèce* (arrêt du 22 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI), le Tribunal constitutionnel se demanda si l'impossibilité – résultant de la loi autonome de 1996 – d'exécuter l'arrêt du Tribunal suprême était ou non justifiée en raison des valeurs et des biens protégés par la Constitution. Après avoir conclu que la sauvegarde de l'environnement était constitutionnellement protégée, le Tribunal constitutionnel rechercha si le sacrifice découlant de l'inexécution de l'arrêt en cause était proportionné aux intérêts protégés ou en litige, ou bien si ce sacrifice était inutile, excessif ou à l'origine d'un déséquilibre manifeste des intérêts en jeu. Le tribunal considéra que tant l'arrêt du Tribunal suprême du 14 juillet 1997 que la nouvelle loi autonome de 1996 avaient pour objectif de garantir l'existence d'une zone périphérique de protection des trois réserves naturelles affectées par la construction du barrage. Le Tribunal constitutionnel nota en outre que le régime des zones périphériques de protection instauré par cette nouvelle loi n'avait pas été considéré comme arbitraire en soi dans la décision de l'*Audiencia Nacional*, et que la nouvelle délimitation des zones n'avait pas non plus été jugée responsable de la grave dégradation de l'environnement. Il conclut donc au respect de l'équilibre des intérêts généraux et à l'inexistence d'une disproportion manifeste entre les intérêts concurrents. En conséquence, les

dispositions attaquées ne pouvaient être déclarées inconstitutionnelles comme étant contraires à l'article 24 § 1 de la Constitution.

28. Concernant le motif tiré du fait que le nouveau régime juridique des zones périphériques de protection des réserves naturelles figurait dans une loi, et non dans un règlement comme c'était le cas auparavant, et du fait que cela privait les intéressés de la possibilité de contrôler les actes de l'administration par voie contentieuse-administrative ou dans le cadre d'une procédure d'exécution, le Tribunal constitutionnel nota qu'il n'existait aucune disposition légale obligeant à organiser certaines matières par voie de règlement ; il ajouta que la nouvelle loi ne constituait pas une loi *ad causam*, mais une loi formellement et matériellement générale, et rappela que les lois pouvaient être attaquées devant le Tribunal constitutionnel par la voie prévue à l'article 163 de la Constitution.

En conséquence, le Tribunal constitutionnel rejeta le renvoi préjudiciel en inconstitutionnalité. L'arrêt fut publié au Journal officiel le 14 avril 2000.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Constitution

29. Les dispositions pertinentes de la Constitution sont les suivantes :

Article 161 § 1

« Le Tribunal constitutionnel exerce sa juridiction sur tout le territoire espagnol et il est compétent pour connaître :

a) du recours en inconstitutionnalité contre des lois et des dispositions ayant force de loi (...)

b) du recours individuel de protection [*recurso de amparo*] pour violation des droits et des libertés visés à l'article 53 § 2 de la Constitution, dans les cas et sous les formes prévus par la loi ;

c) des conflits de compétence entre l'Etat et les Communautés autonomes et des conflits de compétence entre les diverses communautés.

(...) »

Article 163

« Lorsqu'un organe judiciaire considère au cours d'un procès qu'une disposition ayant rang de loi, s'appliquant en la matière et de la validité de laquelle dépend la décision judiciaire, pourrait être contraire à la Constitution, il saisit le Tribunal

constitutionnel dans les conditions, sous la forme et avec les effets à établir par la loi, les effets ne pouvant être en aucun cas suspensifs. »

Article 164

« 1. Les arrêts du Tribunal constitutionnel sont publiés au Journal officiel, en même temps que les opinions dissidentes exprimées. Ils ont force de chose jugée à partir du jour qui suit leur publication, et aucun recours ne peut être formé contre eux. Les arrêts qui déclarent inconstitutionnelle une loi ou une règle ayant rang de loi et tous ceux qui ne se limitent pas à reconnaître un droit subjectif, déploient leurs effets à l'égard de tous.

2. Sauf dans les cas où l'arrêt en décide autrement, la partie de la loi qui n'est pas déclarée inconstitutionnelle reste en vigueur. »

B. Loi organique n° 2/1979 relative au Tribunal constitutionnel – Chapitre III intitulé « Sur les questions relatives à la constitutionnalité déferées par les juges et tribunaux »

30. Les dispositions pertinentes de cette loi sont les suivantes :

Article 35

« 1. Lorsqu'un juge ou tribunal, d'office ou à la demande d'une partie, considère qu'une disposition ayant rang de loi, applicable en la matière et de la validité de laquelle dépend la décision à rendre, peut être contraire à la Constitution, il défère la question au Tribunal constitutionnel conformément aux prescriptions de la présente loi.

