



**Prof. Donato Castronuovo**

*Directeur adjoint de MacroCrimes*

*Professeur ordinaire de Droit pénal – Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Ferrara*

**Dr. Stefano Zirulia**

*Membre de MacroCrimes*

*Chercheur en droit pénal – Dipartimento di Scienze giuridiche “Cesare Beccaria” – Università degli Studi di Milano*

**Dr. Valentina Felisatti**

*Membre de MacroCrimes – Doctorante – Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Ferrara*

**Tierce intervention – Observations écrites**  
**Requête n° 39742/14 Di Caprio et autres c. Italie et trois autres requêtes**

**I. EFFECTIVITÉ ET ÉPUISEMENT DES RECOURS INTERNES**

**1. Introduction**

Le droit consacré par l'article 13 et la règle prévue à l'article 35 de la Convention exigent que la voie de recours ouverte au requérant soit effective. Ce dénominateur commun permet ainsi d'aborder ensemble les questions concernant l'existence et l'épuisement des voies de recours internes. Comme nous le verrons, en l'espèce, cet examen se superpose à l'appréciation du **caractère effectif et efficace des instruments pénaux** de protection de l'environnement, de la vie et de la santé, et de **leur accessibilité** pour les requérants relativement à leurs griefs fondés sur les droits garantis par les articles 2 et 8 de la Convention.

Pour procéder à cette analyse, il convient de prendre en considération l'indubitable **spécificité du phénomène appelé « terra dei fuochi »**, dont la complexité découle de plusieurs facteurs<sup>1</sup> : sa durée pluridécennale et le caractère sériel des activités illicites, la variabilité des modalités d'atteinte à l'environnement (abandon, déversement, enfouissement, combustion de différents types de déchets spéciaux dangereux dont la composition chimique est très variable), des conduites illicites qui relèvent tant de la criminalité organisée que d'individus isolés ou de l'exercice illicite de l'activité d'entreprise, le lien entre délits environnementaux et épisodes de corruption<sup>2</sup>, le caractère diffus et l'extension des effets de la contamination et, enfin, la pluralité des sources de pollution présentes de manière « parcellaire » sur de vastes zones du territoire de la Campanie. Cette complexité a rendu de plus en plus difficile tant le déroulement d'une activité de contrôle efficiente de la part des autorités compétentes que la mesure de l'apport concret de chaque conduite illicite, de caractère sériel, dans le résultat final de la dégradation environnementale dévastatrice. Ce dernier aspect a indubitablement un impact sur le rôle concret que le droit pénal peut aspirer à jouer dans une répression effective et efficace du phénomène, compte tenu des limites infranchissables de la garantie qui découle du **principe de la personnalité de la responsabilité pénale**, lequel ne permet de sanctionner que les auteurs identifiés d'un *fait* qui leur est *propre* (et dont ils sont reconnus *coupables*).

Les observations qui suivent tendent ainsi à examiner si le droit pénal national est doté d'une efficacité répressive suffisante au regard d'un phénomène aussi complexe, et donc si l'instrument pénal constitue une voie de recours appropriée pour répondre aux griefs des requérants.

**2. Évolution du droit pénal de l'environnement en Italie et son efficacité répressive et préventive**

Jusqu'en 2001, la protection pénale en matière de déchets relevait exclusivement d'**infractions de nature administrative ou contraventionnelle** contenues dans le décret législatif n° 22/1997 (le « **décret Ronchi** »). Ce n'est qu'avec la loi n° 90/2001 qu'a été introduit le premier délit en la matière : *activités organisées pour le trafic illicite de déchets* (article 53-bis du décret législatif n° 22/1997).

<sup>1</sup> Document de la XII<sup>e</sup> commission permanente du Sénat (Hygiène et santé), 29 novembre 2017, in [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1063792.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1063792.pdf), 11 et suiv.

<sup>2</sup> Voir le Rapport de la commission d'enquête constituée en application de la loi n° 1 du 7 janvier 2014 (XVII<sup>e</sup> législature), 28 février 2018, in [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1066718.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1066718.pdf), 653 (ci-après Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018).

En 2006, dans le but de réorganiser la protection de l'environnement, le législateur italien a adopté le **décret législatif n° 152/2006** (appelé dans la pratique le « **texte unique environnemental** », « TUA »), dans lequel ont été regroupées les principales infractions en la matière, dont l'infraction administrative d'*abandon de déchets* (articles 192 et 255), les contraventions d'*activité de gestion non autorisée* (article 256) et de *trafic illicite de déchets* (article 259), ainsi que le délit d'*activités organisées pour le trafic illicite de déchets* (article 260 TUA). À l'exception de ce dernier délit, les infractions pénales contenues dans le TUA consistaient donc exclusivement en des **contraventions**. D'où leur **capacité répressive réduite** face à ces phénomènes illicites perçus comme étant toujours plus agressifs, avec pour conséquence une protection ineffective – considérée comme telle dans la doctrine et la pratique<sup>3</sup> – découlant de nombreux facteurs d'ordre général. Avant tout, les délais de **prescription** très brefs prévus pour les contraventions (quatre ans en l'absence de suspension ou d'interruption) se concilient mal avec la complexité des enquêtes en matière environnementale. De très nombreux procès portant sur des infractions prévues par le TUA connaissent ainsi l'échec de la prescription<sup>4</sup>. En deuxième lieu, les contraventions punissables d'une amende ou d'une peine privative de liberté sont susceptibles d'être éteintes par **oblation**, à savoir la possibilité pour l'auteur d'une telle infraction de payer avant le jugement une somme égale au tiers (article 161) ou à la moitié (article 161-*bis* code pénal) du maximum de l'amende prévue par la loi<sup>5</sup>. La contravention fait en outre obstacle au recours à certains instruments procéduraux tels que les **écoutes téléphoniques** en vertu de l'article 266 du code de procédure pénale. Enfin, la **récidive** ne s'applique pas aux contraventions.

