

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET PROPRIÉTÉ PRIVÉE

LA SITUATION ITALIENNE DANS UNE PERSPECTIVE DE DROIT COMPARÉ

Barbara POZZO

Professeur de droit, Université de Milan

Le thème que je vais aborder est celui de la protection de l'environnement en Italie, en utilisant l'expérience qui peut découler des études du droit comparé en la matière. Sans doute le problème d'une protection efficace de l'environnement ne se résume pas simplement dans le choix entre propriété privée ou propriété publique, la problématique environnementale étant beaucoup plus compliquée, comme le droit comparé l'a bien démontré.

Les points de contact entre propriété privée et protection de l'environnement sont néanmoins très nombreux. Leur étude pourrait bien démontrer quelles sont les limites d'une approche propriétaire dans la problématique de l'environnement. Si d'un côté on a démontré que les remèdes traditionnels en matière de propriété sont des moyens limités dans la protection de l'environnement, d'un autre côté on s'est aperçu qu'en l'absence d'une claire détermination de la titularité des biens environnementaux, ceux-ci sont destinés à être gérés d'une façon inefficace, ou comme Garrett Hardin l'avait déjà avancé il y a presque trente ans, une véritable « tragedy » (1).

I. — POINTS DE CONTACT ENTRE PROPRIÉTÉ ET ENVIRONNEMENT

1. Un premier point de contact entre propriété privée et protection de l'environnement peut être trouvé dans le fait que dans le domaine du droit privé ce sont très justement des instruments qui avaient été conçus pour protéger la propriété

(1) Cf. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in 162 *Science* 1243, 13 december 1968. V. aussi Mouly, *La propriété privée au service de l'environnement*, in *Studi in onore di Rodolfo Sacco*, La comparazione alle soglie del 3° millennio, Tome Premier, Milan, 1994, p. 903.

privé qui ont été utilisés pour lutter contre la pollution et donc prévenir les dommages à l'environnement.

En effet, dans différents codes civils, le code italien (art. 844, c. civ.) (2) et allemand (906 BGB) il y a des dispositions qui disciplinent les émissions de gaz, de fumée et des odeurs, comme un cas d'espèce de limitation des pouvoirs du propriétaire, et qui ont été réinterprétées et employées pour protéger la santé et l'environnement. Cela n'est pas un phénomène qui a caractérisé seulement le cas italien, mais c'est plutôt une tendance commune à différents systèmes juridiques.

En effet, outre qu'en Italie (3), on doit constater des phénomènes d'adaptation analogues aux troubles de voisinage (4) en France, en Allemagne avec la reformulation du 906 BGB (5), dans les pays de common law avec l'évolution du « tort of nuisance » (6).

Un fameux juriste français a en effet soutenu à ce propos que : « *Nul, ou presque, n'a pris le parti qui nous semble s'imposer, de déclarer qu'il y a exactement le même rapport entre le statut juridique de la propriété foncière et les troubles de voisinage, qu'entre le statut juridique d'un pot de fleurs et les droits du passant qui le reçoit sur sa tête* (7) ».

Dans les différents systèmes juridiques un mouvement de jurisprudence et de doctrine s'est développé pour adapter les traditionnels « troubles de voisinage » au nouveau cas qu'on pourrait plutôt définir comme des « troubles de l'environnement ». D'un côté, ce développement a consisté — comme en France — à élargir l'aire de voisinage, en considérant non plus nécessaire la contiguïté des fonds, mais la simple proximité. D'autre part, la jurisprudence a élaboré — comme l'a fait la jurisprudence allemande — des escamotages tendants à renverser la charge de la preuve dans les cas où les immixtions avaient dépassé les normes imposées par des lois écologiques.

Enfin, d'autres systèmes, comme en Italie, ont essayé d'étendre la légitimation active du propriétaire aux personnes qui avaient, à différents titres, un rapport direct avec le fond, c'est à dire aux usufruitiers, aux locataires et aux preneurs.

