



Association  
**Henri Capitant**

Journées internationales polonaises  
La responsabilité environnementale

---

La responsabilité environnementale en droit public

Italie

**Łódź, 5 – 7 juin 2023**

**14) 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) ?**

Le point de départ incontournable de toute discussion sur la responsabilité de l'État en Italie est l'art. 28 de la Constitution de 1948. L'art. 28 dépasse la garantie administrative des fonctionnaires d'inspiration française qui avait donné des mauvaises épreuves pendant la dictature à la faveur d'une responsabilité civile, pénale et administrative directe des fonctionnaires pour les violations des droits. La responsabilité civile pourtant se communique à l'État ou autre personne publique à laquelle le fonctionnaire est rattaché.

En pratique, les actions pour la responsabilité civile sont plutôt menées contre les personnes publiques, tant que les fonctionnaires sont poursuivis par le parquet chez la Cour de comptes soit dans des actions récursoires que dans des actions pour dommages directs portés aux intérêts de l'État ou d'autre personne publique.

En ce qui concerne le juge compétent et en tout première approximation on peut dire que le juge judiciaire est compétent pour les atteintes portés aux droits – droits fondamentaux inclus – tandis que le juge administratif (Conseil d'État et tribunaux administratif régionaux) connaît des litiges concernant que de simples intérêts légitimes, voire de l'exercice du pouvoir discrétionnaire par l'administration et la Cour des comptes est compétente pour les actions portées par les personnes publiques contre ses propres fonctionnaires. Pourtant l'art. 18 de la L. 8 Juillet 1986, n. 349, prévoyait la compétence seule du juge judiciaire en relation aux actions pour le dédommagement des atteintes à l'environnement (sauf pour la compétence de la Cour des comptes). L'art. 18 a été abrogé par l'art. 318 du décret législatif 3 Avril 2006, n. 152 (la Code de l'Environnement), mais la compétence en matière du juge judiciaire ne fait guère de doute<sup>1</sup>.

Dans un affaire récente issu d'immissions nocive par un établissement privé de valorisation énergétique des déchets, les Sections réunies de la Cour de cassation en tant que juge du partage entre juridiction judiciaire et administrative ont déclaré la compétence du dernier pour les actions portées contre des éventuelles décisions administratives prises dans le cas d'espèce et la compétence du juge judiciaire à connaître des dommages portés aux droits des particuliers<sup>2</sup>. Dans le cas d'espèce, pourtant, l'action été portée contre la société privée qui exploitait l'établissement.

Encore plus récente est un arrêt des Sections réunis concernant une action en dommage intérêts portée contre la Commune de Milan et la Région Lombardie pour les préjudices à la santé liée à la mauvaise qualité de l'air. Le requérant se plaignait de l'inaction des collectivités territoriales qui n'avaient pas pris des mesures suffisantes pour que la pollution atmosphérique se maintienne dans les limites prévues par la loi. La Cassation a

---

<sup>1</sup> Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 23-02-2023, n. 5668.

<sup>2</sup> Cass. civ., Sez. Unite Ord., 23/04/2020, n. 8092, *Nuova Giur. Civ.*, 2020, 6, 1284, note G. Ceccherini, *Danno ambientale e tutela di situazioni giuridiche esclusive: l'inibitoria del giudice ordinario*.

retenu la juridiction du juge judiciaire s'agissant de la tutelle d'un droit fondamental telle la santé et a renvoyé l'affaire en première instance<sup>3</sup>.

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

Sous l'art. 311 du Code italien de l'environnement, l'action en responsabilité pour atteints à l'environnement ressort de la compétence exclusive du Ministre de l'Environnement et le même se passe avec le pouvoir de porter une action civile en responsabilité lors d'une procès pénal<sup>4</sup>. Le Ministre a le choix entre l'action en justice et l'adoption de décisions unilatérales contraignants ceux qui ont causé le dommage à y remédier. Pourtant les règles spécifiques à l'action pour dommages à l'environnement ne font pas en principe échec à la possibilité par tout particulier de porter une action en dommages intérêts contre une personne publique lors qu'une telle personne porte atteinte à l'environnement et de ce fait elle cause aussi un préjudice à au particulier (dommages aux droits de propriété ou à la santé : art. 313, al. 7)<sup>5</sup>.

