

VEREINIGUNG DEUTSCHER

VERWALTUNGSRICHTER ITALIEN ET FRANÇAIS

L'ASSOCIATION DES JUGES ADMINISTRATIFS ALLEMANDS, L'ITALIENNE ET L'FRANÇAISE

ASSOCIATION DES JUGES ADMINISTRATIFS ALLEMANDS, ITALIENS ET FRANÇAIS

Rapport italien

A la Conférence du 11 juin 2021

"Le juge administratif italien entre le changement climatique et la transition écologique".

Résumé

Chapitre 1

Le scénario : l'évolution du concept d'environnement dans la législation et la jurisprudence internationales, euro-unitaires et nationales.

1. La naissance du concept d'environnement en Italie et l'article 9 de la Constitution
2. L'évolution ultérieure de la législation italienne en matière d'environnement
3. Développement durable, changement climatique et transition écologique
4. La transition écologique et les premières prises de position des tribunaux fédéraux aux USA
5. La transition verte de l'Union européenne et le plan de relance et de résilience.
6. Les premiers arrêts de la Cour de justice relatifs à la transition écologique.

Chapitre 2

Le cadre juridique : la disposition constitutionnelle de l'article 9 et sa portée innovante dans sa double valeur de protection des valeurs environnementales et d'impulsion à la transition écologique.

1. L'environnement dans la Constitution italienne
2. La protection de l'environnement dans la jurisprudence constitutionnelle.
3. Les projets de révision constitutionnelle
4. Le droit à l'environnement dans l'interprétation de la structure constitutionnelle actuelle
5. L'environnement et le changement climatique, entre solidarité et transition écologique
6. Les lignes jurisprudentielles sur la légitimité de l'activation de la " justice climatique ".

Chapitre 3

La jurisprudence : le rôle du juge administratif italien à l'ère du changement climatique - quelques cas pratiques.

1. Avant-propos : le juge administratif italien et la protection de l'environnement.
2. Protéger et servir : le rôle du juge administratif italien pour protéger le patrimoine historique, artistique et naturel.
3. L'atterrissage difficile de la transition écologique : Ilva - éteindre le souffle du monstre charbonneux ou le convertir en hydrogène ?
4. Nouvelles frontières pour la protection judiciaire de l'environnement : Ilva - bandes transporteuses et commandes de propulsion.
5. L'évolution de la jurisprudence : Papillon et les autres ours du Trentin - quand biodiversité rime avec liberté.
6. Conclusions : composition unitaire des différents profils de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique

Chapitre 1

Le scénario : l'évolution du concept d'environnement dans la législation et la jurisprudence internationales, euro-unitaires et nationales.

1. La naissance du concept d'environnement en Italie et l'article 9 de la Constitution

En Italie, la première réflexion sur le concept d'"environnement" remonte à Galileo Galilei qui, en 1623, le définit comme "l'espace dans lequel se trouvent une personne et un objet". Le concept d'"environnement" est donc né sans signification juridique particulière et, pendant longtemps, les juristes ont eu du mal à lui donner une collocation juridique exacte, choisissant des définitions correctes mais trop larges, ou plus précises mais partielles.

Un des plus grands juristes du 20ème siècle, Massimo Severo Giannini, à travers une tripartition a indiqué comment d'un point de vue juridico-économique l'environnement peut se référer : a) selon une conception naturaliste, au concept de paysage, également contenu dans l'article 9 de la Constitution italienne ; b) par rapport au territoire de l'État, aux ressources qui doivent être préservées de la pollution et de l'appauvrissement ; c) selon un point de vue anthropologique, à l'urbanisme, qui doit permettre la coexistence entre les activités de l'homme et la préservation du patrimoine naturel (M. S. Giannini, "Ambiente, saggio sui suoi aspetti giuridici", in Riv. trim. dir. pubblica 1973).