Pourtant, même lorsque on a essayé d'étendre au maximum la protection offerte par les moyens qui étaient nés dans le but de discipliner le statut foncier de la propriété, on doit reconnaître que l'environnement a toujours reçu une protection purement indirecte, c'est à dire à travers la protection d'autres intérêts traditionnellement protégés par le droit, comme la propriété ou la santé des personnes qui avaient une certaine relation avec le fond les objets de troubles.

En ce qui concerne ce premier point de contact, on doit donc dire que les remèdes posés pour la protection de la propriété, même dans leur évolution extrême, ont apporté seulement une protection indirecte de l'environnement.

(2) L'art. 844 code civil italien établie que : « Le propriétaire d'un fond ne peut pas empêcher les émissions de fumée ou de chaleur, les exhalaisons, les bruits, les secousses et autres propagations pareilles émanantes du fond du voisin si elles n'excèdent pas la tolérance normale, compte tenu des conditions de lieu ».

(3) Cf. Forte, *Per una lettura alternativa dell'art. 844 del codice civile*, in *Dir. e Giur.* 1976, p. 641, p. 650 ; Nappi, *Le regole proprietarie e la teoria delle immissioni*, Napoli, 1986, p. 7 ss.

(4) Nicolas, *La protection du voisinage*, in *RTD civ.* 1976, 678 ; Girod, *La réparation du dommage écologique*, Paris, 1974, p. 90.

(5) Mittenzwei, *Umweltverträglichkeit statt Ortsüblichkeit als Tatbestandsvoraussetzung des privatrechtlichen Immissionsschutzes*, in *MDR*, 1977, p. 99 ss.

(6) Maloney, *Judicial Protection of the Environment : A New Role for Common Law Remedies*, in 25 *Vanderbilt L.R.* 145 (1972).

(7) Ainsi Starck, *Essai d'une théorie générale de la responsabilité civile considérée en sa double fonction de garantie et de peine privée*, Paris, 1947, p. 167. De la même opinion Derrida, note en tribunal de grande instance de Nice, in *D.* 1965, 221.

2. Un second point de contact entre protection de l'environnement et propriété privé se situe dans la perspective spécifique du droit public (8).

En Italie, comme en France (9), une législation finalisée s'est développée afin de protéger le paysage à travers des limitations imposées aux droits du propriétaire. La protection du paysage dans le système italien a reçu une attention majeure de la part des juristes avec l'entrée en vigueur de la Constitution italienne du 1947, dont l'art. 9 définit le paysage comme une des finalités de protection de la nouvelle République.

On doit dire à ce propos que la législation italienne prévoyait déjà depuis la loi du 29 juin 1939, n° 1497 (10) la possibilité d'adopter des plans de protection du paysage (*piani paesaggistici*) qui comportaient l'imposition de certaines obligations au propriétaire des immeubles considérés par la loi même comme biens d'intérêt public et introduits dans des listes spéciales.

Parmi ces obligations il y avait l'impossibilité de détruire le bien et d'introduire des modifications qui pouvaient porter préjudice à l'aspect extérieur des immeubles protégés par la loi. Pour tous les autres travaux que le propriétaire voulait entreprendre sur les dits immeubles, il fallait demander une autorisation spécifique à l'autorité publique.

Il faut dire aussi que la possibilité d'introduire des plans de protection du paysage sur la base de cette législation, n'a pas été beaucoup utilisée et aujourd'hui, pour comprendre le système des limitations de la propriété privée dans le droit italien, on doit faire référence à une autre loi (n° 431 du 8 août 1985) qu'on appelle *loi Galasso*, du nom du Sous-Ministre qui l'avait signée et qui est intitulée « Mesures urgentes de protection des sites d'intérêt environnemental (11) ». Ce titre demande de plus amples explications. Bien que l'intitulé fasse référence à l'environnement, c'est plutôt le paysage qui reçoit une protection directe, tandis que l'environnement en soi ne reçoit par là qu'une protection marginale.