En ce qui concerne la **prescription**, il convient par ailleurs de signaler certaines interventions législatives tendant à limiter le risque de prescription de l'infraction dans l'attente du jugement. D'une part, se référant spécifiquement à la matière environnementale, l'article 11 de la loi n° 136/2010 a inclus le délit prévu par l'article 260 TUA (*activités organisées pour le trafic illicite de déchets*) dans la liste des infractions relevant de la compétence des directions de district anti-mafia, infractions pour lesquelles les délais de prescription sont automatiquement doublés. D'autre part, concernant la prescription de manière générale, deux réformes sont récemment intervenues par lesquelles de nouvelles hypothèses de suspension du délai de prescription ont été introduites dans le but d'accorder aux organes juridictionnels des délais plus longs pour établir les responsabilités : il s'agit de la loi n° 103/2017 (« réforme Orlando »), déjà entrée en vigueur, et de la loi anti-corruption n° 3/2019 (dite « spazzacorrotti »), très discutée, dont l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la prescription a été repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2020, sauf interventions législatives contraires (toujours possibles). Indépendamment des nombreux problèmes d'interprétation soulevés par ces interventions législatives qui se sont succédé à brève distance, il convient de signaler que leurs effets réels sur l'efficacité répressive et préventive des dispositions pénales en matière d'environnement ne pourront être évalués que dans le futur, compte tenu de la non-rétroactivité des nouvelles dispositions, considérées par la jurisprudence nationale univoque, y compris celle de la Cour constitutionnelle, comme relevant du droit pénal de fond.

Poussé par l'urgence engendrée par le phénomène de la « terra dei fuochi », le législateur a introduit dans le TUA, par le décret législatif n° 136/2013 (converti en loi n° 6/2014), un deuxième délit, celui de **combustion illicite de déchets**, visant à réprimer le phénomène des incendies de déchets (article 256-*bis* TUA). Toutefois, bien que dotée d'un fort impact symbolique, l'infraction n'a en pratique pas apporté les résultats escomptés, des limites significatives s'étant manifestées lors de son application, principalement du fait de la difficulté d'identification des responsables et de la formulation insatisfaisante de la disposition<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Voir, entre autres, Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, Turin, II<sup>e</sup> éd., 2016, 21 suiv.

<sup>4</sup> *Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018*, précité, 300.

<sup>5</sup> Par exemple, les infractions de gestion non autorisée des déchets non dangereux (article 256 § 1 a)) et d'omission d'assainissement en lien avec des substances non dangereuses (article 257 § 1 TUA) sont susceptibles d'extinction par oblation.

<sup>6</sup> Voir le *Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018*, précité, 207 suiv., 648. Par exemple, le parquet de Naples « a souligné que (...) la disposition (...) s'est révélée inapte à lutter efficacement contre le phénomène des incendies de déchets parce que dans environ 95% des cas, les auteurs des incendies de déchets sont inconnus (...) » (*ibidem*, 211). Comme cela a également été mentionné par les magistrats entendus par la commission d'enquête, le § 1 de la disposition (« quiconque met le feu à des déchets abandonnés ou déposés de manière incontrôlée ») se révèle applicable seulement dans les très rares cas où l'auteur est pris sur le

Concernant le code pénal et l'évolution jurisprudentielle y relative, il convient de prendre en considération le délit de *désastre innommé* (article 434). Il s'agit d'un délit « contre la sécurité publique » (titre VI du code pénal) qui punit d'une peine d'un à cinq ans d'emprisonnement quiconque commet un fait visant à provoquer l'écroulement d'une construction ou *tout autre désastre* (§ 1), et qui prévoit une aggravation de la sanction (de trois à douze ans d'emprisonnement) si le désastre se réalise (§ 2). Compte tenu du caractère intrinsèquement indéterminé de la notion d'*autre désastre*, cette infraction, faute d'autres infractions dans le code pénal, a été utilisée de manière « créative » par la jurisprudence au cours des vingt dernières années pour sanctionner également – au-delà du contexte originel de la sécurité publique – le *désastre environnemental*. Même si certains procès pour désastre environnemental ont été interrompus par la prescription<sup>7</sup>, des condamnations ont ainsi néanmoins été prononcées en application de l'article 434 du code pénal dans des affaires relatives aux déchets<sup>8</sup>.

Enfin, ce n'est qu'en **2015**, par la loi n° 68, que le législateur italien a finalement approuvé une réforme (qui se voulait) organique en matière d'« **éco-délits** », introduisant dans le livre II du code pénal le titre VI-*bis* consacré aux « délits contre l'environnement ». Sont ainsi entrés dans le code, notamment, les délits de *pollution environnementale* (article 452-*bis*), de *mort ou blessures en conséquence de la pollution* (article 452-*ter*), de *désastre environnemental* (article 452-*quater*), de *trafic de matériel hautement radioactif* (article 452-*sexies*), d'*omission d'assainissement* (article 452-*terdecies*) et d'*activités organisées pour le trafic illicite de déchets* (article 452-*quaterdecies*)<sup>9</sup>. Malgré la portée fortement répressive de la réforme<sup>10</sup> – visant à finalement transposer de manière plus complète la directive 2008/99/CE et à remédier à la carence d'effectivité de longue date qui touchait ce domaine de protection – elle n'a pas fait l'économie de critiques de la part de la doctrine<sup>11</sup> et de quelques perplexités exprimées par la magistrature<sup>12</sup>, en raison de la **technique rédactionnelle discutabile** utilisée pour certaines infractions essentielles dans le nouveau système normatif, dont l'interprétation s'est jusqu'à présent révélée peu aisée, en particulier dans la pratique judiciaire. Tout d'abord, la coordination entre les infractions de *pollution environnementale* (article 452-*bis*), de *mort ou blessures en conséquence du délit de pollution* (article 452-*ter*) et de *désastre environnemental* (art. 452-*quater*) n'est pas aisée, en particulier à raison de la similitude partielle des conduites illicites de **compromission ou altération abusive** des milieux naturels<sup>13</sup>. Le **rapport entre le désastre innommé (sous forme de désastre**

---

fait ; le § 2 (qui punit quiconque a abandonné des déchets ou s'est livré à une gestion non autorisée ou à un trafic illicite des déchets dans le but d'y mettre feu), compte tenu de la difficulté de prouver la finalité de l'action de dispersion, échoue dans son intention de qualifier indirectement de délit les conduites d'abandon, etc. (*ibidem*, 209-210).