L'évolution de la législation nationale a vu une pluralité de normes concernant une pluralité de "choses" soumises à une protection juridique différente et en constante évolution, étendant la discipline à des activités de toutes sortes, à partir de la "Loi sur la protection de l'hygiène et de la santé publique" n° 5859 de 1888.

La Constitution italienne, entrée en vigueur le 1er janvier 1948, est marquée par sa propre période historique et n'utilise donc pas le concept d'environnement, mais place parmi les principes fondamentaux, à l'article 9, la protection du "paysage" et du "patrimoine historique et artistique de la Nation".

Cette norme a donné lieu à une interprétation à orientation constitutionnelle, visant à combiner le bien du "paysage" avec le droit à la "santé" sanctionné par l'art. 32 Cost. En particulier, la jurisprudence, depuis la

sentence de la Cassation n. 1572/1979, a interprété le droit à la santé non seulement comme un bien de vie, mais comme une partie intégrante du bien environnemental, donc configurable comme un droit à un environnement sain.

Dans ce sillage, la Cour Constitutionnelle avec la Sentence n. 641 de 1987 a identifié l'environnement comme un "bien immatériel unitaire" par rapport à "un habitat naturel dans lequel l'homme vit et agit et qui est nécessaire à la communauté, à préserver par l'action des pouvoirs publics "imposés avant tout par les préceptes constitutionnels (articles 9 et 32 de la Constitution italienne), pour lesquels il s'élève à une valeur primaire et absolue".

2. L'évolution ultérieure de la législation italienne en matière d'environnement

Il a fallu attendre encore vingt ans après l'entrée en vigueur de la Constitution pour que soit introduite une nouvelle législation étatique, encore fragmentée, sur la protection de l'environnement, avec les lois n° 615/1966 réglementant la pollution atmosphérique, n° 256/1974 sur les substances dangereuses et n° 319/1976 sur la pollution des eaux.

La perspective a changé depuis le milieu des années quatre-vingt, en raison des nouveaux problèmes de dégradation et de pollution de l'environnement qui posaient un besoin différent et nouveau de protection et qui ont stimulé la création d'associations et de forces politiques dont l'objectif principal était la protection de l'environnement, contribuant à une organisation différente des politiques publiques et des pouvoirs publics en la matière.

Ainsi, la loi n° 431/1985 (" loi Galasso ", du nom de son auteur) a introduit une série organique de protections pour les biens paysagers et environnementaux, tels que les côtes et les rives des cours d'eau, et la loi n° 431/1985 (" loi Galasso ", du nom de son auteur). La loi n° 349/1986 a créé le ministère de l'Environnement, a sanctionné le principe de prévention et le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, a prévu la réparation des dommages environnementaux et a reconnu la légitimité des associations environnementales, inscrites dans un registre spécial auprès du nouveau ministère, à faire appel des actes administratifs et à intervenir dans les jugements de dommages environnementaux, pour protéger les intérêts environnementaux étendus, anticipant de plusieurs années la Convention d'Aarhus. Une véritable discipline générale de protection de l'environnement a ainsi été introduite, qui s'est progressivement accrue dans les années suivantes avec la mise en œuvre de directives européennes pour la protection des sols et des eaux, pour la conservation des plantes et des animaux, contre les risques de pollution et d'accident, pour le recyclage et la réutilisation des déchets dans une logique d'économie circulaire et pour l'évaluation des incidences sur l'environnement, et deux textes uniques ont également été élaborés, pour le patrimoine culturel et pour l'environnement.

Aujourd'hui, la protection de l'environnement dans ses différents aspects est donc une matière autonome et unitaire en Italie, même si elle est caractérisée par une indéniable transversalité grâce à sa capacité d'affecter diverses autres matières.

Cette vision globale de la protection de l'environnement conduit au concept de "développement durable", dans le but d'atteindre un équilibre entre l'homme et l'environnement, c'est-à-dire entre deux besoins opposés : la croissance économique et sociale de la communauté et la protection de son patrimoine environnemental et culturel, en étant conscient que la présence de l'homme a un impact toujours plus grand et peut conditionner le cours des processus environnementaux naturels.