2. Un tel organe judiciaire ne soulève la question qu'une fois l'affaire en état et dans le délai fixé pour statuer. Il doit préciser la loi, ou disposition ayant rang de loi, dont la constitutionnalité est mise en cause, indiquer l'article de la Constitution que l'on estime violé et spécifier et justifier en quoi l'issue de la procédure dépend de la validité de ladite disposition. Avant d'adopter sa décision définitive sur la saisine du Tribunal constitutionnel, il doit entendre les parties et le ministère public afin qu'ils puissent formuler, dans un délai commun et non prorogeable de dix jours, les observations qu'ils souhaitent sur la pertinence de la question. Le juge se prononce ensuite sans autre démarche, dans les trois jours. Aucun recours ne s'ouvre contre cette décision. Toutefois, la question relative à la constitutionnalité peut être soulevée à nouveau devant les instances ultérieures jusqu'à l'arrêt définitif. »

Article 36

« L'organe judiciaire défère la question relative à la constitutionnalité au Tribunal constitutionnel en joignant une copie certifiée conforme du dossier principal et, s'il y en a, des observations prévues à l'article précédent. »

Article 37

« 1. Après réception du dossier, le Tribunal constitutionnel suit la procédure prévue au paragraphe 2 du présent article. Toutefois, il peut déclarer la question irrecevable par décision motivée après avoir entendu seulement le Procureur général de l'Etat, lorsque les conditions de procédure ne se trouvent pas remplies ou que la question est manifestement mal fondée.

2. Le Tribunal constitutionnel donne connaissance de la question à la Chambre des députés et au Sénat par l'intermédiaire de leurs présidents respectifs, au Procureur général de l'Etat ainsi qu'au Gouvernement, par l'intermédiaire du ministère de la Justice ; si la question met en cause une loi, ou une autre disposition ayant rang de loi, adoptée par une communauté autonome, le Tribunal constitutionnel en donne aussi connaissance aux organes législatif et exécutif de celle-ci. Tous ces organes peuvent comparaître et formuler des observations sur la question déferée, dans un délai commun et non prorogeable de quinze jours. Ce délai expiré, le Tribunal statue dans les quinze jours sauf si, par une décision motivée, il estime nécessaire un délai plus long, lequel ne peut dépasser trente jours. »

C. Loi autonome n° 9/1996 du 17 juin 1996 relative aux espaces naturels de Navarre (« la loi autonome de 1996 »)

31. Dans l'exposé des motifs de la loi autonome de 1996, il est déclaré que cet instrument vise deux objectifs : d'une part, il établit un cadre juridique propre à la Navarre afin de protéger, préserver et améliorer les parties de son territoire dotées de valeurs naturelles dignes d'être sauvegardées conformément à la législation de l'Etat et aux directives communautaires en matière de protection de l'environnement ; d'autre part, la loi a pour but d'harmoniser la législation sur les espaces naturels adoptée par la communauté autonome de Navarre.

La loi énumère notamment les réserves et espaces naturels de Navarre protégés et en détermine les limites. En outre, elle fixe pour chaque type d'espace protégé le genre d'activités et d'usages autorisés ou interdits. L'article 18 prévoit :

Bandes périphériques de protection

« 1. Moyennant une loi autonome, le Parlement de Navarre peut délimiter autour des réserves intégrales et des réserves naturelles (...) une bande périphérique de protection pouvant être discontinue ; celle-ci est destinée à éviter l'impact d'éléments extérieurs sur l'environnement ou le paysage.

(...)

3. Le régime des activités et usages à l'intérieur des bandes périphériques de protection des réserves intégrales, réserves naturelles et enclaves naturelles est le suivant :

A) Activités ne relevant pas de la construction

A.1. Pourront être autorisées :

(...)

– Les activités liées à l'exécution des infrastructures d'intérêt général ou d'utilité publique.

(...)

B) Activités de construction

B.1. Pourront être autorisées :

(...)

– Les infrastructures déclarées d'intérêt général ou d'utilité publique.

(...)»

EN DROIT

32. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants allèguent que, dans le cadre de l'action judiciaire entamée par eux contre la construction du barrage d'Itoiz, leur cause n'a pas été entendue équitablement dans la mesure où ils se sont vu refuser le droit de prendre part à la procédure relative au renvoi préjudiciel en inconstitutionnalité de la loi autonome de 1996, alors que l'avocat de l'Etat et le ministère public ont pu présenter leurs observations devant le Tribunal constitutionnel.

Ils se plaignent également que l'adoption de la loi autonome en question ait visé à empêcher l'exécution d'un arrêt du Tribunal suprême devenu ferme et définitif. D'après eux, l'adoption de cette loi a porté atteinte à leur droit à un procès équitable au regard de l'article 6 § 1 de la Convention et, pour les cinq premiers requérants, à leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile protégé par l'article 8 de la Convention, ainsi qu'à leur droit au respect de leurs biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

I. SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

A. Sur l'absence de qualité de « victime » des requérants et sur le non-épuisement des voies de recours internes

33. Le Gouvernement fait observer que les cinq premiers requérants, qui se sont adressés à la Cour, n'ont pas participé à la procédure interne objet de la présente requête. En outre, dans le cadre de la procédure litigieuse, les tribunaux n'ont à aucun moment eu connaissance de leur existence ni de leurs propriétés. A cet égard, le Gouvernement souligne que le motif allégué par les requérants pour justifier le fait qu'ils n'ont pas participé à la procédure interne – à savoir que cela aurait entraîné un litige long et coûteux – n'est pas sérieux. Quant aux propriétés des intéressés, il fait remarquer que les procédures d'expropriation les concernant sont en cours, et que dans le cadre de celles-ci ils sont à même de défendre leurs « droits et obligations de caractère civil » sans que cela ne pose de problème.

