



HAL
open science

Les voies de recours en matière de dommage environnemental

Sylvie Schmitt

► **To cite this version:**

Sylvie Schmitt. Les voies de recours en matière de dommage environnemental: l'accès inégal entre l'Etat, les régions et les collectivités locales. *La lettre d'Italie: Droit & politique italienne*, 2017, 11 (1), pp.14. hal-01792029

HAL Id: hal-01792029

<https://hal.science/hal-01792029>

Submitted on 10 Jul 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les voies de recours en matière de dommage environnemental : l'accès inégal entre l'Etat, les régions et les collectivités locales

Sylvie Schmitt

Entre la reconnaissance du préjudice écologique par la Cour de cassation française, dans l'arrêt Erika du 25 septembre 2012 et la loi du 8 août 2016 établissant les voies de recours juridictionnels, le droit de l'environnement a connu en France une évolution fulgurante. La loi de 2016 notamment s'avère très généreuse puisqu'elle donne à l'Etat, aux collectivités territoriales et même aux associations agréées la faculté d'engager des actions en réparation du préjudice écologique.

Le droit italien a connu les mêmes mutations dans les années quatre-vingt, soit trente ans avant la France. Pourtant, alors qu'il apparaissait précurseur au regard du droit français, il a soudainement bifurqué dans un sens plus restrictif, rognant sur le droit aux recours des régions et des collectivités locales. Ce changement de capte surprend de prime abord mais, en l'examinant de plus près, on constate la logique du raisonnement suivi par le législateur, qui conduit à s'interroger sur l'éventualité d'un avenir similaire du droit français.

La notion juridique italienne d'environnement tire ses racines du droit constitutionnel. Rien pourtant dans la Constitution ne le laissait présumer, du moins telle qu'elle a été adoptée en 1947. A l'époque, elle ne mentionne ni l'environnement ni *a fortiori* sa protection. Lorsque des pollutions surviennent, la lutte s'organise sur le fondement du droit à la santé (art. 32 C.) ou des droits et devoirs attachés à la propriété privée (art. 42 C.), en vertu desquels le propriétaire est responsable des dommages qu'il provoque et, inversement, il peut invoquer son droit de propriété pour le défendre contre un dommage commis par un pollueur. Bref, ce qui est alors une ébauche du droit de l'environnement est dominé par une vision anthropocentrique, conditionnant la protection de l'environnement à la reconnaissance d'un préjudice personnel et direct.

A la suite d'une évolution de sa jurisprudence, qui s'émancipe progressivement du droit à la santé et des droits et devoirs liés à la propriété privée, grâce aussi à une interprétation pragmatique de l'article 9 de la Constitution garantissant la préservation des paysages, la Cour constitutionnelle reconnaît la valeur normative de la protection de l'environnement. Celle-ci devient « un droit fondamental de la personne et un intérêt fondamental de la collectivité » (décision n° 210 du 22 mai 1987), autrement dit un principe de valeur constitutionnelle. La Cour fournit également à la notion d'environnement un contenu juridique propre. Dans la décision de principe n° 641 du 17 décembre 1987, elle l'inclut dans la catégorie des biens immatériels et unitaires (catégorie dans laquelle on trouve des notions aussi bien de droit privé que de droit public, telles que le patrimoine ou le territoire national).

La notion d'environnement est expressément intégrée dans la Constitution à partir de 2001 (loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001), sous la forme d'une matière partagée entre le législateur étatique et les législateurs régionaux (art. 117 C.). Le nouvel article 117 de la Constitution porte cependant sur des règles de procédure, ce qui ne contribue pas à éclairer le sens de la notion. Il s'ensuit que la définition élaborée par la Cour constitutionnelle en 1987 continue de s'imposer après la réforme de 2001 et, aujourd'hui encore, elle fait autorité.

Si la Cour constitutionnelle a pu donner une définition juridique à la notion d'environnement, elle n'a pas été en mesure d'insuffler la même cohérence à la procédure mise en place par le législateur pour obtenir réparation du dommage environnemental. A sa décharge, il faut bien admettre que cette procédure souffre d'une élaboration trop hachée, composée d'une superposition de lois ancienne et nouvelle qui tissent entre elles des liens de normes générales à normes spéciales. Concrètement, cela signifie qu'il existe plusieurs voies de recours possibles en matière de responsabilité environnementale. Le droit italien prévoit ainsi des recours de droit commun ouverts aux régions et aux collectivités locales, en plus d'un recours spécial engagé exclusivement par l'Etat.