Le rapport Brundtland de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (du nom de son président, qui était à l'époque Premier ministre de Norvège) affirmait que l'environnement et le développement ne peuvent être considérés comme deux défis distincts, et définissait le développement

durable comme : "un développement qui répond aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs".

3. Développement durable, changement climatique et transition écologique

Au cours des dernières décennies, les changements structurels de l'économie, la diffusion des nouvelles technologies et le développement des politiques environnementales ont consolidé le processus de réduction de l'intensité environnementale, mais à l'échelle mondiale, également en raison de l'arrivée de nouveaux peuples à la prospérité qui a contredit les partisans de la "croissance zéro", à la mode il y a quelques décennies, le prélèvement de ressources énergétiques et de matières premières a augmenté, les zones naturelles ont été réduites et les émissions et déchets nocifs et altérant le climat rejetés dans l'environnement ont augmenté.

La situation a évolué rapidement avec la prise de conscience du changement climatique et de la gravité de ses effets, ce qui a conduit à l'accord-cadre des Nations unies, discuté à Rio de Janeiro, à l'approbation de l'Agenda pour le XXI^e siècle et à la création d'une "Commission du développement durable" aux Nations unies. Avec la ratification, également par l'Italie, du protocole de Kyoto en 2005, l'émission excessive de gaz à effet de serre est reconnue comme la principale cause du changement climatique et il est identifié comme mode d'action la détermination de quotas d'émission pour chaque pays, avec un possible échange de quotas entre eux.

Cependant, ce n'est qu'en 2015, avec l'accord de Paris sur le changement climatique, que l'on s'est attaqué à un problème global, impliquant tous les pays du monde et identifiant la transition vers une économie durable comme la seule solution possible au problème, par l'utilisation de matières premières renouvelables et non fossiles afin de réduire significativement le réchauffement climatique, principale cause de la destruction de la biodiversité et de l'augmentation du niveau des mers.

En 2015, les pays membres des Nations unies ont signé l'Agenda 2030 pour le développement durable, un programme d'action qui comprend un certain nombre d'objectifs à atteindre d'ici 2030 dans les domaines environnemental, économique, social et institutionnel.

L'Accord de Paris, dans son préambule, inclut les actions de lutte contre le changement climatique dans le contexte de la sauvegarde et de la protection des droits de l'homme, et comme il a été ratifié par les différents États, il devient un point de référence obligatoire pour les tribunaux nationaux dans l'interprétation des réglementations internes sur le climat et l'énergie, afin de vérifier la légitimité des actions publiques adoptées ou refusées, par rapport aux obligations internationales assumées, qui en Italie sont expressément sanctionnées par les articles 11 et 117 de la Constitution.

4. La transition écologique et les premières prises de position des Cours fédérales aux USA

Cependant, la mise en œuvre de cette protection n'a pas été et n'est toujours pas facile partout dans le monde. Si l'on fait abstraction des pays en retard et en déficit démocratique, comme la Chine et la Russie, même les États-Unis, après l'échec de la ratification du protocole de Kyoto, ne sont apparus sur la scène mondiale de la lutte contre le changement climatique qu'avec la ratification de l'accord de Paris, mais ont développé une stratégie inégale en raison de l'alternance de différents mandats présidentiels politiquement éloignés les uns des autres.

En particulier pendant le mandat de Trump, plusieurs associations environnementales ont activé des pétitions et des recours collectifs devant les juges fédéraux. En particulier, l'affaire Julia vs. United States, dans laquelle vingt et un jeunes d'âges différents, entre huit et vingt ans, ont demandé que les États-Unis