34. Les requérants mettent l'accent sur les conséquences évidentes de la procédure litigieuse sur leurs droits de caractère civil. En premier lieu, ils font observer qu'ils résident tous à Itoiz, lieu où se trouvent leurs biens immobiliers. Or le barrage entraînera l'inondation de cette zone et, partant, de leurs maisons et autres biens. Par ailleurs, ils estiment qu'en tant que membres de l'association Coordinadora de Itoiz depuis sa création en 1988, ils ont participé à la procédure par le truchement de celle-ci. Ils insistent sur le lien direct qui existe indiscutablement entre eux et les préjudices résultant de la construction du barrage. Ils font valoir que la voie de recours utilisée était la seule qui, en cas de succès, leur aurait permis la sauvegarde définitive de leurs droits et intérêts de caractère civil. A cet égard, ils soulignent qu'ils auraient péché contre le bon sens si chacun d'entre eux avait formé, individuellement et séparément, un recours contre le projet de barrage et s'était ainsi lancé dans un procès long et coûteux, débouchant au bout du compte sur le même résultat que celui atteint par l'intermédiaire de l'association. Au demeurant, il est clair que, dès le début, ils ont confié la défense de leurs droits et intérêts civils à l'association. Cela découle d'ailleurs de l'un des buts mis en avant par celle-ci, à savoir la « défense d'un autre choix de vie sur le site ». En conclusion, ils considèrent qu'ils peuvent se prétendre victimes d'une violation au sens de l'article 34 de la Convention.

35. La Cour rappelle que, pour se prévaloir de l'article 34 de la Convention, un requérant doit remplir deux conditions : il doit entrer dans l'une des catégories de demandeurs mentionnés dans cette disposition de la Convention, et doit pouvoir se prétendre victime d'une violation de la

Convention. Quant à la notion de « victime », selon la jurisprudence constante de la Cour, elle doit être interprétée de façon autonome et indépendante de notions internes telles que celles concernant l'intérêt ou la qualité pour agir. Par ailleurs, pour qu'un requérant puisse se prétendre victime d'une violation de la Convention, il doit exister un lien suffisamment direct entre le requérant et le préjudice qu'il estime avoir subi du fait de la violation alléguée (voir, notamment, *Taura et autres c. France*, n° 28204/95, décision de la Commission du 4 décembre 1995, Décisions et rapports (DR) 83-A, p. 112 ; *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus et autres c. France*, n° 38192/97, décision de la Commission du 1^{er} juillet 1998, DR 94-A, p. 124 ; affaire *Comité des médecins à diplômés étrangers et autres c. France* (déc.), n^{os} 39527/98 et 39531/98, 30 mars 1999).

1. Sur la qualité de « victime » de l'association requérante

36. Pour autant que l'association requérante allègue une atteinte à l'article 6 § 1 de la Convention, le Cour note qu'elle a été partie à la procédure qu'elle avait engagée devant les juridictions internes pour défendre les intérêts de ses membres. Dès lors, la Cour estime que l'association peut être considérée comme victime, au sens de l'article 34, des manquements allégués sur le terrain de la disposition invoquée (*Association pour la protection des acheteurs d'automobiles et autres c. Roumanie* (déc.), n° 34746/97, 10 juillet 2001).

2. Sur la qualité de « victime » des cinq premiers requérants, personnes physiques, et sur l'épuisement des voies de recours internes

37. D'emblée, la Cour constate que la question de la qualité de victime, au sens de l'article 34 de la Convention, est en l'occurrence intimement liée à l'exigence relative à l'épuisement des voies de recours internes posée par l'article 35 § 1. Sur ce dernier point, elle rappelle que l'article 35 § 1 doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (voir, parmi d'autres, *Cardot c. France*, arrêt du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 18, § 34). La Cour a de plus admis que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'accommode pas d'une application automatique et ne revêt pas un caractère absolu ; en contrôlant le respect, il faut avoir égard aux circonstances de la cause (*Van Oosterwijck c. Belgique*, arrêt du 6 novembre 1980, série A n° 40, p. 18, § 35). Cela signifie notamment qu'il doit être tenu compte de manière réaliste non seulement des recours prévus en théorie dans le système juridique de la Partie contractante concernée, mais également du contexte juridique dans lequel ils se situent ainsi que de la situation personnelle du requérant ; il faut rechercher ensuite si, vu l'ensemble des circonstances de l'espèce, l'intéressé peut passer pour avoir

fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour épuiser les voies de recours internes (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1211, § 69 ; *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI, p. 2276, §§ 53-54 ; *Baumann c. France*, n° 33592/96, § 40, 22 mai 2001).