La loi prévoit deux sortes de liens imposés à des vastes zones du pays, parmi lesquelles on retrouve tout le littoral italien. Une première sorte d'obligation est celle de la défense absolue de construire, établie comme mesure de sauvegarde et qui se concrétise par l'interdiction de toute modification du territoire et de toute immeuble, à l'exclusion des ouvrages d'entretien courant qui ne modifient pas l'état des sites et l'aspect extérieur des immeubles. Cette obligation persiste jusqu'à ce que les régions aient approuvé les plans régionaux de protection du paysage prévus par la loi et qui devaient être préparés avant le 31 décembre 1986, délai qui est normalement échu sans que les régions aient rempli leur obligations (12). Cette défense concerne tous les sites individualisés par décrets du ministre des Biens culturels ou bien par les régions et qui peuvent concerner le littoral, les rivages des lacs, des fleuves, des rivières, les territoires de montagne, les glaciers, les parcs, les bois et les forêts. On doit noter que ce classement ne doit pas être

(8) Cf. Francario, *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, Naples, 1986 : cf. aussi les actes présentés à la Conférence de l'Université de Bari tenue en 1987 dans le volume *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, a cura di Lelio Barbiera, Naples, 1989.

(9) V. par ex. la loi du 2 mai 1930, Ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, en particulier l'art. 4.

(10) L. 29 juin 1939, n° 1497, *Protezione delle bellezze naturali* (Protection des beautés de la nature), in *G.U.*, 14 oct. 1939, n° 241.

(11) V. Gambaro, *Il diritto di proprietà*, in *Trattato di Diritto Civile e Commerciale Cicu-Messineo-Mengoni*, Milan, 1995, p. 264.

(12) V. Urbani, *I problemi della tutela ambientale tra Stato, Regioni e Corte Costituzionale : leggi e decreti nell'imposizione di vincoli paesaggistici*, in *Riv. Giur. Amb.* 1986, p. 41 ss.

justifié par les valeurs esthétiques, culturelles ou écologiques particulières qu'il faut sauvegarder dans ces sites et que ces interdictions absolues ne peuvent être levées que par l'adoption d'un plan régional de protection du paysage que malheureusement les Régions ont généralement tardé à adopter.

Une seconde sorte d'obligation concerne les sites qui ont été spécifiquement classés comme paysages majeurs ou importants par l'art. 1^{er} de la même loi. Pourtant, dans ce cas, l'obligation découle pour certains sites directement de la loi sans nécessité d'un classement ultérieur par des actes administratifs comme l'établissait la précédente loi de 1939. L'effet juridique le plus important qui résulte de cette obligation, est que le propriétaire doit demander à l'autorité publique une autorisation spécifique pour tous les travaux qui peuvent modifier les immeubles, et porter préjudice à leur aspect esthétique (art. 7, l. 1497/1939). Tandis que la loi de 1939 prévoyait la rédaction de listes spécifiques où on avait un classement précis des immeubles soumis aux liens imposés, la nouvelle loi du 1985 fait abstraction de la nécessité de procéder à ce classement réglementaire, tout en permettant aux Régions de procéder à une délimitation précise de l'espace soumis aux obligations prévues par la loi.

En ce qui concerne les limitations du droit de propriété relatives à la protection de l'environnement, on doit ajouter encore quelques mots sur la loi-cadre du 6 décembre 1991, n° 394 concernant les zones protégées (13) qui essaye de réorganiser tout le domaine des parcs et des réserves naturelles (14).

L'instrument par lequel on essaye de préserver la nature est le plan pour le parc (15). Ce plan pour le parc, selon la loi, a deux buts essentiels :

- a) l'organisation générale du territoire et sa division en zones différenciées d'usage, de jouissance et de protection.
- b) la fixation des liens, de la destination d'usage privé ou public et les relatives normes de réalisation.