Dans le cas l'action en dommages intérêts soit fondée sur Code civil, le partage de compétence suive les règles générales, est donc le juge administratif sera compétent si le requérant conteste la façon dans laquelle l'administrations a utilisé son pouvoir discrétionnaire<sup>6</sup>. Le juge judiciaire sera pourtant compétent pour la protection des droits fondamentaux, telle la santé<sup>7</sup>.

En ce qui concerne les ou personnes publiques endommagées, la possibilité d'agir en justice pour les dommages intérêts en conséquence des atteints à l'environnement se trouve fortement contournée par le fait que la jurisprudence lit dans le Code de l'environnement une préférence très stricte pour que le dommage soit réparé en l'espèce suivant une ordonnance de Ministre à ces effets plutôt que tout simplement dédommagé<sup>8</sup>. Cette conclusion ressort de l'arrêt de la Cour de cassation dans un affaire retentissante. Une entreprise avait corrompu les fonctionnaires d'une municipalité à fin qu'ils autorisent la démolition d'une ferme adjointe à un château du Moyen Age afin de réaliser un golf club. Selon la Cour, la municipalité doit en premier demander la remise en état des lieux et chiffrer les coûts que ça va entraîner. Seulement si la remise n'a pas été effectuée, la municipalité peut demander des dommages intérêts correspondants aux coûts de remédiation<sup>9</sup>. Au-delà de la difficulté de chiffrer les coûts, la décision de la Cour est totalement artificielle en tant que la société responsable était en liquidation et donc surement pas en position d'effectuer de travaux de remédiation<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 23-02-2023, n. 5668.

<sup>4</sup> Cass. pen. Sez. III Sent., 22/11/2010, n. 41015.

<sup>5</sup> Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 23/02/2023, n. 5668; Cass. pen. Sez. III Sent., 22/11/2010, n. 41015.

<sup>6</sup> Cons. Stato Sez. IV, 20/10/2020, n. 6349.

<sup>7</sup> Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 23/02/2023, n. 5668.

<sup>8</sup> Voir aussi la réponse 6.

<sup>9</sup> Cass. civ. Sez. III, Sent., (ud. 05/10/2016) 04-04-2017, n. 8662.

<sup>10</sup> Voir aussi G. Lo Sapio, *La responsabilità per danno ambientale e la chimera della calcolabilità Urbanistica e appalti*, 2018, 1, 39.

Peut-être que c'est pour cette réserve de la légitimité à l'action au profit du Ministre qu'en Italie la responsabilité des personnes publiques pour dommages à l'environnement n'a été recherchée que de façon très rare, même envers des personnes publiques différent de l'État.

En effet, selon l'art. 309 du Code, toute personne publique ou privé ayant un intérêt suffisamment caractérisé, y compris les associations pour la défense de l'environnement plus représentatives y ayant été agréées par le Ministre, peut porter à l'attention du Ministre des atteintes à l'environnement. Selon l'art. 310, la décision du Ministre comme son inaction<sup>11</sup> peuvent être saisis en justice devant les cours administratives. Dans ce contexte, l'État peut être jugé responsable pour les dommages ultérieurs accrus dus au retard dans l'adoption des mesures nécessaires.

Pourtant, les actions portées contre l'État ou une autre personne publique demeurent très limitées. Dans un cas où une association et une particulière se plaignaient des émissions nocives d'un site de stockage de déchets et de l'inaction du Ministre, le tribunal administratif régional de la Campagne a fait droit à la requête que le plainte soit entretenue par le Ministre. L'action en dommages intérêts a été pourtant rejetée au défaut de tout preuve quant au dommage, au lien de causalité et à la faute<sup>12</sup>.

En revanche, c'est plutôt fréquent pour l'État de porter action contre des particuliers pour de tels dommages. Notamment, les mesures administratives prises encontre les particuliers pour les astreindre à remédier aux dommages dus à la contaminations des sols donnent lieu à litiges fort fréquentes près des juges administratifs<sup>13</sup>.

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.).*

Comme on vient de le dire, l'action en dommages intérêts des particuliers contre l'État ou des autres personnes publiques est fondée sur les règles générales du Code civil en

---

<sup>11</sup> T.A.R. Campania Napoli Sez. I Sent., 08/02/2012, n. 676.

<sup>12</sup> T.A.R. Campania Napoli Sez. I Sent., 08/02/2012, n. 676.