38. En l'espèce, la Cour observe que l'association requérante s'est constituée essentiellement pour défendre les intérêts de ses membres contre les répercussions de la construction du barrage sur leur environnement et leur cadre de vie. En outre, l'objet de la procédure diligentée devant les juridictions internes par l'entremise de l'association avait trait non seulement à la contestation, au regard de la législation applicable en matière de construction de barrages, de la légalité de l'arrêté ministériel autorisant les travaux y afférents, mais mettait également l'accent sur les effets de l'ouvrage sur le droit de propriété des membres de l'association et sur leur mode de vie en raison du transfert de leur domicile. Dans les recours qu'elle a formés, l'association requérante, au nom de ses membres, a souligné à diverses reprises que la construction du barrage entraînait l'inondation de plusieurs petits villages, dont le hameau d'Itoiz où les requérants avaient leurs habitations familiales. De ce point de vue, il est indéniable que la construction de l'ouvrage public, avec tout ce que cela suppose (expropriation de biens, déplacement de populations), avait des conséquences directes et importantes tant sur les droits patrimoniaux des intéressés que sur leur mode de vie familiale (voir, *mutatis mutandis*, *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus et autres* précitée, p. 131). Certes, les intéressés n'ont pas été parties à la procédure litigieuse en leur nom propre, mais par l'intermédiaire de l'association qu'ils avaient constituée en vue de défendre leurs intérêts. Cela étant, la notion de victime évoquée à l'article 34 doit comme les autres dispositions de la Convention faire l'objet d'une interprétation évolutive à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui. Or, dans les sociétés actuelles, lorsque le citoyen est confronté à des actes administratifs spécialement complexes, le recours à des entités collectives telles que les associations constitue l'un des moyens accessibles, parfois le seul, dont il dispose pour assurer une défense efficace de ses intérêts particuliers. La qualité pour agir en justice des associations, dans la défense des intérêts de leurs membres, leur est d'ailleurs reconnue par la plupart des législations européennes. Tel était précisément le cas en l'espèce. La Cour ne peut faire abstraction de cet élément dans l'interprétation de la notion de « victime ». Une autre approche, par trop formaliste de la notion de victime, rendrait inefficace et illusoire la protection des droits garantis par la Convention.

39. Eu égard aux circonstances particulières de l'affaire, notamment au fait que l'association requérante a été créée dans le but spécifique de défendre devant les tribunaux les intérêts de ses membres et que ces derniers étaient directement concernés par le projet de barrage, la Cour

estime que les cinq premiers requérants peuvent se prétendre victimes, au sens de l'article 34, des violations alléguées de la Convention, et qu'ils ont épuisé les voies de recours internes pour ce qui est des griefs tirés de l'article 6 § 1 de la Convention.

B. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention

1. Thèses défendues devant la Cour

40. D'après le Gouvernement, aucune des procédures suivies par l'association requérante, que ce soit devant l'*Audiencia Nacional*, le Tribunal suprême ou le Tribunal constitutionnel, ne porte sur des « droits et obligations de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1. En effet, l'action intentée par l'association requérante visait la défense de la légalité et des intérêts collectifs tels que la protection de l'environnement. A aucun moment, l'enjeu du litige n'a concerné la défense de droits patrimoniaux privés. Cela ressort sans ambiguïté des mémoires présentés par l'association à l'appui de ses divers recours, et se trouve clairement exprimé dans les différentes décisions rendues par les juridictions internes. En définitive, le problème de l'inexécution de l'arrêt du Tribunal suprême du 14 juillet 1997 n'affecte aucun droit de caractère subjectif.

41. Par ailleurs, le Gouvernement estime que l'on ne saurait comparer la présente espèce à l'affaire *Ruiz-Mateos c. Espagne* (arrêt du 23 juin 1993, série A n° 262), . En effet, alors que la loi d'expropriation de Rumasa était une loi spécifique qui concernait principalement la famille Ruiz-Mateos, la loi autonome de 1996 est une loi générale affectant de nombreuses personnes : non seulement l'association requérante et ses membres, mais aussi des dizaines de milliers de personnes qui bénéficieront de la construction du barrage d'Itoiz. D'ailleurs, le caractère général de cette loi a été expressément reconnu tant par l'*Audiencia Nacional* que par le Tribunal constitutionnel. Si dans l'affaire *Ruiz-Mateos* la question relative à la constitutionnalité portait sans conteste sur les droits patrimoniaux des requérants, dans la présente affaire cette question ne touche pas aux droits ou obligations de caractère civil, mais à la légalité du projet de barrage. En conséquence, l'article 6 § 1 ne trouve pas à s'appliquer.

42. Les requérants réfutent la thèse du Gouvernement. D'une part, il est incontestable que l'association requérante a agi en défense des droits et intérêts individuels et privés de ses membres ; d'autre part, il est évident que l'arrêt du Tribunal suprême du 14 juillet 1997 concernait la protection et la sauvegarde définitive de leurs droits et intérêts personnels en tant que membres de l'association. A leur avis, dès le début de la procédure, les droits civils des membres de l'association étaient en jeu dans la mesure où leurs biens et leur mode de vie risquaient d'être définitivement affectés par

le projet de barrage. Ainsi, dans le mémoire déposé par l'association à l'encontre de l'arrêté ministériel du 2 novembre 1990, il était précisé que la réalisation du barrage allait entraîner l'expropriation de toute une série de propriétés agricoles et autres, ainsi que le déplacement de la population concernée. Ces conséquences sur les biens et les personnes touchés par la construction du barrage furent rappelées par l'association requérante à diverses reprises dans le cadre des procédures suivies. En conclusion, contrairement à ce qui est affirmé par le Gouvernement, des droits de caractère « civil », au sens de l'article 6 § 1, étaient bien en jeu devant les juridictions internes.

2. *Appréciation de la Cour*

43. La Cour rappelle que, pour que l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer en son volet « civil », il faut qu'il y ait « contestation » sur un « droit » de « nature civile » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une « contestation » réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question : un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'article 6 § 1 (voir, par exemple, les arrêts *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, 23 juin 1981, série A n° 43, pp. 21-22, § 47, *Fayed c. Royaume-Uni*, 21 septembre 1994, série A n° 294-B, pp. 45-46, § 56, *Masson et Van Zon c. Pays-Bas*, 28 septembre 1995, série A n° 327-A, p. 17, § 44, *Balmer-Schafroth c. Suisse*, 26 août 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1357, § 32, et *Athanassoglou et autres c. Suisse* [GC], n° 27644/95, § 43, CEDH 2000-IV ; voir aussi *Syndicat des médecins exerçant en établissement hospitalier privé d'Alsace et autres c. France* (déc.), n° 44051/98, 31 août 2000).