Selon la loi qui est rédigée en un charabia quasi incompréhensible, le territoire du parc doit être subdivisé en quatre zones :

- a) les réserves intégrales dans lesquelles l'environnement doit être conservé dans son intégrité.
- b) les réserves générales orientées dans lesquelles on ne peut pas entreprendre de constructions nouvelles, ni agrandir celles qui existent déjà ou réaliser des ouvrages qui transforment le territoire, mais où on peut autoriser des utilisations productives traditionnelles, la réalisation des infrastructures strictement nécessaires aux travaux d'entretien et aux interventions de l'organisme du parc.
- c) les zones de protection relative dans lesquelles on encourage vivement les activités considérées, comme les activités agricoles, forestières, pastorales et artisanales.
- d) les zones de promotion économique et sociale destinées au progrès de la vie socioculturelle des collectivités locales.

(13) L. 6 décembre 1991, n° 394, Legge quadro sulle aree protette, in Suppl. ord. *G.U.* n° 292, du 13 déc. 1991. V. Carlei, Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 601 ss.

(14) Gambaro, *op. cit.*, p. 271.

(15) Ainsi l'art. 12 de la loi citée.

La loi prévoit aussi la création d'un organisme pour le parc (*ente parco*) (16), qui doit rédiger le plan relatif au parc. Les Régions devront approuver le plan ainsi rédigé (17). Toutes les interventions des entités privées sur les zones soumises au plan sont subordonnées à un permis de l'organisme gestionnaire du parc, même si rien n'est précisé quant à la possibilité pour ce permis de remplacer l'autorisation prévue par les lois 1497/39 et 431/85. Quel est donc, en général, le cadre de la législation italienne en matière de limitations de la propriété privée en faveur de l'environnement ?

On doit faire une première observation sur les instruments de cette politique. Les instruments que le droit italien a employé dans cette matière sont au nombre de deux : celui du lien ou obligation auquel on soumet les droits du propriétaire et celui de l'expropriation. On doit cependant aussi remarquer que dans certains cas, les liens et les obligations sont si amples et si étendus qu'on pourrait en effet parler d'expropriation, même dans ces cas.

Une seconde observation doit être faite sur le fonctionnement de ces lois. Le mécanisme prévu est toujours à peu près le même : la loi prévoit une forte limitation des activités humaines à laquelle on peut faire exception seulement lorsque l'activité est spécifiquement autorisée. En même temps on prévoit que les autorisations peuvent être concédées seulement dans le cas où le plan spécifique de réalisation est déjà rédigé.

Le problème de ce système dans son ensemble découle du fait que la rédaction de ces plans spécifiques n'est pas soumise à délai ou terme préfixé, compte tenu aussi de l'interprétation que notre Cour constitutionnelle a donné à ces obligations (18). Cette situation étant caractérisée par des retards immotivés qui ont reçu une justification constitutionnelle, on ne peut affirmer que la propriété publique puisse être considéré a priori comme meilleure que la propriété privée pour la défense de l'environnement.

C'est une illusion de certains juristes italiens que tout puisse se résoudre en expropriant les propriétaires de terrains privés pour le seul fait qui font partie d'un beau paysage. Le problème qu'on devrait plutôt résoudre est celui de créer des incitations efficaces afin que le secteur privé utilise la propriété privée en faveur de l'environnement. En Italie ces incitations n'existent pas. Le secteur privé ne peut pas obtenir de concessions ou des autorisations pour gérer par exemple un parc naturel. Il n'y a aucun instrument adéquat afin qu'il développe une activité en faveur de l'environnement.

3. Le troisième point de contact, peut être le plus important et le plus actuel, entre propriété et protection de l'environnement découle d'une perspective différente, qui présuppose dans certains cas, la rencontre entre secteur privé et secteur public et qui essaie d'attribuer une protection directe à l'environnement.

