



Association
Henri Capitant

Journées internationales polonaises

La responsabilité environnementale

La responsabilité environnementale en droit public

République Dominicaine

Łódź 5 – 7 juin 2023

DEUXIEME PARTIE : LA RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE EN DROIT PUBLIC

1) Dans votre pays, la responsabilité de l'État et des personnes publiques est-elle soumise aux règles ordinaires de la responsabilité civile ou à des règles spécifiques ? Ces règles sont-elles appliquées par un juge spécial (tel que le juge administratif en droit français) ?

Por mandato constitucional, las “*las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica*” [art. 148, CRD. Énfasis agregado].

Las normas o requisitos ordinarios de responsabilidad civil podrían aplicar de manera supletoria (tal como la relación de causalidad entre la actuación u omisión administrativa antijurídica y el daño causado), pero no constituyen una característica definitoria (como la naturaleza de la entidad – que debe ser de derecho público – o de la actuación u omisión – que debe ser de naturaleza administrativa y, tratándose de funcionarios o agentes, en el ejercicio de sus funciones, así como del daño indemnizable bajo el artículo 59 de la Ley 107-13). Aun no exista una normativa unificada respecto al tema, desarrollando el mandato constitucional del artículo 148, diversas disposiciones, en adición al precitado artículo constitucional, se refieren a la misma. Veamos (entre otras):

- Ley 107-13, art. 3, num. 17, la Administración responderá de las lesiones en los bienes o derechos de las personas ocasionados como consecuencia del funcionamiento de la actividad administrativa. Las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.
- Ley 107-13, el derecho fundamental a la buena administración comprende el derecho de las personas a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica. Corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación.
- Artículo 90 de la Ley Núm. 41-08 de Función Pública, “el Estado y el servidor público o miembros del órgano colegiado actuante serán solidariamente responsables y responderán patrimonialmente por los daños y perjuicios causados por la acción u omisión del funcionario actuante”.

El Tribunal Superior Administrativo, jurisdicción especial, es competente para conocer de estas demandas en responsabilidad civil (Ley 41-08, art. 90 parte in fine; Ley 13-07, art. 1(a) y 5; Ley 107-13, art. 60 en cuanto al plazo).

Par mandat constitutionnel, “*les personnes morales de droit public et leurs fonctionnaires ou agents sont conjointement et solidairement responsables, conformément à la loi, des dommages causés à des personnes physiques ou morales par une action ou une omission administrative illégale*” [art. 148, CRD. Accentuation ajoutée].

Les règles ou exigences ordinaires en matière de responsabilité civile peuvent s'appliquer d'une manière supplémentaire (comme le lien de causalité entre l'action ou l'omission administrative

illégal et le dommage causé), mais elles ne constituent pas une caractéristique déterminante (comme la nature de l'entité – qui doit être de droit public – ou de l'action ou de l'omission – qui doit être de nature administrative et, dans le cas de fonctionnaires ou d'agents, dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que les dommages-intérêts qui peuvent être indemnisés en vertu de l'article 59 de la loi 107-13). Il n'existe toujours pas de règlement unifié en la matière, en développant le mandat constitutionnel de l'article 148 ; diverses dispositions, outre l'article constitutionnel susmentionné, y font référence. Voyons (entre autres) :

- Loi 107-13, art. 3, no 17, l'Administration sera responsable des dommages causés aux biens ou aux droits des personnes résultant du fonctionnement de l'activité administrative. Les autorités et leurs agents assument les conséquences de leurs actions conformément au système juridique.

- Loi 107-13, le droit fondamental à une bonne administration comprend le droit des personnes d'être indemnisées pour tout dommage qu'elles subissent sur leurs biens ou leurs droits à la suite d'une action ou d'une omission administrative illégale. Il incombe à l'Administration de prouver l'exactitude de son action.

- Article 90 de la loi n° 41-08 de la fonction publique, "l'État et le fonctionnaire ou les membres de l'organe collégial sont conjointement et solidairement responsables des dommages causés par l'action ou l'omission du fonctionnaire".

La Cour administrative supérieure, juridiction spéciale, est compétente pour connaître de ces réclamations en matière de responsabilité civile (loi 41-08, partie finale de l'art. 90 ; Loi 13-07, art. 1 a) et 5 ; Loi 107-13, art. 60 quant à la date limite).