44. En l'espèce, si l'existence d'une contestation portant sur un droit reconnu en droit interne ne prête pas à controverse, il n'en va pas de même quant à son objet. D'après le Gouvernement, le litige n'a aucunement porté sur des droits patrimoniaux ou subjectifs de l'association, mais sur une question de défense de la légalité et de droits collectifs, de sorte que nul droit « de caractère civil » ne se trouvait en jeu. L'association requérante affirme au contraire avoir agi pour la défense de droits et intérêts individuels et privés de ses membres.

45. La Cour relève qu'au-delà de la défense de l'intérêt général la procédure devant l'*Audiencia Nacional* puis devant le Tribunal suprême visait également certains intérêts particuliers des membres de l'association, à savoir la défense de leur mode de vie et de leurs propriétés dans la vallée qui allait être inondée. Quant à la procédure relative au renvoi préjudiciel en inconstitutionnalité devant le Tribunal constitutionnel, les requérants soulignent que c'était là le seul moyen de contester la loi autonome de

1996, dans la mesure où une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité pouvait avoir pour effet de protéger à la fois l'environnement, leurs maisons d'habitation et leurs autres biens immobiliers.

46. Assurément, l'aspect de la contestation se rapportant à la défense de l'intérêt général ne portait pas sur un droit de caractère civil dont les cinq premiers requérants seraient susceptibles de se prétendre titulaires en leurs noms propres. Il en va différemment du second aspect, à savoir les répercussions de la construction du barrage sur leur mode de vie et leurs propriétés. En effet, dans ses recours, l'association requérante se plaignait d'une menace précise et directe pesant sur les biens personnels et le mode de vie de ses membres. Cet aspect des recours revêtait indubitablement une dimension d'ordre « patrimonial » et civil, et se fondait sur une atteinte alléguée à des droits eux aussi patrimoniaux (*Procola c. Luxembourg*, arrêt du 28 septembre 1995, série A n° 326, pp. 14-15, § 38).

47. Si la procédure devant le Tribunal constitutionnel était ostensiblement placée sous le sceau du droit public, il n'en reste pas moins qu'elle était déterminante pour l'issue finale de l'action en annulation du projet de barrage engagée par les intéressés devant les juridictions ordinaires. En l'espèce, les instances administratives et constitutionnelles apparaissaient même tellement imbriquées qu'à les dissocier on verserait dans l'artifice et on affaiblirait à un degré considérable la protection des droits des requérants. En soulevant la question relative à la constitutionnalité de la loi autonome, les intéressés ont utilisé l'unique moyen – indirect – dont ils disposaient pour se plaindre d'une atteinte à leurs propriétés et mode de vie (*Ruiz-Mateos* précité, p. 24, § 59). A cet égard, la Cour est d'avis que la procédure, dans son ensemble, peut être considérée comme portant également sur des droits de caractère civil des requérants, membres de l'association.

48. Partant, l'article 6 § 1 de la Convention s'appliquait aux procédures litigieuses.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

49. D'après les requérants, la procédure suivie devant le Tribunal constitutionnel dans le cadre de l'examen de la question relative à la constitutionnalité déférée par l'*Audiencia Nacional* n'a pas respecté le principe de l'égalité des armes, inhérent au droit à un procès équitable que garantit l'article 6 § 1 de la Convention.

50. Les intéressés font valoir à cet égard qu'ils se sont vu refuser le droit de prendre part à la procédure de renvoi préjudiciel en inconstitutionnalité, alors que l'avocat de l'Etat et le ministère public ont pu présenter leurs observations devant le Tribunal constitutionnel. De ce

fait, ils ont été dans l'impossibilité de faire valoir leurs intérêts devant la haute juridiction au regard de la pondération des intérêts en conflit.

51. Les requérants estiment également que l'adoption de la loi autonome de 1996 avait pour but d'empêcher l'exécution de l'arrêt du Tribunal suprême devenu définitif et exécutoire, ce qui, à leur avis, implique une interférence du pouvoir législatif dans l'issue du litige contraire à l'article 6 § 1 dont la partie pertinente se lit comme suit :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

52. La Cour examinera successivement le grief tiré de la violation du principe de l'égalité des armes, puis celui présenté au titre de la prétendue interférence du pouvoir législatif dans l'issue du litige.