I – Les voies de recours mises à la disposition des régions et des collectivités locales

Le pouvoir des régions et des collectivités locales de saisir le juge, dans le contentieux de la responsabilité environnementale, a subi des restrictions liées à un revirement du législateur. La loi n° 349 du 8 juillet 1986 (sur laquelle la Cour se prononce dans la décision précitée n° 641 de 1987) leur offrait à l'origine un accès élargi au juge. Elle attribuait à l'Etat, aux régions et aux collectivités locales la faculté d'engager une action contre les auteurs d'un dommage causé à l'environnement, sur le fondement de la responsabilité civile ou pénale. Les associations ayant un objet environnemental pouvaient elles aussi agir en justice mais uniquement à titre « substitutif », c'est-à-dire dans le cas où les personnes publiques s'étaient abstenues de saisir le juge.

Le législateur a décidé de privilégier de cette manière l'action des personnes publiques, en raison de la nature de l'intérêt en jeu. Il s'agit de l'intérêt général dont seules les personnes publiques sont garantes. La Cour constitutionnelle affirme dans ce sens, à propos de l'intérêt général local, que les régions et les collectivités locales ont pour mission « de protéger la collectivité et la communauté dans leur circonscription territoriale, ainsi que les

intérêts à un équilibre écologique, biologique et sociologique du territoire qu'elles dirigent » (décision n° 641 de 1987).

La situation change neuf ans plus tard, avec l'adoption du décret législatif n° 152 du 3 avril 2006 portant création du Code de l'environnement. Le nouveau texte donne compétence à l'Etat pour agir en justice afin d'obtenir réparation d'un dommage environnemental (toujours sur le fondement de la responsabilité civile ou pénale). Ce texte est interprété par la Cour constitutionnelle comme excluant les voies de recours accordées par la loi de 1986 aux régions et aux collectivités locales (décision n° 126 du 19 avril 2016). Elles ne disposent plus que de deux actions, relevant chacune du droit commun, l'une étant ouverte devant le juge administratif et l'autre devant le juge judiciaire.

Dans la première hypothèse, les régions, les collectivités locales ou les associations ayant pour objet la protection de l'environnement peuvent présenter au ministre de l'Environnement des observations visant à dénoncer des cas de pollution ou de menace imminente de pollution (art. 309 du décret législatif n° 152 de 2006). Si le ministre garde le silence ou prend une mesure qu'elles estiment inappropriée, elles pourront saisir le juge administratif d'un recours en annulation contre la décision tacite ou expresse. Dans la seconde hypothèse, les régions ou les collectivités locales saisissent le juge judiciaire sur le fondement de la responsabilité extracontractuelle (article 2043 du code civil). Ce recours est accordé à toute personne ayant subi un dommage dans l'exercice de son droit. En l'occurrence, il s'agit principalement du droit à la santé et du droit de propriété.

Cette seconde voie est de toute évidence régressive au regard de l'ancienne procédure prévue par la loi de 1986. Les régions ou les collectivités locales ne sont plus détentrices d'un intérêt général à protéger leur population et leur environnement. Elles sont placées dans la même position que les particuliers, amenées à défendre un droit dont il faudrait déjà connaître la nature : quel serait le « droit à la santé » d'une région ou d'une commune ? Quant au droit de propriété, porte-t-il sur les seuls biens domaniaux ou sur l'ensemble de la circonscription territoriale ?

Bien que les restrictions imposées par le législateur aient été mal accueillies par les régions et les collectivités locales italiennes, soupçonnant de la part de l'Etat une volonté de recentralisation, elles répondent à une logique difficilement contestable.

II – Le recours spécial de l'Etat

Le décret législatif n° 152 de 2006 a été adopté afin de mettre en œuvre la directive européenne n° 2004/35/CEE du 24 avril 2004 sur la responsabilité environnementale. La directive présente une approche de la responsabilité qui diffère de l'approche traditionnelle du droit italien : elle repose sur le principe de la réparation du dommage, l'objectif affiché étant que l'environnement retrouve l'état dans lequel il était avant la pollution. De son côté, le droit italien favorise les mesures d'indemnisation. L'application de la conception européenne de la responsabilité environnementale nécessite par conséquent une réforme globale du régime issu de la loi de 1986. Le législateur s'attèle rapidement à la tâche. A la fin de l'année 2004, il donne délégation au Gouvernement pour réorganiser la législation en matière d'environnement (loi n° 308 du 15 décembre 2004), ce qui conduira un an et demi plus tard à l'adoption du décret législatif n° 152 du 3 avril 2006.