### 13

Voir B. Pozzo, La parabola del danno ambientale tra tentativi di armonizzazione europea a percorsi nazionali, dans B. Pozzo (ed.), *Le responsabilità ambientali: profili civili, amministrativi e penali. Il diritto italiano nel contesto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2022, 1; pour les aspects le plus liées aux procédures administratives T. Galletto, *Responsabilità civile e azione risarcitoria in sede amministrativa per danno ambientale*, *Foro Padano*, 2/2014, II, 32.

matière de responsabilité civile, y inclus celles concernant la charge de la preuve du préjudice, du lien de causalité et de la faute.

Les propriétaires des fonds situés en aval d'un ancien dépôt d'ordures avaient prévenu avant le juge administratif soit le Ministère soit des autorités locales en demandant à la cour soit de leur d'ordonner l'adoption des mesures visant à remédier aux pertes de liquides venant d'amont soit de les condamner au paiement des dommages intérêts. La cour a fait droit à la première demande mais a repoussé la deuxième faute de preuve. Le jugement de première instance a été confirmé par le Conseil d'État<sup>14</sup>. En ce qui concerne spécifiquement la faute, le Conseil a estimé que les différentes initiatives prises par l'administration, si bien que n'ayant pas abouti à résoudre le problème, pourtant démontrent une certaine activisme des prévenus, compte tenant aussi de la difficile situation dans le traitement des ordures dans Naples et dans les alentours pendant les années considérés<sup>15</sup>. Comme le niveau de pollution des terrains été en tout cas demeuré inférieur aux seuils légaux, le Conseil d'État confirme aussi l'échec des propriétaires en ce qui concerne la preuve du préjudice<sup>16</sup>.

En ce qui concerne les actions menées par le parquet chez la Cour de comptes, il faut tenir à l'esprit le grand pouvoir de la Cour de réduire le dédommagement fondé sur des raisons d'équité (ce que se traduit en tenant en compte les faibles ressources économiques des fonctionnaires).

Dans un cas dans lequel une fonctionnaire avait tout simplement autorisé comme négligeable des changes important à un projet de production d'énergie solaire sur des serres, donc autorisant à la démolition d'un vieil ferme et à l'effacement de la voirie rurale, face à un préjudice chiffré à peu près d'un million d'Euros, la Cour des comptes a condamné le fonctionnaire, dont la faut lourde a été retenue, à payer EUR 100.000<sup>17</sup>.

*b. Quelles sont les personnes pouvant agir en responsabilité contre l'État ou les personnes publiques, quelles 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.) ? AUSSI QU 18.*

Comme on l'a vu, le Ministre de l'environnement a une position tout à fait spécifique en ce qui concerne les actions pour les dommages à l'environnement. Les autres personnes juridiques publiques comme les associations et les particuliers peuvent solliciter l'action du Ministre et saisir le juge administratif contre les décisions voire l'inaction de celui-ci. Pourtant, leur légitimité à l'action en dommages intérêts est limitée aux cas où leur droits

---

<sup>14</sup> Cons. Stato Sez. IV, 20/10/2020, n. 6349

<sup>15</sup> Points 3.6 ss.

<sup>16</sup> Points 4.2. ss.

<sup>17</sup> Corte conti Molise, Molise 18/5/2015 n. 35; l'arrêt de première instance a pourtant été annulé en appel comme le montant total du préjudice n'avait pas été établi par le Ministre selon la procédure du Code de l'environnement (Corte dei Conti Sez. I App., 21/11/2016, n. 412)

(propriété, santé) a été affecté. Pour les collectivités publiques, le dommage peut ressortir de la perte de beauté naturelle et attractivité touristique<sup>18</sup>.

En principe, le juge judiciaire chargé de la protection des droits fondamentaux des particuliers peut prendre toute mesure utile à les protéger, incluant les interdictions et les astreintes. Si une décision administrative est opposée au requérant en justice par le prévenu, le juge judiciaire peut se passer de la décision s'il la considère illégitime<sup>19</sup>.

Quant au juge administratif, il s'est montré pré, en cas d'inaction par le Ministre se poursuivre au-delà d'un délai donné, à nommer un organe qui lui se substitue pour adopter les mesures nécessaires à la protection de l'environnement<sup>20</sup>.