fassent respecter, par des politiques réellement durables, le droit à un environnement sain reconnu par la Constitution pour les générations futures. Le tribunal fédéral de l'Oregon a admis leur qualité procédurale en appliquant la "doctrine du public trust". En résumé, (a) il existe un droit constitutionnel à un climat propice à la vie, et le gouvernement ne peut pas le piétiner ; (b) la confiance du public exige que le gouvernement préserve les ressources essentielles pour les générations futures ; et (c) les tribunaux ont le pouvoir d'ordonner au gouvernement de préparer et de mettre en œuvre un plan national de rétablissement du climat pour les citoyens d'aujourd'hui et de demain (ce que l'on appelle le mandamus). L'appel a toutefois été rejeté par la cour d'appel en 2020. En 2017, la Cour d'appel avait de la même manière annulé la condamnation infligée par la Cour fédérale de Washington au ministère de l'Écologie (Zoe Foster et Sue Foster contre le ministère de l'Écologie de l'État de Wa) , estimant qu'un groupe d'étudiants universitaires qui avait demandé des mesures pour réduire les gaz à effet de serre dans l'État n'avait pas qualité pour agir, alors que la Cour fédérale avait en fait reconnu le droit des plaignants à vivre dans un environnement sain à l'avenir.

Toutefois, avec l'élection du nouveau président Biden, les États-Unis ont rejoint l'accord de Paris et mis en œuvre une impressionnante politique d'économie verte axée sur la durabilité du climat, réduisant ainsi les motifs de litige dans ce sens.

5. La transition verte de l'Union européenne et le plan de relance et de résilience.

Dans l'Union européenne, la protection de l'environnement était déjà expressément prévue depuis 2000, à l'article 37 de la Charte de Nice. Cependant, la délibération du Conseil de juin 2019 et la communication de la Commission européenne de décembre 2019 ont redéfini l'agenda stratégique dans le sens du Green Deal européen ou Pacte vert pour l'Europe et d'un rôle accru de l'intervention publique, accentué par la crise économique provoquée par l'épidémie, qui nécessite pour tous les secteurs économiques une nouvelle intervention de soutien, massive, à travers un plan de relance massif pour l'Europe (EU Recovery plan) comparable seulement au programme de relance européen de 1947 (Plan Marshall). Ce plan, destiné à faire face aux deux urgences de manière transversale, a été orienté dans le sens de la lutte contre le changement climatique, et rassemble donc toutes les stratégies et initiatives politiques de la Commission européenne visant à rendre l'Europe climatiquement neutre d'ici à 2050, grâce à une transition écologique radicale vers une économie verte intégrée aux objectifs indiqués par l'Agenda 2030 pour le développement durable des Nations unies et l'Accord de Paris sur le réchauffement climatique.

À cet égard, le règlement (UE) 2020/852 "concernant la mise en place d'un cadre pour encourager l'investissement durable" établit les critères "permettant d'identifier le degré d'éco-durabilité d'un investissement" en indiquant six objectifs à poursuivre et auxquels aucun "préjudice important" ne peut être causé : (a) l'atténuation du changement climatique ; (b) l'adaptation au changement climatique ; (c) l'utilisation durable et la protection des ressources en eau et des ressources marines ; (d) la transition vers une économie circulaire ; (e) la prévention et la réduction de la pollution ; et (f) la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes.

Afin de mettre en œuvre l'opération de rétablissement et de résilience, deux règlements (UE 2021/240 "portant création d'un dispositif d'appui technique" et UE 2021/241 "portant création du dispositif de rétablissement et de résilience" et la communication de la Commission "Orientations techniques sur l'application du principe "ne pas causer de préjudice important" en vertu du règlement relatif au dispositif de rétablissement et de résilience" ont été publiés au Journal officiel de l'Union européenne le 18 février 2021, par le biais de divers instruments de mise en œuvre, l'affectation de la part de 37 % du budget de l'UE aux objectifs climatiques de la transition verte.

En Italie, l'intervention en faveur de l'économie durable gravite autour du Plan de transition écologique en étroite corrélation avec les allocations du Fonds de relance, organisées dans le PNRR (Plan national de relance et de résilience).