<sup>7</sup> Pour ce qui est des affaires relatives aux déchets, rappelons par exemple l'affaire *Cassiopea* (mentionnée dans le *Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018*, précité, 576 suiv.) et l'arrêt de la Cour de cassation, 1<sup>re</sup> section, 14 juillet 2011, n° 46189, *Passariello et autres*, in DeJure.

<sup>8</sup> Voir, par exemple, juge de l'audience préliminaire du tribunal de Naples, 13 novembre 2013, et cour d'appel de Naples, 1<sup>er</sup> décembre 2015, *Bidognetti et autres* (cités dans le *Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018*, précité, 353) ; Cour de cassation, 1<sup>re</sup> section, 17 mai 2017, n° 58023, *Pellini*, in DeJure.

<sup>9</sup> Ce dernier délit a en réalité simplement été transféré du TUA (article 260) au code pénal.

<sup>10</sup> Le renforcement répressif, mais aussi préventif et réparateur, de l'ensemble ressort également des circonstances aggravantes en cas d'association de malfaiteurs et d'association de type mafieux aux fins de la commission des délits prévus au titre VI-*bis* du code pénal (article 452-*octies*), de la prévision d'une sorte de circonstance aggravante « écologique » qui s'applique à toute infraction commise dans le but de porter atteinte à l'environnement (article 452-*novies*), de la prévision de la confiscation (article 452-*undecies*), de l'introduction d'atténuations notables de la peine en cas de repentir actif (article 452-*decies*), de l'ordonnance judiciaire de restauration des lieux avec exécution à la charge du condamné (article 452-*duodecies*), du doublement du délai de prescription pour les éco-délits (article 157 § 6 du code pénal), etc.

<sup>11</sup> Voir, entre autres, Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, précité, 239 suiv., auquel nous renvoyons pour plus de références.

<sup>12</sup> Voir Ufficio del Massimario de la Cour de cassation, Rapport n° III/04/2015 du 29 mai 2015, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 3 juin 2015, 1 suiv.

<sup>13</sup> La jurisprudence de la Cour de cassation sur la réforme – qui a jusqu'à présent concerné seulement des mesures provisoires – a essentiellement porté sur l'analyse du terme « abusivement » qui apparaît tant dans le délit de pollution que dans celui de désastre. Pour ce qui est des procédures relatives au délit de pollution, la Cour attribue à ce terme un sens plutôt large, dans le sens de la violation de dispositions législatives ou de prescriptions administratives (Melzi d'Eril, *L'inquinamento ambientale a tre anni dall'entrata in vigore*, in *Diritto penale contemporaneo*, 7/2018, 35 suiv.) : voir, en particulier, Cour de cassation, 3<sup>e</sup> section, 27 octobre 2016, n° 10515, Cour de cassation, 3<sup>e</sup> section, 21 septembre 2016, n° 46170, Cour de cassation, 3<sup>e</sup> section, 31 janvier

**environnemental) prévu à l'article 434 et le nouveau désastre environnemental de l'article 452-quater n° 3**, qui se réfère à des hypothèses d'« atteinte à la sécurité publique », s'avère encore plus complexe. En effet, le nouveau délit, caractérisé par des éléments de différenciation notable par rapport à l'infraction précédente, s'ouvre sur une clause de réserve plutôt obscure : « *hors les cas prévus par l'article 434* ». De deux choses l'une : ou on attribue à cette clause un sens « pédagogique » superflu visant à rappeler au juge que lorsque les conditions prévues à l'article 452-quater ne sont pas réunies, il peut appliquer l'ancien désastre innommé, si les conditions en sont remplies<sup>14</sup>, ou on considère que l'*incipit* en question est une clause expresse de subsidiarité visant à régir la concurrence apparente entre ces dispositions. Dans ce deuxième cas, on se trouverait toutefois face à une **conséquence paradoxale**, à savoir que « ce serait l'infraction prévue à l'article 434 du code pénal qui s'appliquerait, compte tenu notamment du contenu univoque de ladite clause. Cette disposition prévoit toutefois une sanction moins grave par rapport à celle prévue pour le désastre environnemental de nouvelle génération, ce qui serait en totale opposition avec la logique de la subsidiarité qui impose l'application de la norme principale » en tant qu'expression d'un fait plus grave<sup>15</sup>. La qualification des faits de désastre en application de l'une ou l'autre de ces dispositions n'est d'ailleurs pas dépourvue de conséquences, au moins pour deux raisons : le doublement du délai de prescription n'est prévu que pour les nouveaux éco-délits (article 157 § 6 du code pénal)<sup>16</sup>, de même que l'obligation de restauration en cas de condamnation (article 452-duodecies)<sup>17</sup>.

### **3. L'efficacité répressive des instruments de protection offerts par le droit pénal de l'environnement**

Après avoir sommairement décrit le cadre normatif de la protection pénale de l'environnement et de la santé en matière de déchets, nous pouvons maintenant analyser le coefficient d'effectivité et d'efficacité des instruments de protection y relatifs. Pour ce qui est de l'**accessibilité des voies de recours pénales**, il suffit de rappeler que, s'agissant dans tous les cas d'infractions qui peuvent être poursuivies d'office, l'« activation » de la protection pénale en matière d'environnement dépend exclusivement du ministère public.

---

2017, n° 15865, Cour de cassation, 3<sup>e</sup> section, 6 juillet 2017, n° 52436, Cour de cassation, 3<sup>e</sup> section, 27 avril 2018, n° 28732, toutes in DeJure. Dans les décisions citées, la Cour de cassation s'est également concentrée sur la définition de « compromission » et de « détérioration » d'un milieu naturel ou d'un écosystème, se bornant à rappeler que ces éléments prévus à titre alternatif pour le délit de pollution défini à l'article 452-bis n'exigent pas que le dommage à l'environnement soit irréversible, ce qui est en revanche un élément constitutif du délit de désastre prévu à l'article 452-quater n° 1. Voir également Cour de cassation, 3<sup>e</sup> section, 19 septembre 2018, n° 50018, in DeJure, où dans un cas de déversement de déchets sur le territoire de la Campanie, il est précisé que la pollution ne suppose pas nécessairement une « contamination » du milieu naturel.