2) Dans votre pays, la responsabilité de personnes publiques a-t-elle été recherchée pour sanctionner des atteintes causées à l'environnement ?

a. Si tel est le cas, merci d'indiquer le fondement de ces actions (et notamment s'il s'agit d'un des cas de responsabilité évoqués dans la première partie), si ces actions ont abouti, et si cette responsabilité a été reconnue, quel a été le fait dommageable à l'origine de l'engagement de la responsabilité (par exemple, une action directement menée par la personne publique, une carence dans la réglementation de certaines activités menées par des personnes privées ou la violation d'un engagement international) ? Merci de donner quelques précisions sur des affaires emblématiques, s'il en existe dans votre pays, et de préciser les objets sur lesquels ont porté les contentieux les plus remarquables (lutte contre le réchauffement climatique, disparition ou atteinte aux espèces protégées, pollution de l'air, réglementation de l'usage de polluants, etc.).

En relación a daño ambiental, la responsabilidad en materia ambiental del Estado y las instituciones públicas (de manera directa o por actuaciones de terceros concesionados cuya supervisión recae en el Estado) se encuentra en el artículo 67 de la Constitución dominicana. Esta responsabilidad, sin embargo, al derivarse de un derecho fundamental – a un medio ambiente sano – no se enmarca dentro de la responsabilidad civil establecida en la Sección I, la cual deberá ser perseguida por actuaciones procesales separadas.

En estos casos, el Estado ha sido condenado – mediante procesos de amparo colectivo de conformidad con la Ley 137-11 – esencialmente en lo que se refiere a los procesos para

autorización de extracción minera en los cuales ha faltado a su responsabilidad (constitucionalidad y legal) de “*elaboración de un estudio de impacto ambiental y, como elementos integrales de este estudio, el correspondiente Programa de Manejo y Adecuación Ambiental y la consulta pública a las comunidades que tanto directa como indirectamente podrían resultar afectadas*” (sentencia TC/0458/21, p. 10.12) y ordenando la paralización de las actividades que afectan el medio ambiente, pues pueden tener un efecto irreversible arriesgando la seguridad y subsistencia de los seres humanos (TC/0167/13).

El Tribunal Constitucional ha sostenido que “*la dimensión material del Estado Social y Democrático de Derecho exige la participación de los ciudadanos en los distintos ámbitos del interés general, sobre todo, en materia de derechos colectivos y difusos como el derecho a un medio ambiente adecuado debido a que su desprotección no sólo pone en juego el bienestar de las generaciones presentes, sino que se compromete el bienestar de las generaciones futuras.*” (sentencia TC/0458/21).

A pesar de lo anterior, si bien mediante el proceso de amparo el Tribunal Constitucional no determina responsabilidad patrimonial – los daños y perjuicios por responsabilidad civil son competencia de la jurisdicción administrativa – sí ha reconocido que de esas actuaciones u omisiones administrativas puede derivarse dicha responsabilidad tanto del Estado como de los servidores públicos involucrados:

“En efecto, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República Dominicana, en su calidad de órgano rector para la protección del medio ambiente, tiene el deber de cumplir las funciones que el ordenamiento jurídico establece - normas nacionales y convenios internacionales suscritos por el Estado - para la protección efectiva del medio ambiente. En consecuencia, el incumplimiento de estas obligaciones podría dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, así como también de los servidores públicos responsables de la concreción de las distintas tareas.” (sentencia TC/0458/21, p. 10.16)

En ce qui concerne les dommages causés à l'environnement, la responsabilité en matière d'environnement de l'État et des institutions publiques (directement ou pour les actions de tiers dont le contrôle incombe à l'État) est prévue à l'article 67 de la Constitution dominicaine. Cette responsabilité, cependant, qui découle d'un droit fondamental – à un environnement sain – ne fait pas partie de la responsabilité civile établie à la section I, qui doit être poursuivie par des actions procédurales distinctes.

Dans ces cas, l'État a été condamné – par voie de procédure collective de recours en inconstitutionnalité conformément à la loi 137-11 – essentiellement en ce qui concerne les processus d'autorisation de l'extraction minière dans lesquels il a manqué à sa responsabilité (constitutionnalité et juridique). «Préparation d'une étude d'impact sur l'environnement et, en tant qu'éléments constitutifs de cette étude, du programme de gestion et d'adéquation de l'environnement correspondant et consultation publique auprès des communautés qui pourraient être touchées directement et indirectement» (arrêt TC/0458/21, p. 10,12); et, ordonnant la paralysie des activités qui affectent l'environnement, car elles peuvent avoir un effet irréversible qui met en péril la sécurité et la subsistance des êtres humains (TC/0167/13).

Le Tribunal Constitutionnel a soutenu que « la dimension matérielle d'un État social et démocratique régi par l'état de droit, exige la participation des citoyens dans les différents domaines d'intérêt général, notamment en termes de droits collectifs et diffus comme le droit à un environnement adéquat car leur absence de protection met non seulement en jeu le bien-être des générations présentes, mais compromet également le bien-être des générations futures. » (Arrêt TC/0458/21).

