



L'incapacité prolongée des autorités italiennes à régler la « crise des déchets » en Campanie a porté atteinte aux droits de l'homme des 18 requérants

Dans son arrêt de chambre, non définitif¹, rendu ce jour dans l'affaire **di Sarno et autres c. Italie** (requête n° 30765/08) la Cour européenne des droits de l'homme dit, à la majorité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme ;

Non-violation de l'article 8 de la Convention, quant à l'obligation des autorités d'informer les personnes sur les risques potentiels encourus par les requérants ; et,

Violation de l'article 13 (droit à un recours effectif).

L'affaire concerne la « crise des déchets », soit l'état d'urgence établi du 11 février 1994 au 31 décembre 2009 en relation avec la collecte, le traitement et l'élimination des déchets - y compris une période de cinq mois durant laquelle des tonnes de déchets s'empilaient dans les rues - qui affecta la région de Campanie en Italie où les requérants vivaient et/ou travaillaient.

Principaux faits

Les requérants sont 18 ressortissants italiens, dont 13 résident et 5 autres travaillent dans la commune de Somma Vesuviana (Campanie).

Du 11 février 1994 au 31 décembre 2009, le président du Conseil des ministres prononça l'état d'urgence pour la région Campanie en raison des graves problèmes d'élimination des déchets urbains. Dans un premier temps, la gestion de l'état d'urgence fut confiée à des « commissaires délégués ».

Le 9 juin 1997, le président de la région agissant en tant que commissaire délégué arrêta un plan régional d'élimination des déchets qui prévoyait la construction de cinq incinérateurs, de cinq décharges principales et de six autres décharges secondaires. Il lança un appel d'offres pour la concession décennale du service de traitement et d'élimination des déchets produits dans la province de Naples. En application du cahier des charges, le concessionnaire retenu devait assurer la réception régulière des déchets collectés, leur tri, leur transformation en combustible recyclé (le « CDR ») et leur incinération. A cette fin, il devait construire et gérer trois centres destinés au tri et à la production de combustible et réaliser une usine de production électrique par combustion de CDR, avant le 31 décembre 2000.

La concession fut confiée à un consortium de cinq entreprises qui s'engageaient à construire au total trois centres de production de CDR et une usine d'incinération.

1 Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Le 22 avril 1999, le même commissaire délégué lança un appel d'offres pour la concession du service d'élimination des déchets produits en Campanie. La procédure d'adjudication fut emportée par un consortium qui créa la société FIBE Campania S.p.A., laquelle s'engageait à construire et à gérer sept centres de production de CDR et deux usines d'incinération. Elle devait assurer la réception, le tri et le traitement des déchets produits dans la région de Campanie.

En janvier 2001, la fermeture de la décharge de Tufino entraîna la suspension provisoire de l'élimination des déchets dans la province de Naples. Les maires des autres communes de la province autorisèrent à titre provisoire leur stockage dans leurs décharges respectives.

Le 22 mai 2001, le service de ramassage, collecte et transport des déchets de la commune de Somma Vesuviana fut confié à un consortium de diverses entreprises, puis le 26 octobre 2004, la gestion de ce service fut attribuée à une société à capital public.

Une enquête pénale fut ouverte en 2003, par le parquet près le tribunal de Naples, sur la situation de la gestion du service d'élimination des déchets en Campanie. Le 31 juillet 2007, le parquet demanda le renvoi en jugement des administrateurs et de certains employés des sociétés concessionnaires, du commissaire délégué en exercice de 2000 à 2004 et de plusieurs fonctionnaires de son bureau pour avoir commis des délits de fraude, d'inexécution de contrats publics, d'escroquerie, d'interruption d'un service public, d'abus de fonctions, de faux idéologique dans l'exercice de fonctions publiques et d'opérations de gestion de déchets non autorisées.

Une nouvelle crise se produisit à la fin de l'année 2007, pendant laquelle des tonnes de déchets furent abandonnées dans les rues de Naples et de plusieurs villes de sa province. Le 11 janvier 2008, le président du Conseil des ministres nomma un haut fonctionnaire de police aux fonctions de commissaire délégué chargé d'ouvrir des décharges et de repérer de nouveaux sites de stockage et d'élimination des déchets.