<sup>14</sup> Voir Ruga Riva, *Diritto penale dell'ambiente*, précité, 258, qui, conformément à la jurisprudence (note 17 ci-dessous), considère que « par la clause de réserve en question, le législateur de la réforme a voulu éviter des effets de discontinuité normative, en ne touchant pas aux procès en cours pour désastre innommé même, le cas échéant, lorsqu'ils ne relèvent pas de la description du fait découlant de l'article 452-quater ».

<sup>15</sup> Riccardi, *I "disastri ambientali"*, in *Diritto penale contemporaneo*, octobre 2018, 341.

<sup>16</sup> Note 10 ci-dessus.

<sup>17</sup> Le problème du rapport entre les deux infractions n'a pas échappé à la jurisprudence. Dans un premier arrêt (Cour de cassation, 1<sup>e</sup> section, 17 mai 2017, n° 58023, *Pellini*, précité), il s'agissait de faits commis avant l'entrée en vigueur de la réforme. Le juge a donc facilement conclu à l'applicabilité de l'ancien désastre innommé (article 434). Une deuxième affaire (qui s'est conclue par l'arrêt de la Cour de cassation, 3<sup>e</sup> section, 18 juin 2018, n° 29901, *Nicolazzi e Rocca*, in DeJure) démontre de manière évidente le **caractère équivoque du texte qui a introduit le nouveau délit de désastre environnemental**, en particulier sous la forme du n° 3 de l'article 452-quater, en lien avec l'atteinte à la sécurité publique. Dans un cas de danger d'écroulement de constructions abusives, le parquet et le tribunal avaient en effet considéré que l'atteinte à la sécurité publique pouvait être constituée, aux fins de l'article 452-quater n° 3, de manière totalement indépendante d'une quelconque altération environnementale. La Cour de cassation a en revanche opté, à raison, pour l'application au cas d'espèce du désastre innommé prévu à l'article 434. Elle a en effet précisé que la nouvelle infraction prévue à l'article 452-quater n° 3 « doit nécessairement se référer à des comportements qui ont une incidence sur l'environnement, dont le danger pour la sécurité publique représente une conséquence directe, même en l'absence des autres situations prévues par la disposition. Ce type de difficultés d'application, qui découlent de la coordination défectueuse entre l'ancien et le nouveau délit de désastre, semble pouvoir avoir une forte incidence négative sur l'effectivité de la réforme des « éco-délits ».

Quant à l'**effectivité du droit pénal de l'environnement en tant que tel**, comme cela est également affirmé à plusieurs reprises dans le *Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018*, « du point de vue des enquêtes judiciaires et de la répression pénale, de très nombreux problèmes de nature technico-juridique apparaissent » et rendent extrêmement difficile l'obtention de résultats satisfaisants sur le plan de la protection des intérêts concernés, notamment en conséquence de la prescription des infractions<sup>18</sup>.

Le *Rapport* ajoute que « la complexité dans l'établissement des faits qui est propre à ce domaine et les délais de prescription sont deux éléments qui conditionnent objectivement l'issue des procès en matière environnementale. Il sera nécessaire de vérifier dans un futur proche si et dans quelle mesure les nouvelles dispositions en matière d'« éco-délits » sont de nature à assurer une protection plus efficace. La présente commission n'a pas encore été en mesure d'apprécier cet élément concrètement puisqu'au cours de ce travail d'enquête, nombres des procès qui ont fait l'objet de notre étude ont été instruits alors que les instruments normatifs à disposition du juge ne prévoyaient pas encore les nouveaux « éco-délits » »<sup>19</sup>.

Indépendamment de ces interrogations quant à l'**effectivité future des nouveaux « éco-délits »**, il convient d'observer que dans le procès pénal, la seule « voie de recours » ouverte aux victimes des infractions en matière environnementale est la **constitution de partie civile**, qui permet à la personne lésée d'obtenir une réparation du dommage subi. Même lorsque la constitution de partie civile est recevable dans des procédures concernant des infractions en matière environnementale – qui tendent essentiellement à la protection d'intérêts publics – des problèmes non secondaires demeurent sur le plan de l'effectivité de la protection des droits dont la violation est aujourd'hui alléguée. En effet, comme cela ressort des nombreuses requêtes dont la Cour est saisie dans la présente procédure, les griefs formulés par les requérants relativement à l'imposant désastre écologique qui touche de larges zones du territoire de la Campanie vont bien au-delà de la simple demande de réparation et tendent plutôt à obtenir la **cessation de l'état de dégradation** et la **prévention des phénomènes de contamination** en tant que faits qui affectent négativement les droits reconnus par les articles 2 et 8 de la Convention. Même si le requérant qui s'est constitué partie civile dans un procès pénal pour une infraction en matière environnementale se voyait octroyer une réparation, celle-ci ne servirait en aucune manière l'exigence principale de restauration de la situation de compromission environnementale qui touche désormais depuis plusieurs décennies la région de la « terra dei fuochi » (sans que les diverses initiatives tendant à l'assainissement aient par ailleurs abouti à des effets significatifs).

L'affaire ici examinée présente des aspects prononcés d'analogie avec l'affaire *Cordella et autres c. Italie*, dans laquelle la Cour – après avoir relevé que les griefs des requérants concernaient l'absence de mesures visant à assurer la dépollution du territoire concerné et que l'assainissement des territoires était un objectif poursuivi en vain depuis plusieurs années par les autorités nationales – a dit que « compte tenu aussi des éléments soumis par les requérants et en l'absence de précédents jurisprudentiels pertinents, la Cour estime qu'aucune démarche de nature pénale, civile ou administrative ne saurait répondre à cet objectif dans la présente espèce »<sup>20</sup>.

Le fait que le droit interne prévoit qu'en cas de condamnation pour un délit en matière environnementale le juge peut ordonner la **remise en l'état des lieux** (articles 256-bis TUA et 452-duodecies code pénal) ne change en rien ces conclusions. En effet, l'obligation de remise en l'état ne rend pas à elle seule le recours au droit pénal effectif au sens des articles 13 et 35 de la Convention, puisque cette obligation est une conséquence de la condamnation pénale, résultat procédural – loin d'être évident, comme nous l'avons dit – dans lequel la personne lésée n'a aucun pouvoir d'impulsion, même si elle s'est constituée partie civile.