L'on se place dans la perspective commune à différentes lois et conventions écologiques comme la loi italienne du 1986 (19), la *Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act* américain du 1980 (appelé *Cercla* ou

(16) L'organisme gestionnaire du parc (*ente parco*) est réglé par l'art. 9 de la loi 394/91.

(17) Le plan pour le parc a comme effet une déclaration d'intérêt public et d'urgence pour toutes les interventions qu'il prévoit et remplace les plans pour le paysage que la Région peut avoir élaboré. L'organisme gestionnaire du parc peut prendre en location des immeubles situés dans le parc, ou bien les acheter et même les exproprier. Dans ces cas la loi prévoit la possibilité pour les propriétaires d'obtenir des indemnités spéciales.

(18) V. arrêt du 29 mai 1968, n° 56, in *G.U.* 1^{er} juin 1968, n° 139.

(19) Loi 349 du 8 juill. 1986, « Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale », in *G.U.* n° 162 du 15 juill. 1986.

Superfund), le projet de Code pour l'environnement allemand du 1990 et la Convention de Lugano de 1993.

Dans ces documents législatifs on peut noter que les problèmes majeurs d'une protection directe de l'environnement naissent du fait que les biens environnementaux ne se présentent pas comme des objets que l'on peut s'approprier, mais plutôt comme des « public goods » (20). Cette métamorphose dans les différentes législations a été influencée par des changements qui se sont produits au niveau culturel. Dans ce contexte la perspective qui s'est imposée, est celle des externalités.

L'idée fondamentale est celle qui rappelle que dans certains cas les producteurs n'ont pas seulement des coûts qui sont internalisés, mais aussi des coûts externes, c'est à dire des coûts qui doivent être supportés par la collectivité entière, comme ceux qui dérivent de l'utilisation gratuite de l'air, de l'eau, de l'énergie du soleil. Le coût de ces ressources n'a jamais été introduit dans le calcul du coût final du produit, c'est à dire qu'il n'y a plus égalité entre le coût privé et le coût social, phénomène bien connu des économistes qui en matière d'environnement, parlent d'externalités négatives (21).

La prise de conscience de ces troubles du marché a stimulé la recherche d'instruments correctifs. Dans un premier temps on avait pensé aux mécanismes utilisés en droit public, tels quels les taxes pour les producteurs des substances toxiques pour l'environnement, ou bien les subventions pour les entreprises qui adoptaient une politique « verte ». Mais si le droit public a réussi dans certains cas à réduire l'ampleur des problèmes, il n'a pas su les résoudre entièrement.

Plus intéressant apparaît alors la tentative de redéfinir les « property rights » à travers l'instrument de la responsabilité civile. Il y a en effet des coûts externes, comme ceux qui dérivent des accidents qui ont causé des dommages aux personnes et aux choses, qui peuvent être internalisés grâce au mécanisme de la responsabilité civile et des dommages — intérêts dans des cas particuliers. En effet en ce qui concerne ces biens traditionnels, il n'y a jamais eu de problème pour établir leur titularité et donc légitimer leur mise en cause.

Au contraire, le mécanisme de la responsabilité civile ne peut pas bien fonctionner dans le cas où il n'y a pas un sujet titulaire du bien lésé, ce qui est le cas des ressources naturelles. La désignation d'un sujet titulaire de l'environnement s'est donc imposé et implique la solution d'un autre problème, celui de la création d'une forme de responsabilité de ce sujet sur les ressources de la nature.

(20) Pour ces biens le marché ne peut pas exprimer une valeur d'échange et ne peut opérer correctement comme mécanisme d'allocation optimale de ces ressources. Sur le concept de « market-failure » V. Bator, *The Anatomy of Market Failure*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 1958, maintenant in *Readings in Microeconomics*, publié par Breit et Hochman, New York, 1968, p. 457 ; v. aussi Cooter-Ulen, *Law and Economics*, USA, 1988, p. 45 ; Posner, *Economic Analysis of Law*, Boston and Toronto, 1986, p. 343 ; Nuti, *L'analisi costi-benefici*, Bologna, 1987, p. 151.