Malgré ce qui précède, bien que le Tribunal Constitutionnel ne détermine pas la responsabilité patrimoniale – les dommages pour responsabilité civile sont la compétence de la juridiction administrative – il a reconnu que cette responsabilité peut découler des actions ou omissions administratives de l'État des agents publics intervenants :

« En effet, le Ministère de l'environnement et des ressources naturelles de la République dominicaine, en tant qu'organe directeur de la protection de l'environnement, il a le devoir de remplir les fonctions que le système juridique - normes nationales et conventions internationales signées par l'État - a définies pour assurer une protection efficace de l'environnement. Par conséquent, le non-respect de ces obligations pourrait entraîner la responsabilité patrimoniale de l'administration publique, ainsi que celle des fonctionnaires responsables de la réalisation des différentes tâches. » (Arrêt TC/0458/21, p. 10.16)

b. Quelles sont les personnes pouvant agir en responsabilité contre l'État ou les personnes publiques, quels sont les mesures, sanctions ou remèdes dont elles peuvent demander l'application (réparation en nature ou en équivalent, injonction, astreinte, etc.), et ceux dont elles ont obtenu le prononcé, le cas échéant ? Existe-t-il un statut spécifique accordé à certaines personnes morales dont la mission statutaire est la protection de l'environnement (agrément pour les associations, agences de l'État, présomption d'intérêt à agir, etc.) ?

En materia de amparo, al tratarse el derecho a un medio ambiente sano un derecho colectivo y un interés difuso, cualquier persona puede accionar. La solicitud se limitará a determinar la falta (actuación lesionadora), y la suspensión de la misma o su corrección. Puede implicar una carga monetaria (astreinte o sanción al retardo del incumplimiento de lo ordenado en la sentencia). El daño puede ser eventual. En este caso, puede actuar también el defensor del pueblo.

En lo que respecta a responsabilidad civil, solo puede ser el afectado quien reclame ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica. El daño indemnizable (art. 57, ley 107-13) puede ser de cualquier tipo, patrimonial, físico o moral, por daño emergente o lucro cesante, siempre que sean reales y efectivo. La prueba del daño corresponde al reclamante.

En matière d'amparo¹ (recours en protection), tout le monde peut agir en invoquant le droit à un environnement sain, un droit collectif et un intérêt diffus. La demande sera limitée à la détermination de la faute (action préjudiciable) et à la suspension de celle-ci ou à sa correction. Elle peut comporter une charge monétaire (astreinte ou pénalité pour retard de non-respect de

¹ action constitutionnelle pour la protection des droits fondamentaux

l'ordonnance). Les dommages peuvent être éventuels. Dans ce cas, le médiateur² peut également agir.

En ce qui concerne la responsabilité civile, seulement la personne lésée peut prétendre à être indemnisée pour tout dommage affectant leurs biens ou de leurs droits à la suite d'une action ou d'une omission administrative illégale. Le dommage indemnisable (art. 57, loi 107-13) peut être de toute sorte, patrimoniale, physique ou moral, pour les dommages émergents ou la perte de profit, à condition qu'ils soient réels et efficaces. La preuve du dommage incombe au plaignant.

3) *La responsabilité environnementale de votre État a-t-elle été recherchée devant des juridictions internationales ?*

A nuestro mejor conocimiento, no. Existe una fuerte limitante y es que, mediante la sentencia TC/0256/14 nuestro Tribunal Constitucional declaró no conforme con la Constitución el Instrumento de Aceptación de la Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, limitando la posibilidad de acceso a dicha jurisdicción internacional. Igualmente, mediante la sentencia TC/0076/23, se declaró no conforme con la Constitución el Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe suscrito en Escazú, Costa Rica, el cuatro (4) de marzo de dos mil dieciocho (2018), que contemplaba aspectos de acceso a la justicia ambiental tanto a nivel nacional como internacional, entre otros.

À notre connaissance, non. Il y a une limitation forte et c'est que, par l'arrêt TC/0256/14 notre Tribunal Constitutionnel a déclaré l'instrument d'acceptation de la compétence de la Cour Interaméricaine Des Droits de l'homme non conforme à la Constitution, limitant la possibilité d'accès à ladite juridiction internationale. De même, par l'arrêt TC/0076/23, a été déclaré comme non conforme à la Constitution, l'Accord régional sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement en Amérique latine et dans les Caraïbes signé à Escazú, Costa Rica, le 4 mars 2018, (concernant des aspects de l'accès à la justice environnementale à l'échelle nationale et internationale, etc.).

Rédacteurs :

Patricia Guzman
Jesus Javier Quintana
Adelaida Adames

² Est une entité publique autonome de rang constitutionnel dont la principale caractéristique est de sauvegarder les prérogatives personnelles et collectives des citoyens inscrites dans la constitution au cas où elles seraient violées par des fonctionnaires de l'administration publique.