6. Les premiers arrêts de la Cour de justice qui sont importants pour la transition écologique

La possibilité pour l'Union européenne d'intervenir de manière coercitive dans la dynamique du marché également pour protéger l'environnement est confirmée par la décision de la Cour de justice, cinquième chambre, du 19 décembre 2019 (affaire C-523/18 - Engie Cartagena SL contre Ministerio para la Transición Ecológica) selon laquelle " les États membres peuvent, dans l'intérêt économique général, imposer aux entreprises (...) des obligations de service public en matière de sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix des fournitures, et de protection de l'environnement ".

Toutefois, l'intervention est limitée à des profils harmonisés en vertu du principe communautaire de subsidiarité et, pour cette raison, "la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à une législation nationale" (la législation italienne) "qui, dans les cas où il est impossible d'identifier la personne responsable de la contamination d'un site ou d'obtenir d'elle les mesures de réparation, ne permet pas à l'autorité compétente d'imposer l'exécution de mesures de prévention et de réparation au propriétaire de ce site, qui n'est pas responsable de la contamination, lequel n'est tenu qu'au remboursement des coûts liés aux mesures prises par l'autorité compétente jusqu'à concurrence de la valeur marchande du site " Cour de justice, huitième chambre, ordonnance du 6 octobre 2015, affaire C-592/13 -Ministeri dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, della Salute e dello Sviluppo economico contre Ediltecnica SpA -- Ordonnance du).

Le changement du cadre réglementaire européen pourrait maintenant conduire à une évolution de la jurisprudence de la Cour de justice, qui interprète traditionnellement dans un sens limité aux droits individuels le règlement (CE) 1367/2006 mettant en œuvre la convention d'Aarhus sur l'information et l'accès à la justice en matière d'environnement, qui renvoie plutôt au droit national l'identification des conditions de légitimité, mais reconnaît la légitimité des associations non gouvernementales qui répondent aux exigences nationales.

Ainsi, la Cour de justice a annulé sur pourvoi une décision du Tribunal qui avait constaté l'illégalité du règlement à cet égard (Grande Chambre, 13 janvier 2015, dans les affaires jointes C 404 et 405 /12P) et a ensuite jugé que certains agriculteurs qui avaient formé un recours en vertu de l'art. 263, paragraphe 4, TFUE (décision du 8 mai 2019, affaire T 330/18) contre les mesures de l'UE mettant en œuvre l'Accord de Paris dans le secteur agricole et demandant un plus grand engagement sur les questions climatiques, après avoir considéré qu'ils n'avaient pas un intérêt différent de celui du grand public et qu'ils pouvaient en tout état de cause activer les voies de recours prévues par le système euro-unitaire devant les juridictions nationales.

Enfin, une première réflexion dans le sens de la pondération nécessaire entre la protection des biens protégés et les initiatives actives de protection touchant également ces biens se trouve dans l'arrêt de la Cour de justice, Sez. I, 9 juillet 2020 (affaire C-297/19) selon laquelle la notion de " gestion normale des sites, telle que définie dans les documents de gestion ou les orientations relatives à l'habitat ", ou pratiquée antérieurement par les propriétaires ou exploitants ", visée par la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, doit être comprise comme incluant (...) toute mesure administrative ou organisationnelle susceptible d'affecter l'environnement.) toute mesure administrative ou organisationnelle susceptible d'avoir un impact sur les espèces et habitats naturels protégés", tandis que l'article 2, paragraphe 7, de la directive 2004/35 doit être

interprété en ce sens que la notion d'"activité professionnelle" qui y est définie inclut également les activités exercées dans l'intérêt public en vertu d'une délégation légale.

Chapitre 2

Le cadre juridique : la disposition constitutionnelle de l'article 9 et sa portée innovante dans sa double valeur de protection des valeurs environnementales et de promotion de la transition écologique.

1. L'environnement et la Constitution italienne.

La Constitution italienne, entrée en vigueur le 1er janvier 1948, est marquée par sa propre période historique et n'utilise donc pas le concept d'environnement, mais parmi les principes fondamentaux, l'article 9 stipule que "la République favorise le développement de la culture et de la recherche scientifique et technique. Il protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation".