A. Sur la violation du principe de l'égalité des armes

1. Thèses des parties

a) Les requérants

53. Les requérants font remarquer en premier lieu que nombre des dispositions de la loi autonome de 1996 sont conçues dans le but unique et exclusif de contourner le motif d'annulation du projet de barrage et, partant, de rendre inexécutable l'arrêt du Tribunal suprême qui, sur ce point, était devenu ferme et définitif. Il ne s'agissait pas d'une loi générale mais, bien au contraire, d'une réglementation *ex novo*. A leur avis, le seul moyen de contester la loi autonome de 1996 était de demander le renvoi préjudiciel en inconstitutionnalité devant le Tribunal constitutionnel. La conséquence d'une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité aurait eu pour effet de protéger tant l'environnement que leur droit civil au respect de leurs domiciles, de leurs maisons d'habitation et autres biens immobiliers. Or, ni devant l'*Audiencia Nacional* ni devant le Tribunal constitutionnel, ils n'ont été en mesure de défendre leur thèse et de combattre les arguments avancés par les parties adverses, alors que c'est l'association requérante qui avait sollicité le renvoi préjudiciel en inconstitutionnalité. En outre, l'arrêt du Tribunal constitutionnel ne prend en compte aucun des arguments présentés par eux. A cet égard, les intéressés soulignent que s'ils avaient eu la possibilité de participer à la procédure devant le Tribunal constitutionnel, ils auraient pu réitérer et développer les arguments et moyens utiles à la défense de leur cause. Les requérants considèrent que l'ensemble de ces éléments a porté atteinte à l'article 6 § 1 de la Convention.

b) Le Gouvernement

54. Le Gouvernement rappelle que, s'il y avait au cœur de l'affaire *Ruiz-Mateos* une loi d'expropriation concernant principalement la famille Ruiz-Mateos, en l'espèce la loi autonome de 1996 est une norme générale affectant non seulement l'association requérante et ses membres, mais aussi beaucoup d'autres personnes qui bénéficieront de la construction du barrage d'Itoiz, comme l'ont expressément déclaré l'*Audiencia Nacional* et le Tribunal constitutionnel.

2. Appréciation de la Cour

55. La Cour admet la thèse du Gouvernement selon laquelle la loi autonome de 1996 présente des différences avec la loi d'expropriation de Rumasa quant au nombre de personnes touchées. Cela étant, les requérants faisaient partie du cercle restreint des personnes les plus directement concernées par la loi autonome de 1996 entérinant le projet de barrage qu'ils ont combattu devant les juridictions ordinaires et au sujet duquel ils ont obtenu des jugements en leur faveur. Cet intérêt particulier au regard de la loi autonome de 1996 est confirmé par la décision de recevabilité rendue par le Tribunal constitutionnel quant à leur demande de renvoi préjudiciel en inconstitutionnalité de certaines dispositions de la loi autonome en cause.

56. La Cour rappelle que le principe de l'égalité des armes est l'un des éléments de la notion plus large de procès équitable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Il exige un « juste équilibre » entre les parties : chacune doit se voir offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son ou ses adversaires (voir, parmi d'autres, les arrêts *Ankerl c. Suisse*, 23 octobre 1996, *Recueil* 1996-V, pp. 1567-1568, § 38, *Nideröst-Huber c. Suisse*, 18 février 1997, *Recueil* 1997-I, pp. 107-108, § 23, et *Kress c. France* [GC], n° 39594/98, § 72, CEDH 2001-VI).

57. Dans l'affaire *Ruiz-Mateos*, la Cour a déjà examiné le problème du respect de certaines garanties découlant du procès équitable dans le cadre de l'examen par le Tribunal constitutionnel espagnol d'une question relative à la constitutionnalité. Dans cette affaire, la Cour a conclu à la violation de l'article 6 § 1 quant à l'équité des procédures suivies devant le Tribunal constitutionnel. L'élément déterminant ayant amené la Cour à conclure à la violation tenait au fait que l'avocat de l'Etat avait eu connaissance par avance des arguments de la famille Ruiz-Mateos et avait ainsi pu les discuter en dernier lieu devant le Tribunal constitutionnel, alors que les requérants n'avaient quant à eux pas eu l'occasion de répondre (p. 26, §§ 65 et 67).

58. En l'espèce, la situation est quelque peu différente. En premier lieu, si dans l'affaire *Ruiz-Mateos* la loi d'expropriation pouvait être considérée comme une loi *ad personam*, en l'occurrence la loi autonome de 1996 a une portée générale et n'affecte pas de manière exclusive les requérants.

59. En outre, après avoir retenu, le 21 juillet 1998, la question relative à la constitutionnalité, le Tribunal constitutionnel porta les problèmes soulevés par le renvoi préjudiciel à la connaissance de la Chambre des députés, du Sénat, du gouvernement et du Parlement de la communauté autonome de Navarre ainsi que du gouvernement de l'Etat afin qu'ils déposent leurs observations dans un délai commun de quinze jours (article 37 § 2 de la loi organique du Tribunal constitutionnel). Le Tribunal reçut les observations de l'avocat de l'Etat le 4 septembre 1998. Le gouvernement et le Parlement autonomes présentèrent leurs observations les 11 et 15 septembre 1998. Le procureur général de l'Etat soumit les siennes le 29 septembre 1998.

Le 1^{er} mars 2000, le greffe de la première section de l'*Audiencia Nacional* communiqua au Tribunal constitutionnel les documents présentés par l'association Coordinadora de Itoiz au cours de la procédure devant elle. Ces pièces, datées du 29 septembre 1997, du 10 juin 1998 et du 28 février 2000, furent formellement jointes au dossier du Tribunal constitutionnel.