Il ne semble pas non plus y avoir de voies de recours effectives ouvertes au requérant hors du droit pénal, que ce soit dans le cadre d'une action ordinaire en **réparation devant le juge civil** (articles 2043 suiv. code civil) ou dans le cadre de l'action particulière en **réparation du préjudice environnemental devant le ministre de l'Environnement** (article 311 TUA). Comme la Cour l'a souligné dans l'affaire *Di Sarno et autres c. Italie*, « [e]n ce qui concerne la possibilité pour les requérants d'exercer une action en dommages-

<sup>18</sup> *Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018*, précité, 652.

<sup>19</sup> *Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018*, précité, 655.

<sup>20</sup> *Cordella et autres c. Italie*, nos 54414/13 et 54264/15, § 123, 24 janvier 2019.

intérêts devant les juridictions civiles, la Cour note, d'une part, qu'une telle démarche aurait théoriquement pu aboutir au dédommagement des intéressés mais non à l'enlèvement des déchets des voies et lieux publics »<sup>21</sup>. Quant à l'action en réparation du préjudice environnemental au titre de l'article 311 TUA, la Cour a affirmé dans la même affaire que « seul le Ministère de l'Environnement peut demander réparation du préjudice environnemental et que les particuliers ne peuvent que l'inviter à saisir les autorités judiciaires. Il s'ensuit que les recours prévus par ces dispositions n'auraient pas permis aux requérants de se prévaloir du préjudice découlant des dommages à l'environnement »<sup>22</sup>.

En conclusion, il est indubitable que même un **moyen de protection abstraitement efficace** – tel que l'instrument fortement répressif que sont les « éco-délits », récemment introduits dans le droit italien – peut se révéler **concrètement inefficace**, en particulier pour les victimes de phénomènes aussi complexes que celui de la « terra dei fuochi ». Et ce tant à raison des caractéristiques déjà mentionnées de spécificité du phénomène en question (complexité, durée, étendue, caractère sériel des conduites délictueuses, nombre d'auteurs, etc.), que parce qu'aux fins des articles 13 et 35 de la Convention, l'efficacité d'un instrument de protection (telle, par exemple, la constitution de partie civile dans le procès pénal pour des infractions en matière environnementale ou contre la sécurité publique) doit s'évaluer non seulement au regard de la possibilité d'obtenir une réparation appropriée des préjudices subis mais aussi et surtout, en particulier dans les cas de violations concernant l'environnement et la santé, au regard de sa capacité à **prévenir la violation alléguée et sa réitération**. Ces objectifs de protection ont jusqu'à présent échoué dans le cas du phénomène criminel de la « terra dei fuochi », malgré l'évolution législative et jurisprudentielle significative qui a touché au fil du temps le droit pénal de l'environnement et de la santé collective.

## II. VIOLATION DU DROIT À LA VIE ET DU DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

### 1. Le droit à la vie

Compte tenu des risques diffus pour la vie et la santé des personnes, ainsi que de l'inertie ou, tout au moins, de l'inefficacité des actions de lutte entreprises jusqu'à ce jour par l'État italien, le phénomène de la « terra dei fuochi » est de nature à emporter violation de l'article 2 de la Convention à l'égard de toutes les personnes résidant dans les territoires concernés de la Campanie .

Ce phénomène peut être entièrement reconstitué en fait, quant à ses origines, son évolution et ses dimensions actuelles, au vu des **rapports des commissions d'enquête parlementaires** qui se sont succédé depuis 1995<sup>23</sup>. Ces documents s'accordent à souligner **l'enracinement progressif d'un macro-phénomène** de gestion et de traitement illégal des déchets industriels et solides urbains, qui ne s'est heurté qu'à de rares obstacles, et s'est appuyé sur des accords stables entre entrepreneuriat, politique et criminalité organisée (qu'on appelle « écomafia »)<sup>24</sup>, produisant une **dégradation environnementale grave, complexe et étendue, source à son tour de risques massifs pour la santé et la vie des populations exposées**.

À cet égard, les données épidémiologiques disponibles, qui sont le fruit d'études spécifiquement menées sur les territoires concernés par le phénomène examiné, mettent en évidence l'augmentation de l'incidence de pathologies que la littérature scientifique internationale relie du point de vue étiologique aux substances relâchées dans la nature par des déchets dangereux. Récemment, le cinquième rapport de l'**étude SENTIERI**<sup>25</sup> a relevé que « sur tout le territoire du site concerné, les excès de pathologies constatées au cours des périodes d'observation antérieures par des études indépendantes se confirment dans l'ensemble, pathologies dont nombre d'entre elles relèvent de différents facteurs de risque parmi lesquels la littérature internationale la plus

<sup>21</sup> *Di Sarno et autres c. Italie*, n° 30765/08, § 87, 10 janvier 2012.

<sup>22</sup> *Di Sarno et autres*, précité, § 89.

<sup>23</sup> Il s'agit des commissions parlementaires « sur les activités illicites liées au cycle de traitement des déchets et aux infractions environnementales qui y sont liées » énumérées dans l'exposé des faits de la présente affaire (§ 9). Le dernier rapport disponible (qui n'est pas cité dans l'exposé des faits) est le *Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018*, précité.

<sup>24</sup> *Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018*, précité, 302 suiv.