Ce n'est qu'avec la réforme constitutionnelle de 2001 qu'il a été fait expressément référence à la " protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel ", mais seulement pour faire entrer ces matières dans la compétence exclusive de l'État (art. 117, alinéa 2, lettre s), compétence confirmée à plusieurs reprises par la Cour constitutionnelle (dernièrement, avec la sentence 5 mai 2021, n.... 86 du 5 mai 2021), qui a reconnu la nature d'un véritable sujet à la " protection de l'environnement ", en soulignant que son caractère transversal ne rend pas incertaine l'appartenance du pouvoir législatif, mais souligne au contraire son rang primaire, avec une égale dignité par rapport aux autres valeurs constitutionnelles. En conséquence, la Cour a confirmé la réserve de l'État non seulement sur l'introduction des principes fondamentaux de la discipline de la matière, mais aussi sur la discipline de détail (dans le cas, indiqué, de l'annulation d'une loi régionale qui régissait la gestion des algues (de poseidonia marine) échouées en dérogation à la discipline nationale sur les déchets).

2. La protection de l'environnement dans la jurisprudence constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle a progressivement élaboré le concept d'environnement afin d'étendre la protection prévue des paysages et du patrimoine historique et artistique, en définissant l'environnement comme "un bien unitaire immatériel bien qu'ayant des composantes diverses, dont chacune peut également constituer, séparément et isolément, l'objet de soins et de protection" ; mais dont l'ensemble peut être rattaché à l'unité", fait l'objet d'une considération législative "en tant qu'élément déterminant de la qualité de la vie" par rapport à "un habitat naturel dans lequel l'homme vit et agit et qui est nécessaire à la communauté et, pour elle, aux citoyens, selon des valeurs largement ressenties" ; donc un bien intangible et à préserver par l'action des pouvoirs publics "imposés en premier lieu par des préceptes constitutionnels (art. 9 et 32 de la Constitution), pour lequel il s'élève à une valeur primaire et absolue " combinant la protection du bien du " paysage " avec le droit à la " santé " sanctionné par l'art. 32 de la Constitution comme droit à un environnement sain (sentence n° 641 de 1987).

3. Les projets de révision constitutionnelle

De nombreuses Constitutions européennes nées après la guerre ne contiennent pas de références spécifiques à la protection de l'environnement, à l'exception de la Constitution espagnole qui est entrée en vigueur en 1978. Toutefois, nombre d'entre elles ont été révisées en ce sens par la suite (Pays-Bas en 1983, Allemagne en 1994, France en 2005).

Au cours de la législature actuelle, plusieurs projets de révision constitutionnelle sur le sujet ont été présentés au Parlement, et lors de leur examen en Première Commission - Affaires constitutionnelles du Sénat, un texte unifié a été adopté pour une discussion ultérieure, qui prévoit des modifications des articles 9, 41 et 117 de la Constitution sur la protection de l'environnement. 9 ajoute la phrase "Protège l'environnement et les écosystèmes, également dans l'intérêt des générations futures ; protège la biodiversité et les animaux", ajoute à l'art. 41 Cost. la "santé" et l'"environnement" parmi les limites qui permettent à la loi de conformer la liberté d'initiative économique privée et à l'art. 117, deuxième alinéa, lettre s, de la Constitution, reformule la compétence de l'Etat en référence à la "protection de l'environnement, des écosystèmes et des animaux ; protection du patrimoine culturel".

Lors du rapport au Sénat pour le vote de confiance au gouvernement, l'actuel président du Conseil des ministres a souligné l'engagement d'inclure le "développement durable" dans la Constitution italienne, en tant que "base de la justice entre les générations", en faisant expressément référence au projet de loi actuellement examiné par la première commission permanente du Sénat, qui pourrait alors être intégré avec une disposition telle que la suivante : "Protège l'environnement et les écosystèmes, favorise le développement durable également dans l'intérêt des générations futures ; protège la biodiversité et les animaux. "Il s'agit d'une nouvelle référence expresse à la "promotion du développement durable" comme condition préalable à un monde plus juste et respectueux des droits des générations futures.