60. La Cour note que la procédure portant sur la constitutionnalité d'une loi ne prévoit ni un échange des mémoires produits ni une audience publique. Ainsi, à supposer même que les requérants eussent été formellement parties à la procédure, ils n'auraient pas reçu les mémoires soumis par les autres intervenants. Certes, on ne peut pas exclure qu'une forme de concertation ait eu lieu entre les autorités de l'Etat ayant présenté leurs observations devant le Tribunal constitutionnel. Cela étant, une différence importante par rapport à l'affaire *Ruiz-Mateos* tient au fait que tous les mémoires soumis par les requérants par l'intermédiaire de l'association requérante à l'appui de leur thèse sur l'inconstitutionnalité de la loi autonome de 1996 (mémoires allant de septembre 1997 à janvier 2000) furent transmis par l'*Audiencia Nacional* au Tribunal constitutionnel, qui les joignit formellement au dossier avant de statuer sur la question relative à la constitutionnalité. Une autre différence entre l'espèce et l'affaire *Ruiz-Mateos* réside dans le fait que, dans cette dernière, la famille Ruiz-Mateos demanda au Tribunal constitutionnel l'autorisation de participer à la procédure, ce que refusa la juridiction en question (p. 13, §§ 17-18). Or, en l'espèce, il ne ressort pas du dossier que les requérants aient à un moment quelconque demandé au Tribunal constitutionnel s'ils pouvaient participer à la procédure, alors même qu'ils pouvaient invoquer le précédent *Ruiz-Mateos* à l'appui de leur requête. Enfin, la Cour observe que, dans son arrêt, le Tribunal constitutionnel a amplement répondu aux arguments présentés par les requérants tout au long de la procédure.

61. En définitive, eu égard aux spécificités de la question préjudicielle relative à la constitutionnalité, il n'y a pas eu atteinte à la substance même du principe de l'égalité des armes tel que garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

B. Sur l'interférence alléguée du pouvoir législatif dans l'issue du litige

62. D'après les requérants, l'adoption de la loi autonome de 1996 avait pour but d'empêcher l'exécution de l'arrêt du Tribunal suprême, devenu définitif et exécutoire, ce qui à leurs yeux constitue une immixtion du pouvoir législatif dans l'issue du litige contraire au procès équitable garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

63. Selon le Gouvernement, la loi critiquée a été adoptée dans l'intérêt général et nullement dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire de l'affaire.

64. La Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer sur des griefs tirés d'éventuelles interventions de l'Etat, par la voie législative, pour peser sur l'issue de l'instance, déjà fixée au fond en sa défaveur, à laquelle il était partie. Tel fut le cas notamment dans les affaires *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis*, précitée, *Papageorgiou*, précitée, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society* (« *Building Societies* ») c. Royaume-Uni, arrêt du 23 octobre 1997, *Recueil* 1997-VII, et *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France* [GC], n^{os} 24846/94 et 34165/96 à 34173/96, CEDH 1999-VII. Sur cette question, la Cour réaffirme que si, en théorie, rien n'empêche le pouvoir législatif de régler, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige (arrêts précités, *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis*, p. 82, § 49 ; *Papageorgiou*, p. 2288, § 37 ; *Building Societies*, p. 2363, § 112, et *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres*, § 57).

65. Dans les affaires *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis*, *Papageorgiou* et *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres*, la Cour a conclu à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

66. Dans l'affaire *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis*, deux aspects essentiels de l'affaire ont amené la Cour à conclure à la violation du droit à un procès équitable : d'une part, l'intervention du législateur grec à un moment où une instance judiciaire à laquelle l'Etat était partie se trouvait pendante ; d'autre part, le fait que la Cour de cassation avait décidé le report des débats au motif qu'un projet de loi concernant l'affaire

litigieuse se trouvait en cours d'examen devant le Parlement (*ibidem*, pp. 81-82, § 47).

67. Dans l'affaire *Papageorgiou*, la Cour avait critiqué l'interférence en se fondant sur les trois considérations suivantes : en premier lieu, la disposition législative litigieuse, en l'occurrence l'article 26 de la loi n° 2020/1992, déclarait prescrite toute prétention relative à des cotisations déjà versées par les requérants à l'Organisme pour l'emploi de la main-d'œuvre et annulait toute procédure y afférente éventuellement pendante devant quelque juridiction que ce soit. En deuxième lieu, l'article 26 en question était inclus dans une loi dont l'intitulé n'avait aucun rapport avec celui-ci, ce qu'interdisait l'article 74 § 5 de la Constitution grecque. Enfin, la disposition litigieuse avait été adoptée après l'introduction du pourvoi formé par l'Entreprise publique d'électricité, dont les requérants étaient salariés, contre l'arrêt du tribunal de grande instance d'Athènes, statuant en appel, et avant la tenue de l'audience devant la Cour de cassation.

Dans ces circonstances, la Cour a conclu que l'adoption de l'article 26 à un moment si crucial de la procédure devant la Cour de cassation réglait en réalité le fond du litige et rendait vaine la continuation de celle-ci (*Papageorgiou* précité, p. 2289, § 38).

68. Dans l'affaire *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres*, la Cour a considéré que l'intervention législative, avec effet rétroactif, avait eu pour conséquence d'entériner la position de l'Etat dans le cadre de procédures diligentées contre lui et toujours pendantes devant les juridictions judiciaires (§ 58).

69. L'espèce présente toutefois des différences notoires avec ces affaires.

70. Un trait commun aux affaires précédemment examinées par la Cour réside dans le fait que l'intervention de l'Etat par le biais d'actes législatifs visait soit à influencer sur le dénouement de procédures judiciaires en cours, soit à entraver le déclenchement de procédures, ou à laisser sans effet des décisions judiciaires fermes et exécutoires reconnaissant des droits de créance personnels.