Le « changement de perspective » (décision précitée n° 126 de 2016) établi par la directive européenne n'induisait pas la reconnaissance de la compétence exclusive de l'Etat dans la saisine du juge de la responsabilité environnementale. Ces restrictions s'expliquent par la nature particulière du dommage environnemental. Comme l'affirme la Cour constitutionnelle dans la décision n° 126 de 2016, le dommage environnemental peut s'étendre au-delà des limites territoriales d'une région déterminée. En outre, le principe d'égalité impose que les procédures de demande de réparation soient exercées de la même manière sur l'ensemble du territoire italien, sans que l'on puisse tolérer des niveaux inégaux de protection de l'environnement entre les régions ou entre les collectivités locales.

La première explication avancée par la Cour pour comprendre l'évolution de la législation laisse sceptique, le caractère interrégional ou inter-local du dommage existant bien avant l'adoption du décret législatif n° 152 de 2006. L'évocation du principe d'égalité se révèle plus délicat dans la mesure où elle comporte implicitement un jugement de valeur sur la capacité des régions et des collectivités locales à faire respecter ledit principe. L'ensemble de l'argumentation laisse un arrière-goût amer de justification à une réforme dont il a lieu de soupçonner l'esprit centralisateur mais, d'un point de vue strictement juridique, les motifs énoncés par la Cour suffisent pour démontrer la conformité à la Constitution des nouveaux dispositifs du décret législatif de 2006.

Le décret législatif n° 152 de 2006 confie à l'Etat l'initiative dans deux procédures. La première, de nature administrative, est engagée par le ministre de l'Environnement (art. 313 et 314 du décret législatif n° 152 de 2006). Lorsque l'auteur d'un dommage à l'environnement n'a pas pris des mesures de réparation, le ministre lui demande d'obtempérer

dans un délai déterminé, par le moyen d'une ordonnance immédiatement exécutoire. Si le responsable refuse d'agir, le ministre fixe de manière autoritaire le montant de la réparation et prend une seconde ordonnance par laquelle il somme ledit responsable de payer dans un délai de soixante jours suivant la notification de l'ordonnance.

Cependant, la procédure administrative ne saurait suffire à elle seule pour défendre l'environnement. Il faut savoir élever un conflit au-dessus des injonctions ministérielles et le soumettre à l'autorité des juges. Le décret législatif prévoit par conséquent une deuxième procédure, cette fois-ci de nature juridictionnelle. Elle permet au ministre de l'Environnement de saisir le juge judiciaire dans les cas visés par l'article 311 du décret législatif n° 152 de 2006. Aux termes dudit article, toute personne qui commet un fait illicite, une omission ou des comportements dangereux en violant la loi, les règlements ou des mesures administratives, par négligence, impéritie, imprudence ou violation de normes techniques, causant de la sorte des dommages à l'environnement, a l'obligation de le restaurer dans son état initial. A défaut, il devra procéder à une réparation financière.

Les deux procédures, administrative et juridictionnelle, sont alternatives. Le ministre ne peut pas les utiliser parallèlement ni l'une après l'autre (art. 315 du décret législatif n° 152 de 2006).

Le rétrécissement des voies de recours instaurées par le droit italien pour obtenir réparation du dommage environnemental témoigne d'un retour en force de l'Etat, après une politique continue de régionalisation et de décentralisation commencée dans les années quatre-vingt-dix et qui connut son apogée lors de l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle de 2001.

Il serait sans doute de bon ton de déplorer cette apparente défiance envers les régions et les collectivités locales, de regretter que le décret législatif n° 152 de 2006 soit dépourvu de cet esprit de conciliation à laquelle le législateur italien est d'ordinaire si attaché. Mais n'a-t-il pas voulu, par ce moyen, marquer l'importance accordée à la matière environnementale ? Car en mettant en avant le rôle de l'Etat, le décret législatif n° 152 de 2006 parvient aussi à valoriser l'environnement. Une matière si essentielle que seul l'Etat est en mesure d'engager des procédures relatives à la responsabilité environnementale. Loin des regrets que pourrait

engendrer la législation italienne, il faut donc se réjouir que la protection de l'environnement soit devenue un enjeu fondamental chez nos voisins transalpins.

La Lettre d'Italie, novembre 2017, n° 1, p. 14