4. Le droit à l'environnement dans l'interprétation du cadre constitutionnel actuel

Compte tenu également de la complexité et de la longueur du processus législatif de réforme constitutionnelle, réglementé par l'art. 138 de la Constitution, il semble préférable d'atteindre le même résultat par le biais de l'interprétation, en identifiant la protection de l'environnement et la promotion du développement durable pour la protection des générations futures comme de véritables principes de rang constitutionnel déjà sanctionnés par la Constitution actuelle. En outre, une telle voie de reconstruction du droit national a déjà été expérimentée pour d'autres droits dits "nouveaux" (par exemple, pour les droits à la dignité de la personne face à la cyberintimidation et à la protection des données personnelles du "big-data") dont le fondement constitutionnel - en l'absence de disposition expresse - a été identifié dans les droits inviolables et dans les libertés fondamentales auxquelles ils sont intimement liés.

Il est nécessaire, tout d'abord, de considérer la modernité et le caractère fortement innovateur, voire précurseur de l'époque, de la Constitution italienne qui, dans son article 9, "protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation", mais qui, dans le même article, prévoit également que "la République favorise le développement et la recherche scientifique et technique". De cette façon, le Constituant impose d'équilibrer la protection du patrimoine historique, artistique et naturel avec les besoins du développement et avec les opportunités de la recherche scientifique et technique, en abandonnant une vision statique et seulement esthétique en faveur d'une action de défense dynamique (d'ailleurs largement menée, pour la reconnaissance générale, par l'actuel ministre de la Culture) pour promouvoir, également à travers la recherche scientifique et technique, un modèle de développement durable, respectueux des besoins sociaux et environnementaux dans le cadre le plus large des valeurs consacrées par notre Constitution.

En effet, selon l'article 2, "la République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, tant en tant qu'individu que dans les formations sociales où s'exerce sa personnalité, et exige l'accomplissement des devoirs impérieux de solidarité politique, économique et sociale".

Ces principes, qui concernent la personne (homme ou femme) et pas seulement le citoyen italien, sont repris en premier lieu à l'art. 3, deuxième alinéa, qui impose à la République d'"éliminer les obstacles de nature économique et sociale qui (...) empêchent le plein développement de la personne humaine (...)" et également à l'art. 32, qui impose à la République de protéger la santé "en tant que droit fondamental de l'individu et dans l'intérêt de la communauté". Selon l'art. 41, donc, "l'initiative économique privée est libre", mais "elle

ne peut s'exercer en opposition avec l'utilité sociale ou de manière à porter atteinte à la sécurité, à la liberté et à la dignité humaine", tandis que "la loi détermine les programmes et les contrôles appropriés pour que l'activité économique publique et privée soit dirigée et coordonnée à des fins sociales". Enfin, l'art. 97 sanctionne "le bon fonctionnement et l'impartialité de l'administration" et l'art. 117 confie à la législation de l'Etat, dans une vision unitaire, la "protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel".

5 - L'environnement et le changement climatique, entre solidarité et transition écologique

Selon la reconstruction juridique proposée, en droit italien l'environnement est un bien "collectif", universel, qui n'appartient à personne, mais qui est commun à tous les membres de la communauté d'aujourd'hui et de demain, et qui consacre une sorte de droit de "troisième génération" qui n'est pas seulement le droit inviolable de l'individu à la conservation de son propre habitat, mais aussi un intérêt public général à ce que ce bien collectif soit protégé et garanti à tous et transmis intact aux générations futures.

Par conséquent, déjà selon la Constitution actuelle, il est du devoir de la République, par ses lois et par une action administrative efficace et impartiale, de reconnaître et de garantir le droit inviolable de l'individu et l'intérêt de la communauté à vivre dans un environnement sain, ainsi que de diriger et de coordonner l'activité économique publique, mais aussi la libre initiative privée, dans le but social de respecter l'environnement, ou plutôt notre habitat, ou plutôt la maison commune que nous habitons tous et qui doit permettre à chacun une existence libre et digne.