<sup>25</sup> *Zona et autres, SENTIERI (étude épidémiologique nationale des territoires et des zones d'habitation exposés au risque de pollution)*, cinquième rapport, in *Epidemiologia e Prevenzione*, n° 2-3, année 43, mars-juin 2019, supplément 1, 118.

récente reconnaît l'exposition au traitement inapproprié de déchets dangereux et urbains ou à des contaminants présents dans certaines zones du site ». La même étude juge « urgentes la mise en œuvre de plans d'assainissement environnemental et la cessation des pratiques de traitement des déchets illégales ou non conformes à la réglementation, avec la restauration d'un cycle vertueux de gestion des déchets »<sup>26</sup>. Ces conclusions se fondent, entre autres, sur les données fournies par un rapport de l'Institut supérieur de santé de 2015<sup>27</sup>, auquel le *cinquième rapport SENTIERI* renvoie à plusieurs reprises et dans lequel sont réunies des données relatives à l'incidence tumorale, aux causes de décès et aux hospitalisations dans les communes qui constituent la « terra dei fuochi » au sens de la loi n° 6/2015. Les pathologies pour lesquelles l'existence d'excès statistiquement significatifs est signalée, tant pour la population adulte que pour la population infantile et adolescente, sont les suivantes : cancer de l'appareil urinaire (en particulier cancer de la vessie), cancer du tissu lymphohématopoïétique, lymphome non hodgkinien, cancer du sein, cancer de l'estomac, cancer du foie, cancer du poumon, cancer du pancréas, cancer du larynx, cancer du rein, infarctus du myocarde aigu<sup>28</sup>. Dans l'ensemble, ces données permettent de considérer comme scientifiquement démontrée au-delà de tout doute raisonnable l'existence d'un **risque diffus élevé de contracter des pathologies potentiellement mortelles**, qui pèse **sur les populations exposées** à la pollution découlant de la dispersion de déchets dans l'environnement.

Les considérations exposées ci-dessus méritent d'être précisées au regard des trois catégories distinctes dont relèvent les requérants personnes physiques dans les affaires examinées par la Cour : **a)** les personnes qui ont développé l'une des pathologies découlant de la pollution liée aux déchets (**victimes directes**), **b)** les proches de personnes décédées à cause de l'une de ces pathologies (**victimes indirectes**), **c)** les personnes qui, bien que n'ayant encore développé aucune pathologie spécifique, vivent dans une zone où elles sont **constamment exposées** aux facteurs de risque susceptibles de les provoquer.

Du point de vue de l'**applicabilité de l'article 2**, il ne fait aucun doute que les catégories a) et b) en relèvent. Cette disposition, conformément à la finalité de *protection* de la vie qui la sous-tend, s'applique en effet non seulement aux cas où la victime est décédée mais aussi à ceux où sa vie a été exposée à un danger grave, hypothèse qui existe sans aucun doute en présence des pathologies (dans une large mesure de caractère oncologique) qui viennent d'être énumérées<sup>29</sup>.

À bien y regarder, la logique d'extension du droit à la vie à des affaires sans issue fatale est parfaitement susceptible de faire également relever du champ d'application de l'article 2 la catégorie c). La Cour a en effet déjà eu l'occasion de se prononcer en faveur de l'applicabilité de cette disposition à des affaires où, même en l'absence d'une atteinte tangible à la santé, le risque de décès qui pesait sur le requérant ressortait d'autres indicateurs : on peut penser à l'exclusion d'un programme de protection de témoins<sup>30</sup>, à l'extradition vers un pays où la peine capitale est pratiquée<sup>31</sup>, voire à la survie fortuite face à des désastres naturels, même en l'absence de blessures<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Musmeci et autres, *Mortalità, ospedalizzazione e incidenza tumorale, nei Comuni della Terra dei Fuochi in Campania (relazione ai sensi della legge 6/2014)*, Rapport ISTISAN n° 15/27, 2015.

<sup>28</sup> Musmeci et autres, *Mortalità, ospedalizzazione e incidenza tumorale*, précité, 6-9, 13-18. Sur la base d'une méthodologie partiellement différente de celle adoptée dans l'étude SENTIERI, le *Document de la XII<sup>e</sup> commission permanente du Sénat (Hygiène et santé)* parvient toutefois à des conclusions plus prudentes – assorties par ailleurs de recommandations quant aux approfondissements à réaliser dans le futur – tout en relevant une corrélation entre dégradation environnementale et effets négatifs sur la santé des personnes exposées en termes d'excès statistiquement significatifs des pathologies susmentionnées (*Document*, précité, 70-91, 158-171).

<sup>29</sup> *L.C.B. c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998, § 36, *Recueil des arrêts et décisions* 1998 III, *Brincat et autres c. Malte*, n°s 60908/11 et 4 autres, § 82, 24 juillet 2014.

<sup>30</sup> *R.R. et autres c. Hongrie*, n° 19400/11, §§ 26-32, 4 décembre 2012.

<sup>31</sup> *A.L. (X.W.) c. Russie*, n° 44095/14, §§ 63-66, 29 octobre 2015.

<sup>32</sup> *Kolyadenko et autres c. Russie*, n°s 17423/05 et 5 autres, 28 février 2012 : dans un cas d'inondation, la Cour a jugé l'article 2 de la Convention non applicable aux requérants qui, au moment de l'incident, se trouvaient loin des habitations emportées par les eaux, alors qu'elle a jugé cette même disposition applicable aux requérants qui étaient à leur domicile, même s'ils n'avaient subi aucune blessure (« *the fact that they survived and sustained no injuries has no bearing (...)* », § 155).

Il ressort de cette jurisprudence établie que la manifestation d'une atteinte grave à la santé n'est pas un *élément constitutif* du danger au sens de l'article 2, mais un simple *élément de preuve* de la gravité du danger lui-même. Relativement à la catégorie c), en particulier, **la preuve de la mise en danger de la vie des requérants** peut être déduite des **études épidémiologiques** qui, comme nous l'avons rappelé, ont souligné sans équivoque une augmentation de l'incidence de pathologies mortelles qui correspond à l'exposition à la pollution provoquée par les déchets. Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas de simples observations statistiques<sup>33</sup>, mais d'études scientifiques menées précisément selon la méthode épidémiologique, c'est-à-dire à travers des critères qui ont permis de parvenir à certaines des découvertes les plus importantes du vingtième siècle dans le domaine médical<sup>34</sup>, et à laquelle nous confions aujourd'hui, par exemple, de délicates procédures de pharmacovigilance<sup>35</sup>. Les études épidémiologiques sont susceptibles de fournir des mesures fiables du risque réparties sur l'ensemble de la population exposée, grâce auxquelles il est possible de déterminer si *tout un chacun* a vu le risque de maladie augmenter<sup>36</sup>. Lorsque ce risque a pour objet des maladies potentiellement mortelles – comme en l'espèce – rien ne s'oppose donc à l'applicabilité de l'article 2. En conclusion, les requérants de la catégorie c) doivent être considérés comme des *victimes directes* au même titre que les requérants de la catégorie a), dont ils ne se différencient qu'en ce qu'ils se plaignent de la seule « atteinte découlant de l'exposition » (atteinte à la vie découlant de l'exposition) aux substances toxiques en question.