En l'espèce, le litige opposant les requérants à la communauté autonome de Navarre portait sur un projet d'aménagement du territoire, domaine dans lequel la modification ou le changement de la réglementation à la suite d'une décision judiciaire est communément admis et pratiqué. En effet, si les titulaires de droits de créance pécuniaires peuvent en général se prévaloir de droits fermes et intangibles, il en va autrement en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, domaines portant sur des droits de nature différente et qui sont essentiellement évolutifs. Les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire relèvent par excellence des domaines d'intervention de l'Etat, par le biais notamment de la réglementation des biens dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique. Dans de tels cas, où l'intérêt général de la

communauté occupe une place prééminente, la Cour est d'avis que la marge d'appréciation de l'Etat est plus grande que lorsque sont en jeu des droits exclusivement civils (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, série A n° 98, p. 32, § 46, *Mellacher et autres c. Autriche*, 19 décembre 1989, série A n° 169, p. 29, § 55, *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 104, CEDH 2001-I).

71. Cela étant, la protection effective du justiciable et le rétablissement de la légalité impliquent l'obligation pour l'administration de se plier à un jugement ou arrêt prononcé par les juridictions nationales. La Cour rappelle à cet égard que l'administration constitue un élément de l'Etat de droit et que son intérêt se confond donc avec celui d'une bonne administration de la justice. Si l'administration refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties de l'article 6 dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdraient toute raison d'être (*Antonetto c. Italie*, n° 15918/89, § 28, 20 juillet 2000). En l'espèce la Cour tient à souligner que les décisions rendues par l'*Audiencia Nacional* en faveur des thèses défendues par les requérants ne sont pas restées inopérantes ; bien au contraire, elles ont toujours été respectées par l'administration. Tel fut le cas quant à la suspension des travaux de construction ordonnée par l'*Audiencia Nacional* dans ses décisions des 24 janvier et 6 mars 1996 (paragraphe 13 et 14 ci-dessus). A tout moment, l'administration s'est conformée aux décisions judiciaires rendues en sa défaveur.

72. La Cour note que la situation dénoncée par les requérants ne saurait être considérée comme similaire à celle constatée dans l'arrêt *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis*, où l'Etat était intervenu d'une manière décisive pour orienter en sa faveur l'issue d'une instance à laquelle il était partie. En l'espèce, l'adoption de la loi autonome de 1996 ne visait assurément pas à écarter la compétence des tribunaux espagnols appelés à connaître de la légalité du projet de barrage. Certes, l'exposé des motifs faisait expressément mention des bandes périphériques de protection des réserves naturelles touchées par le projet de barrage et de l'objectif poursuivi par la loi. Néanmoins, la loi autonome litigieuse concernait toutes les réserves et tous les espaces naturels protégés de Navarre, et pas uniquement la zone visée par la construction du barrage. Sa vocation générale ne fait aucun doute. De surcroît, le Parlement de Navarre n'a pas légiféré avec effet rétroactif, comme le prouve le fait que, nonobstant l'adoption de la loi autonome le 17 juin 1996, le Tribunal suprême, quelques semaines après l'adoption de ladite loi, rendit un arrêt annulant partiellement, mais définitivement, le projet d'ouvrage tel qu'il avait été conçu. S'il est indéniable que l'adoption par le Parlement de Navarre de la loi en question s'avéra en dernier lieu défavorable aux thèses soutenues par les requérants, on ne saurait dire que ce texte a été approuvé dans le but de contourner le principe de la prééminence du droit. Au demeurant, une fois

la loi autonome adoptée, les requérants ont obtenu le renvoi préjudiciel en inconstitutionnalité de certaines dispositions de la loi autonome devant le Tribunal constitutionnel, qui s'est prononcé au fond sur leurs prétentions. Devant la haute juridiction, la thèse des intéressés a été examinée au même titre que celles soumises par le gouvernement et le Parlement de Navarre. En définitive, le litige qui les opposait à l'Etat a été traité par les tribunaux espagnols dans le respect du procès équitable tel que garanti par l'article 6 § 1.

73. Pour les raisons qui précèdent, la Cour conclut que l'interférence du pouvoir législatif dans l'issue du litige, alléguée par les requérants, n'a pas porté atteinte au caractère équitable de la procédure. Il n'y a donc pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 8 DE LA CONVENTION ET 1 DU PROTOCOLE N° 1

74. Les requérants allèguent que l'adoption de la loi autonome de 1996 constitue une violation de leur droit au respect à la vie privée et familiale et au domicile, garanti par l'article 8 de la Convention, ainsi que du droit au respect de leurs biens, protégé par l'article 1 du Protocole n° 1.

75. La Cour constate que les griefs soumis par les requérants sont, en substance, les mêmes que ceux formulés sous l'angle de l'article 6 § 1, étudiés ci-dessus. Dès lors, elle estime qu'il ne s'impose pas de les examiner séparément sous l'angle des dispositions invoquées.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Rejette* les exceptions préliminaires du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne le grief tiré de la prétendue atteinte au principe de l'égalité des armes ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne le grief tiré de la prétendue interférence du pouvoir législatif dans l'issue du litige ;
4. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs des requérants tirés des articles 8 de la Convention et 1 du Protocole n° 1.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 27 avril 2004, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Nicolas BRATZA
Président