Entre temps, une autre enquête pénale fut ouverte en 2006, sur les opérations d'élimination des déchets réalisées pendant la phase transitoire consécutive à la résiliation des premiers contrats de concession. Le 22 mai 2008, le juge ordonna l'assignation à résidence des prévenus : administrateurs, cadres, employés des sociétés chargées d'assurer l'élimination et le traitement des déchets, responsables de centres de tri de déchets, gérants de décharges, représentants de sociétés de transports et fonctionnaires du bureau du commissaire délégué. Ceux-ci furent accusés d'association de malfaiteurs en vue du trafic illégal de déchets et de la réalisation de faux en écritures publiques, d'escroquerie, de faux idéologique dans l'exercice de fonctions publiques et d'activités organisées pour le trafic illicite de déchets.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant les articles 2 (droit à la vie) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), les requérants se plaignaient qu'en s'abstenant d'adopter les mesures appropriées pour assurer le bon fonctionnement du service public de collecte des déchets et en appliquant une politique législative et administrative inadaptée, l'Etat avait nui gravement à l'environnement de leur région et mis en danger leur vie et leur santé. Ils reprochaient aux autorités publiques de n'avoir pas informé les intéressés des risques liés au fait d'habiter dans un territoire pollué.

Invoquant les articles 6 (droit à un procès équitable) et 13 (droit à un recours effectif) les requérants se plaignaient que les autorités italiennes n'avaient pris aucune initiative visant à sauvegarder les droits des justiciables et reprochaient à la justice italienne d'avoir tardé à poursuivre pénalement les responsables.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 9 janvier 2008.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Françoise **Tulkens** (Belgique), *présidente*,
Danutė **Jočienė** (Lituanie),
Dragoljub **Popović** (Serbie),
Isabelle **Berro-Lefèvre** (Monaco),
András **Sajó** (Hongrie),
Işıl **Karakas** (Turquie),
Guido **Raimondi** (Italie), *juges*,

ainsi que de Stanley **Naismith**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

[Sur les exceptions préliminaires du Gouvernement italien](#)

Le Gouvernement italien excipe du défaut de qualité de « victimes » des requérants. Selon la jurisprudence de la Cour, l'élément crucial qui permet de déterminer si des atteintes à l'environnement ont emporté violation de l'un des droits garantis par l'article 8, est l'existence d'un effet néfaste sur la vie privée ou familiale d'une personne, et non simplement la dégradation générale de l'environnement.

En l'affaire, la Cour estime que les dommages à l'environnement dénoncés par les requérants sont de nature à affecter directement leur propre bien-être ; partant, il y a lieu de rejeter l'exception du Gouvernement concernant le statut de « victimes » des requérants.

Excipant du non-épuisement des voies de recours interne, le Gouvernement avance que les requérants auraient pu exercer une action indemnitaire contre les organismes gérant le service de collecte, de traitement et d'élimination des déchets pour leur demander réparation des préjudices découlant du mauvais fonctionnement dudit service, comme l'auraient fait d'autres habitants de la Campanie.

En ce qui concerne la possibilité pour les requérants d'exercer une action en dommages-intérêts, la Cour note qu'une telle démarche aurait pu théoriquement aboutir au dédommagement des intéressés, mais non à l'enlèvement des déchets des lieux et voies publiques.

La Cour observe que le Gouvernement n'a fourni aucune décision de juridiction civile accordant un dédommagement aux habitants des zones concernées, pas plus qu'aucune décision juridictionnelle administrative accordant une indemnisation pour le préjudice. En outre, Le Gouvernement n'a cité aucune jurisprudence établissant que les résidents des zones touchées par la « crise des déchets » pouvaient se constituer parties civiles dans le cadre de procédures pénales visant à sanctionner des délits contre l'administration publique et l'environnement.

Enfin, quant à demander au ministère de l'Environnement d'exercer une action en réparation du préjudice environnemental, la Cour note que seul le ministère de l'Environnement peut accomplir la demande et non pas directement les requérants qui n'ont d'autre recours que d'inviter ledit ministère à saisir les autorités judiciaires. Ce recours ne saurait passer pour « recours utile » au sens de l'article 35 § 1 de la Convention.