Les considérations ci-dessus permettent également d'introduire et d'aborder d'autres questions relatives à l'existence du **lien de causalité entre l'exposition à la pollution et le développement de pathologies graves** (parfois mortelles). Il s'agit en effet de maladies oncologiques multifactorielles caractérisées par une période de latence longue et dont l'étiologie n'est pas encore totalement connue. C'est pourquoi, même lorsque l'existence d'un risque diffus pour les personnes exposées de contracter une maladie est certaine (*general causation*), il reste à établir le lien de causalité individuel entre l'exposition et la maladie qui a touché le requérant (*specific causation*). À cette fin intervient le **critère logique de l'exclusion des causes alternatives**, que la Cour a déjà eu l'occasion d'appliquer dans des affaires analogues<sup>37</sup>. En présence d'un facteur de risque établi et en l'absence de toute autre cause qui aurait pu à elle seule provoqué l'événement, il est en effet possible de conclure en faveur de l'existence de la causalité individuelle au-delà de tout doute raisonnable. Dans des cas incertains, il est en outre possible d'invoquer à titre subsidiaire l'« atteinte (à la vie) découlant de l'exposition », basée sur la seule donnée relative à l'**augmentation du risque**, comme cela se produit pour les requérants qui ne sont affectés d'aucune pathologie.

Les preuves disponibles vont, en outre, toutes dans le sens de démontrer l'existence des autres éléments constitutifs d'une violation du droit à la vie. Il convient tout d'abord de prendre en considération la **pleine connaissance de la part des appareils centraux et périphériques de l'État italien de la situation sanitaire très grave** qui s'est créée au fil des années dans les territoires concernés, **ainsi que des causes de cette situation** qui découlent des activités perpétrées dans le champ du phénomène criminel de l'écomafia. Les rapports déjà cités des commissions d'enquête qui se sont succédé depuis 1995, ainsi que le rapport de la XII<sup>e</sup> commission permanente du Sénat<sup>38</sup>, contiennent en effet des références précises à l'empoisonnement des territoires concernés par des activités illicites d'enfouissement et de combustion des déchets, accompagnées de données alarmantes quant à l'augmentation statistique des cancers (données qui, comme nous l'avons vu,

<sup>33</sup> Des données purement statistiques ont par exemple été prises en considération par la Cour dans l'arrêt *Fadeïeva c. Russie*, n° 55723/00, CEDH 2005 IV, dans lequel elle a jugé l'article 8 applicable : le Gouvernement avait d'un côté admis l'augmentation de l'incidence de certaines pathologies dans les zones aux abords d'un centre de production polluant (§ 85) tout en reprochant à la requérante, de l'autre, de ne pas avoir eu recours, dans les procédures internes, à tous les instruments que la législation russe lui offrait, notamment la possibilité de demander l'établissement d'un rapport épidémiologique sur la situation de la zone concernée (§ 76).

<sup>34</sup> Saracci, *Epidemiology. A very Short Introduction*, Oxford, 2010.

<sup>35</sup> European Medicines Agency, *Guideline on good pharmacovigilance practices (GVP), Module VIII, Postauthorisation Safety Studies (Rev 3)*, 6 suiv., 25 suiv.

<sup>36</sup> Green, Freedman, Gordis, *Reference Guide on Epidemiology*, in *Reference Manual on Scientific Evidence*, III<sup>e</sup> éd., The National Academies Press, 2011, 567.

<sup>37</sup> *Brincat et autres*, précité, § 83.

<sup>38</sup> *Document de la XII<sup>e</sup> Commission permanente du Sénat (Hygiène et santé)*, précité, 3 suiv.



sont confirmées par les études épidémiologiques les plus récentes). Il apparaît donc indéniable que l'État non seulement avait connaissance du grave phénomène examiné mais était même, de sa propre initiative, constamment informé de l'évolution dudit phénomène.

Malgré cela, **les mesures normatives et pratiques nécessaires pour se conformer aux obligations positives découlant de l'article 2 ont été adoptées tardivement, voire totalement négligées**. Le rapport de la commission d'enquête instituée par la loi n° 6/2009, qui portait sur une période allant jusqu'à 2013, avait déjà pointé du doigt l'inertie étatique : « face à la pleine connaissance du problème, il faut observer qu'aucune activité efficace n'a été mise en œuvre pour maîtriser un phénomène d'une gravité inédite. C'est comme si un incinérateur à ciel ouvert brûlait 24 heures sur 24 tous types de matériaux »<sup>39</sup>. Cette même inertie est, en outre, à l'origine des condamnations de l'Italie par la Cour de justice de l'Union européenne au terme de procédures d'infraction qui ont sanctionné l'absence de mise en œuvre des directives sur les déchets. Après une première condamnation (C-135/05, 26 avril 2007) relative au traitement irrégulier de déchets dans différentes régions italiennes (dont la Campanie), une autre a été prononcée (C-297/08, 4 mars 2010) concernant uniquement la situation de la Campanie, dans laquelle la Cour de justice a conclu qu'« [e]n n'ayant pas adopté, pour la région de Campanie, toutes les mesures nécessaires pour garantir que les déchets soient valorisés et éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement, et en particulier en n'ayant pas établi un réseau adéquat et intégré d'installations d'élimination, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4 et 5 de la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2006, relative aux déchets ». L'absence de mise en œuvre des mesures nécessaires à l'exécution de cet arrêt a enfin entraîné une troisième condamnation (C-653/13, 16 juillet 2015) qui a infligé des sanctions pécuniaires graves avec une astreinte journalière que l'Italie est encore en train de payer.