(21) V. Cooter-Ulen, *op. cit.*, p. 45 ; Posner, *op. cit.*, p. 36 ; V. aussi Mattei, *Tutela inibitoria e tutela risarcitoria — Contributo alla teoria dei diritti sui beni*, Milano, 1987, p. 11.

II. — LA DÉSIGNATION DES TITULAIRES DE DROITS ET DE DEVOIRS SUR L'ENVIRONNEMENT

A partir de là prend forme l'ensemble du débat présent dans le droit comparé dont le but est de déterminer et de justifier la désignation du responsable de l'environnement. Aux États-Unis le Cercla a déterminé que l'État fédéral, les États fédéraux et les autres agences prises en considération par la loi même, doivent être reconnus comme « public trustees » des ressources naturelles, ces dernières étant l'objet d'une propriété fiduciaire en faveur de tous les citoyens (22).

Sur la base du « public trust » la responsabilité des ressources naturelles (23) est attribuée à l'État et aux autres organismes désignés par la loi, tandis que les bénéficiaires de cette construction seront les citoyens (24).

A l'origine de cette opération de transfert il y avait un motif précis : l'élaboration du Cercla par le Congrès américain dérivait en effet, au moins en partie, du fait que les moyens traditionnels assuraient une protection trop limitée des ressources naturelles qui n'étaient pas objets d'un droit de propriété privé. C'est pour cette raison que le Cercla ne prévoit aucun mécanisme de dédommagement aux particuliers. En cas de lésion d'un droit individuel, les seuls remèdes disponibles restent ceux de la common law.

L'objectif consistant à rendre des ressources naturelles dédommageables, indépendamment des atteintes aux droits des individus, était de traiter celles-ci comme n'importe quelle autre ressource dont les entrepreneurs ont besoin et pour lesquelles ils payent un prix. En considérant l'environnement comme une ressource primaire les producteurs doivent évaluer aussi le prix de ce dernier, internalisant ainsi l'intégralité des coûts impliqués par leur activité.

(22) Sur l'application du public trust en matière environnementale v. Sax, The public trust doctrine in natural resource law : effective judicial intervention, in 68 *Mich. L.R.* 471, 1970. Sur l'application concrète de cet institut aux problématiques environnementales v. Meyers, Divining Common Law Standards for Environmental Protection : Application of the Public Trust Doctrine in the Context of reforming NEPA and the Commonwealth Protection Act, 11 *Env. and Planning L.J.*, p. 289 (1994) ; Id., Variation on a Theme : Expanding the Public Trust Doctrine to Include Protection of Wildlife, 19 *Env. L.*, p. 723, 1989 ; Campbell, The public trust, what's worth ?, 34 *Nat. Res. J.*, p. 73 (1994) ; Hargrave, The Public Trust Doctrine : a Plea for Precision, 53 *Louisiana L.R.*, p. 1535 (1993) ; Ingram/Oggings, The Public Trust Doctrine : a New Approach to Substantive Environmental Protection in *The Common Law*, 19 Boston, Coll. *Env. Aff. L.R.* p. 749 (1992) ; Chase/Lambert, Remediating Cercla's Natural Damages Provision : Incorporation of the Public Trust Doctrine into Natural Resource Damage Actions, 11 *Virginia Env. L.J.*, p. 353 (1992) ; Rieser, Ecological Preservation as a public property right : an Emerging Doctrine in search of a theory, 15 *Harv. Env. L.R.*, p. 393 (1991) ; McCurdy, Public Trust Protection for Wetlands, 19 *Env. L.*, p. 683 (1989) ; Smythe, Environmental Law — Expanding the Definition of Public Trust Uses, in 51 *NCLR* 316 (1972) ; Dyer, California Beach Access : The Mexican Law and the Public Trust, in 2 *Ecol. L. Q.* 571 (1972).