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

A notre connaissance, l'Italie n'a pas (encore) été évoqué devant des juridictions proprement internationales. Pourtant, la Cour de Justice de l'Union Européenne a dû constater que l'Italie en ayant dépassé, de façon systématique et persistante, les valeurs limites applicables aux concentrations de particules PM10, et en ayant continué à les dépasser, a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu des dispositions combinées de l'article 13 et de l'annexe XI de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2008, concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe. En plus, en n'ayant pas adopté, à partir du 11 juin 2010, de mesures appropriées pour garantir le respect des valeurs limites fixées pour les concentrations de particules PM10 dans l'ensemble de ces zones, a manqué aux obligations imposées par l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2008/50, lu seul et en combinaison avec l'annexe XV, section A, de cette directive et, en particulier, à l'obligation prévue à l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, de ladite directive, de veiller à ce que les plans relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées pour que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible<sup>21</sup>.

A la lumière du récent arrêt de la Cour de Justice dans l'affaire *Ministre de la Transition écologique et Premier ministre*<sup>22</sup> on peut se douter que les constats en manquement puissent se traduire en actions en dommages intérêts, mais il faudra attendre les suites de l'affaire de Milan<sup>23</sup>.

17) Merci d'indiquer tout autre élément qui vous paraît pertinent sur le thème de la responsabilité environnementale et que les questions qui précèdent ne vous ont pas permis d'évoquer. En particulier, merci d'indiquer s'il existe d'autres régimes ou règles de responsabilité susceptibles de s'appliquer en matière environnementale qui n'ont pas été évoqués jusqu'ici.

---

<sup>18</sup> Arg. ex Cass. civ. Sez. III, 04/04/2017, n. 8662.

<sup>19</sup> Cass. civ., Sez. Unite Ord., 23/04/2020, n. 8092.

<sup>20</sup> T.A.R. Campania Napoli Sez. I Sent., 08/02/2012, n. 676.

<sup>21</sup> Arrêt du 10 novembre 2020, *Commission/Italie* (Valeurs limites - PM10), C-644/18, EU:C:2020:895; voir aussi arrêt du 12 mai 2022, *Commission/Italie* (Valeurs limites - PM10), C-573/11, ECLI:EU:C:2022:380.

<sup>22</sup> Arrêt du 22 décembre 2022, *JP contre Ministre de la Transition écologique, Premier ministre*, C-61/21, ECLI:EU:C:2022:1015.

<sup>23</sup> Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 23-02-2023, n. 5668.

**18) Si ce point n'a pas été abordé jusqu'ici, merci de préciser si la possibilité existe d'intenter des actions collectives ou de groupe en matière de responsabilité environnementale. Si c'est le cas, merci d'indiquer si de telles actions sont faciles à mettre en œuvre, si certaines ont déjà été exercées et quelle a été leur issue si elle est connue.**

Voir dessus

**19) Existe-t-il des procédures particulières prévues en cas de dommage environnemental transfrontalier ?**

L'art. 318 du Code de l'environnement prévoit une collaboration du Ministre avec ses homologues d'autre Pays dans le cas de dommages environnemental transfrontalier.

**20) La responsabilité environnementale est-elle un thème qui retient l'attention des juristes dans votre pays ? Et les médias et le grand public ?**

Oui (voir les ouvrages auxquels on a fait référence).

Oui, mais ça dépend de l'intérêt médiatique de chaque atteint.

**21) Pensez-vous que la responsabilité environnementale soit appelée à se développer dans votre pays dans les années qui viennent ? Si c'est le cas, merci de préciser quels sont les régimes ou cas de responsabilité, parmi tous ceux évoqués précédemment, qui serviront selon vous de support privilégié à ce développement.**

En ce qui concerne la responsabilité de l'État et d'autre personnes publics, l'issue de l'affaire de Milan sera décisif en dessiner le futur<sup>24</sup>.

**22) Dans votre pays, les juges sont-ils spécifiquement formés aux questions environnementales ? Existe-t-il, ou est-il envisagé de créer, un juge ou un ensemble de juridictions spécialisées pour traiter de contentieux environnementaux, qu'ils mettent en cause des personnes privées ou des personnes publiques ?**

Le droit de l'environnement fait partie des cours offerts par l'Ecole Supérieure de la Magistrature italienne<sup>25</sup>.

La possibilité de créer une juridiction spécialisée se trouve mise en échec dans cette comme dans toute autre matière par l'art. 102 de la Constitution qui édicte une interdiction générale à cet égard (à l'exception près du Conseil d'Etat et des cours administratives et de la Cour de compte).

---

<sup>24</sup> Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 23-02-2023, n. 5668.

<sup>25</sup> <https://www.scuolamagistratura.it/>