Enfin, au vu du cadre établi par le rapport d'enquête le plus récent, on peut observer que fin 2017 encore, malgré certaines initiatives vertueuses, d'importants points critiques demeuraient sur de multiples fronts essentiels : la phase du traitement des déchets<sup>40</sup>, compte tenu notamment des manquements quant à la capacité des installations nécessaires à la pleine mise en œuvre de la directive 2006/12/CE et à l'exécution des condamnations infligées par la Cour de justice de l'Union européenne<sup>41</sup> ; la carence d'informations fournies aux populations et aux associations locales quant à l'état de la dépollution des sites contaminés<sup>42</sup> ; la répression des comportements illicites<sup>43</sup>. Sur ce dernier point, le discours rejoint ce qui a précédemment été relevé quant à l'absence de réponses pénales efficaces pour lutter contre la criminalité environnementale et les écomafias (voir ci-dessus I, points 2 et 3), constitutive d'une **violation des obligations positives de prévoir un système efficace de sanctions**, notamment pénales, susceptibles de prévenir et de réprimer les atteintes au droit à la vie intentionnelles ou découlant de fautes graves, ainsi que **de mener des enquêtes** propres à identifier et sanctionner les responsables desdites violations<sup>44</sup>.

## 2. Le droit à la vie privée sous la forme du bien-être et de la qualité de la vie

En l'absence d'un droit autonome à la santé dans la Convention, les questions relatives à la santé relèvent des droits susceptibles de s'y appliquer, à savoir ceux découlant des articles 2, 3 et 8. Cette dernière disposition entre particulièrement en jeu dans les cas d'atteintes à l'intégrité psychique et physique qui n'ont provoqué aucun danger de mort, ainsi que dans les cas où, même en l'absence d'une atteinte à la santé, une diminution significative du bien-être et de la qualité de vie du requérant est établie<sup>45</sup>.

Au vu de ces observations liminaires et de ce qui a été exposé ci-dessus relativement à l'applicabilité de l'article 2 à toutes les catégories de requérants personnes physiques (voir ci-dessus II, point 1), nous

<sup>39</sup> Rapport de la commission d'enquête constituée en application de la loi n° 6 du 6 février 2009 (XVI<sup>e</sup> législature), 5 février 2013, in [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/698083.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/698083.pdf), 151.

<sup>40</sup> Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018, précité, 643 suiv.

<sup>41</sup> Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018, précité, 31-116.

<sup>42</sup> Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018, précité, 659.

<sup>43</sup> Rapport de la commission d'enquête du 28 février 2018, précité, 654 suiv.

<sup>44</sup> Öneriyıldız c. Turquie [GC], n° 48939/99, § 93, CEDH 2004 XII.

<sup>45</sup> Di Sarno et autres, précité, § 108.

considérons que **l'article 8 est appelé à jouer un rôle purement subsidiaire** relativement au phénomène de la « terra dei fuochi » et à ses répercussions d'ordre sanitaire. Cette disposition pourrait en effet s'appliquer aux situations dans lesquelles il n'est même pas possible de démontrer une « atteinte (à la vie) découlant de l'exposition », telle qu'elle a été définie ci-dessus. Compte tenu de l'acceptation de cette atteinte qui englobe, comme nous l'avons vu, tous les cas où des études épidémiologiques fiables mettent en évidence un risque diffus pour la vie des personnes exposées, il s'agirait de cas marginaux concernant, à simple titre d'exemple, des personnes qui ont habité dans les territoires pollués pendant des périodes très brèves, des personnes exposées pendant longtemps à des facteurs de risque alternatifs, des personnes habitant dans des territoires où les niveaux de pollution dangereuse ne sont pas particulièrement élevés ou pas suffisamment connus faute d'informations fiables.

Une fois résolue la question de l'*actio finium regundorum* entre l'article 2 et l'article 8, il semble plutôt aisé, au vu de ce qui vient d'être exposé (voir ci-dessus II, point 1), d'identifier les éléments permettant de constater une violation dans les cas où cette dernière disposition serait applicable. Les préjudices environnementaux graves et la situation sanitaire compromise qui en a découlé au fil du temps ont en effet sans aucun doute porté atteinte au bien-être et à la qualité de vie des personnes résidant dans les territoires concernés. Il s'agit de zones identifiées, considérées comme étant à risque par les autorités nationales elles-mêmes<sup>46</sup>, où **la pollution a rendu tous les habitants plus vulnérables à diverses pathologies graves**<sup>47</sup>. Il ne fait donc aucun doute que le risque écologique a atteint un niveau de gravité susceptible de **diminuer de manière notable la possibilité de jouir du domicile et de la vie privée ou familiale**, compte tenu de l'intensité et de la durée des atteintes dues au facteur polluant, ainsi que des effets potentiels d'ordre physique et psychologique sur les personnes concernées<sup>48</sup>. Face à ce scénario, connu depuis longtemps des autorités, il est tout aussi indubitable que, sans préjudice de la marge d'appréciation nationale, l'État n'a à ce jour pas ménagé un équilibre correct entre les intérêts des individus et ceux de la société dans son ensemble. Les rapports déjà mentionnés des commissions d'enquête nationales ainsi que les condamnations prononcées au niveau européen dans le cadre de procédures d'infraction précitées démontrent sans équivoque que les actions normatives et pratiques pour faire face à la situation dénoncée et réprimer les violations qui continuent de l'alimenter ont été retardées de manière déraisonnable, voire totalement négligées. De même aucune information appropriée sur la mise en œuvre des contre-mesures d'assainissement adoptées n'a été donnée, au détriment du principe de transparence qui devrait en revanche caractériser l'action des autorités en matière environnementale<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Sur ce point, voir les considérations actualisées formulées dans le *Document de la XII<sup>e</sup> Commission permanente du Sénat (Hygiène et santé)*, précité, 139 suiv.

<sup>47</sup> Voir, *mutatis mutandis*, *Cordella et autres*, précité, § 105.

<sup>48</sup> *Tătar c. Roumanie*, n° 67021/01, § 97, 27 janvier 2009, *Fadeïeva*, précité, § 69, *Dubetska et autres c. Ukraine*, n° 30499/03, § 105, 10 février 2011.

<sup>49</sup> *Di Sarno et autres*, précité, §§ 107 et 113.