Partant, la cour estime qu'il y a lieu de rejeter l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours interne.

Article 8

La Cour rappelle que les Etats ont avant tout l'obligation positive, a fortiori dans le cas d'une activité dangereuse, de mettre en place une réglementation adaptée aux spécificités de l'activité en question, particulièrement au niveau du risque qui pourrait en résulter. Il découle également de l'article 8 que le public doit recevoir des informations lui permettant d'évaluer le danger auquel il se trouve exposé.

La Cour a constaté que la commune de Somma Vesuviana, où les requérants habitent ou travaillent, a été frappée par la « crise des déchets ». La Campanie a connu l'état d'urgence du 11 février 1994 au 31 décembre 2009 et les requérants ont été contraints de vivre dans un environnement pollué par l'abandon des déchets sur la voie publique, à compter de la fin de l'année 2007, au mois de mai 2008.

Elle note que les requérants ne se sont pas plaints d'être affectés par des pathologies liées à l'exposition aux déchets et que les études scientifiques fournies par les parties exposent des conclusions contraires quant à l'existence d'un lien entre l'exposition aux déchets et l'augmentation du risque des cancers ou des malformations congénitales. Bien que la Cour de justice de l'Union européenne qui eut à se prononcer sur la question de l'élimination des déchets en Campanie ait estimé que l'accumulation importante de déchets sur la voie publique ou des aires de stockage temporaires était susceptible d'exposer la santé de la population à un danger², la vie et la santé des requérants n'ont pas été menacées.

La collecte, le traitement et l'élimination des déchets constituent des activités dangereuses dont l'Etat avait l'obligation d'adopter des mesures raisonnables et adéquates capables de protéger le droit des intéressés à un environnement sain et protégé.

Certes l'Etat italien a adopté, à partir du mois de mai 2008, plusieurs mesures et pris des initiatives, ce qui lui a permis de lever l'état d'urgence en Campanie le 31 décembre 2009. Cependant, la Cour refuse la qualification de « force majeure » invoquée par l'Etat italien pour qualifier cet état de crise. Même si l'on considère, comme l'affirme le Gouvernement, que la phase aigüe de la crise n'a duré que cinq mois - de la fin de l'année 2007 au mois de mai 2008 - force est de constater l'incapacité prolongée des autorités italiennes à assurer le fonctionnement régulier du service de collecte, de traitement et d'élimination des déchets, incapacité qui a porté atteinte au droit des requérants au respect de leur vie privée et de leur domicile. La Cour juge qu'il y a violation de l'article 8 de la Convention.

En revanche, les études commandées par le service de la protection civile ont été rendues publiques par les autorités en 2005 et 2008. Celles-ci se sont donc acquittées de l'obligation d'informer la population concernée. Il n'y a pas eu violation de l'article 8 à cet égard.

Articles 6 et 13

En ce qui concerne le grief portant sur l'ouverture de poursuites pénales, la Cour rappelle que ni les articles 6 et 13, ni aucune disposition de la Convention ne garantit le droit à un requérant de faire poursuivre ou condamner des tiers, ni ne consacre aucun droit à la « vengeance privée ». Mais pour autant que le grief porte sur l'absence de voies de

² [Arrêt du 4 mars 2010](#) de la Cour de justice de l'Union européenne (affaire C-297/08)

recours effectives dans l'ordre juridique italien qui auraient permis d'obtenir réparation du préjudice, la Cour considère que ce grief relève de l'article 13.

Eu égard aux conclusions auxquelles la Cour est parvenue quant à l'existence de voies de recours utiles et effectives permettant aux requérants de soulever devant les autorités nationales leurs griefs, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention.

Article 41

Au titre de la satisfaction équitable, la Cour estime que le constat de violations de la Convention auquel elle est parvenue constitue une réparation suffisante pour dommage moral et dit que l'Italie doit verser à M^e Errico di Lorenzo 2 500 euros (EUR) pour frais et dépens.

Opinion séparée

Le juge **Sajó** a exprimé une opinion séparée dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt n'existe qu'en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire aux [fils RSS de la Cour](#).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Emma Hellyer (tel: + 33 3 90 21 42 15)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Kristina Pencheva-Malinowski (tel: + 33 3 88 41 35 70)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les Etats membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.