(23) Les « natural resources » reçoivent par la loi la définition suivante : « land, fish, wildlife, biota, air, water, ground water, drinking water supplies, and other such resources belonging to, managed by, held in trust by, appertaining to, or otherwise controlled by the United States any State or local government, or any foreign Government ». V. 42, U.S.C., 9607(a)(4) (Supp. IV 1986) ; V. aussi Cross, Natural Resource Damage Valuation, in *Vanderbilt L.R.*, 1989, vol. 42, p. 269.

(24) V. Lutz, The Laws of Environmental Management : A Comparative Study, 24 *Am. J. Comp. L.* 447 (1976), surtout p. 469 ss ; Rodgers, Handbook on Environmental Law, St. Paul, Minnesota, 1977, p. 170 ; Note, The Public Trust in Tidal Areas : A Sometime Submerged Traditional Doctrine, in 79 *Yale L.J.* 763 (1970) ; Nanda/Ris, The Public Trust Doctrine : A Viable Approach to International Environmental Protection, in 5 *Ecol. L. Q.* 291 (1976).

Le but final de cette construction était d'obtenir une utilisation plus rationnelle des ressources que l'environnement nous offre, mais il n'aurait pu être obtenu sans une identification claire et précise d'un « titulaire », ce qui c'est passé avec l'application du principe des « public trustee ». Cependant, si on observe mieux le mécanisme de la responsabilité pour dommage à l'environnement aux États-Unis, on remarquera que la pierre angulaire de tout le système n'est pas offerte par la seule déclaration de l'existence d'une propriété fiduciaire des ressources naturelles en faveur des citoyens, mais plutôt par la prévision d'instruments concrets qui permettent au système de fonctionner d'une façon efficace.

La loi américaine ne se borne pas à dire que les organismes compétents peuvent demander des dommages-intérêts pour les atteintes aux ressources naturelles. Ces organismes doivent le faire parce que la même loi prévoit que en cas d'inertie de l'administration publique, les citoyens pourront intervenir par une action spéciale nommée « *citizen suit* » (25). En effet sur cette base dans le cas où l'administration publique n'agit pas contre le pollueur, les citoyens peuvent eux mêmes a) agir directement contre le pollueur (26), b) agir contre « l'agency » qui n'a pas observé son devoir en agissant contre le pollueur (27). Ces actions particulières nommées « *citizen suits* », ont été introduites aux États-Unis au début des années 1970 dans différentes lois écologiques et maintenant on les retrouve presque dans chaque loi consacrée à la protection de l'environnement.

Le but essentiel des « *citizen suits* » était celui d'encourager et de faciliter la participation des personnes privées aux décisions en matière d'environnement. On pensait que l'intervention des citoyens aurait pu avoir une force de dissuasion doublement efficace : contre le pollueur, qui ne pouvait plus compter sur l'inertie de l'administration publique, et contre l'administration publique elle-même, encouragée à faire respecter les dispositions de la loi.

Si l'on en croit les constatations enthousiastes des publications américaines en cette matière (28), il apparaît que le secteur privé, c'est à dire les individus, mais encore plus les associations écologistes, ont pris au sérieux le rôle que le Congrès voulait leur attribuer, si bien que le *Wall Street Journal* les a qualifiées de « *shadow EPA* » (29), comme un pouvoir-fantôme qui s'est désormais placé à côté de l'organisme officiellement compétent en la matière, c'est-à-dire l'*Environmental Protection Agency* (EPA).

Une comparaison s'impose avec la situation italienne à partir de la loi 349/86, dans laquelle on a envisagé la possibilité de réparer les dommages dits purement

(25) Sur les *citizens suits* v. op. en général Fadil, *Citizen Suits against Polluters: Picking up the Pace*, in *Harv. Env. L.R.*, 1985, vol. 9, p. 23, p. 25, nt. 14; Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, in 88 *Harv. L.R.* 1667 (1975); Boyer/Meidinger, *Privatizing Regulatory Enforcement: A Preliminary Assessment of Citizen Suits under Federal Environmental Laws*, in *Buff. L.R.*, 1985, vol. 34, p. 833; Blomquist, *Rethinking The Citizen as Prosecutor Model of Environmental Enforcement Under the Clean Water Act: Some Overlooked Problems of Outcome-Independent Values*, in *Georgia L.R.*, 1988, vol. 22, p. 337.

(26) On parle en ce cas d'une private enforcement action. V. Boyer/Meidinger, *op. cit.*, p. 350.

(27) On parle en ce cas d'une action-forcing suit. V. Boyer/Meidinger, *op. cit.*, p. 348.

(28) V. par exemple Petulla, *Environmental Protection in The United States — Industry, Agencies, Environmentalists*, San Francisco, 1987, qui raconte (p. 116) : « Most national environmental organizations have units devoted to suing the government for allowing harm to the environment or to enforce standards and regulations » et (p. 119) : « Virtually all environmental organizations are somehow involved in the formation of environmental policy and filing of lawsuits, but two groups have distinguished themselves in this work: the Natural Resources Defense Council (NRDC) and the Environmental Defense Fund (EDF). Both built their reputations by winning lawsuits against government agencies and industry. They forced agencies to write or rewrite regulations, or write standards that had been postponed ».

(29) *Wall Street Journal*, Jan. 13, 1986, p. 48.

écologiques. L'art. 18 de cette loi admet l'intervention active de l'État et des autres collectivités locales dans l'action contre le pollueur pour les dommages causés à l'environnement, indépendamment de tout autre dommage provoqués aux droits individuels. La doctrine italienne s'est perdue dans la recherche d'une définition dogmatique de l'environnement (30), accumulant des constructions hasardeuses qui frôlent le verbalisme, sans résoudre, ni même affronter aucun problème (31).

*
* *

En vérité le vrai problème n'est pas de savoir si l'environnement est un bien au sens juridique, ou si l'État dispose d'une forme de propriété publique sur ce dernier, car ces classifications juridiques ont été créées à une époque où le problème environnemental n'existait pas. Le vrai problème est plutôt celui qui consiste à voir si ce système fonctionne ou ne fonctionne pas, d'une manière efficace. Or les mesures d'incitation que la loi italienne prévoit en ce qui concerne la participation des personnes privées, ne se sont pas révélées satisfaisantes. De l'interprétation que les juristes ont donné à l'art. 18 de la loi 349/86 résulte pour l'État une faculté et non un devoir, d'agir pour demander réparation des dommages causés à l'environnement.

De plus, ni les associations écologistes, ni les personnes privées ne reçoivent par la loi, des pouvoirs suffisants pour contrer l'inertie des pouvoirs publics. Aux termes de loi, seuls les individus et les associations qui ont un caractère national ont le pouvoir de dénoncer des faits qui ont provoqué les dommages à l'environnement.

Cette disposition est critiquable au moins pour deux raisons :

— d'une part, on ne comprend pas pourquoi ce pouvoir de dénonciation a été attribué aux particuliers, et non aux associations écologistes lorsqu'elles sont des organisations purement locales, et non nationales.

— d'autre part cette norme n'envisage aucune obligation pour l'administration publique d'introduire une action en justice contre les pollueurs, lorsque les associations ou les particuliers ont relevé les faits.

Ces dispositions sont donc restées en grande partie lettre morte. La doctrine italienne, dans son état présent n'assure pas une protection de l'environnement efficace.

Barbara Pozzo

(30) V. par exemple Maddalena, in *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990, p. 93.

(31) V. Postiglione, *Ambiente : suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 32, qui croit pouvoir définir l'environnement comme un bien juridique unitaire en étant ce dernier « un valore, un bene, un attributo fondamentale di ogni persona umana : uno spazio dell'anima, un modo di essere tipico, fisico e morale insieme » (« une valeur, un bien, un attribut fondamental de la personne : un espace de l'âme, une façon d'être typique, physique et morale ensemble »).