Nous sommes donc tous appelés à l'accomplissement des devoirs obligatoires de solidarité politique, économique et sociale, qui imposent de garantir la même possibilité de protection de ses droits et de plein épanouissement de la personne à tout être humain, et donc à tous les habitants de la Planète Terre, mais aussi aux générations futures qui habiteront cette Planète après nous.

Sur la base des considérations précédentes, la protection globale de l'environnement, prévue par la Constitution également en tant que garantie pour les générations futures, s'étend nécessairement, à l'ère du changement climatique, au Programme de transition écologique et à ses mesures d'application, car ils visent à la réalisation concrète des engagements définis au niveau européen et international aux fins de respecter les objectifs de lutte contre le changement climatique convenus par notre pays, l'Administration devant activer sans délai lesdites mesures après une évaluation raisonnable des impacts sur les biens constitutionnellement protégés tels que le "patrimoine historique et artistique" et le "paysage".

6 - les lignes jurisprudentielles sur la légitimité d'activer la "justice climatique".

L'activité de lutte contre le changement climatique qui a été identifiée en dernier lieu s'exprime à travers des actes généraux et abstraits de la haute administration (les Plans pour la transition écologique) et des mesures administratives spécifiques concernant des projets individuels de développement durable (comme les autorisations et les financements pour les installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables) et relève donc de la compétence du juge administratif, qui devient ainsi "le juge de la transition écologique".

La qualification de l'environnement comme bien " public " ou " collectif ", qui pour cette raison doit être protégé par la République, mais peut aussi être sauvegardé par des associations représentant un intérêt indifférencié, qui peuvent agir devant le juge pour le préserver et le consacrer au libre usage de ceux qui viendront après nous, pose le problème de l'identification du sujet légitimement habilité à demander au juge d'adopter des décisions de " justice climatique ".

L'orientation traditionnelle confirmée par les Sections unies de la Cour suprême (n° 5172 de 1979) est que le droit à l'environnement est un droit fondamental de l'individu qui ne peut être dégradé par l'intervention de l'Administration. Une telle orientation restrictive semble être confirmée, tout récemment, par la Cour de Cassation (sentence Sect. III n° 8795/2021) selon laquelle, " seul l'Etat, et en son nom le Ministre de l'Environnement, a la légitimité pour se constituer partie civile dans les procès pour crimes environnementaux, afin d'obtenir la réparation des dommages environnementaux de nature publique, considérés en eux-mêmes comme des dommages à l'intérêt public et général de l'environnement. Au contraire, toutes les parties autres que l'État (...) peuvent se constituer partie civile dans le cadre d'une procédure pénale, conformément à l'article 2043 du code civil italien, (uniquement) pour obtenir la réparation des dommages pécuniaires et non pécuniaires, supplémentaires et concrets, résultant de la lésion de droits particuliers, autres que l'intérêt public à la protection de l'environnement, même s'ils découlent du même comportement dommageable".

Cependant, une orientation différente du juge administratif a été affirmée qui, sans préjudice de la légitimité ex lege des associations environnementales enregistrées auprès du ministère de la Transition écologique, a reconnu la légitimité procédurale des associations et des comités selon le critère de la " vicinitas " (Conseil d'État, Section IV, nn. 7907/2010, 1838/2018) même lorsqu'il s'agit d'une commune et d'une ONG autrichienne (Conseil d'État, IV, nn. 4775/2014), identifiant la source de la légitimité ex lege des associations environnementales dans le principe de " subsidiarité horizontale " désormais consacré par l'article 118, dernier alinéa, de la Constitution (Conseil d'État, IV, n° 5760/2006, V, n° 4502/2011) selon lequel " l'État, les régions, les villes métropolitaines, les provinces et les communes favorisent l'initiative autonome des citoyens, des individus et des associations, pour la réalisation d'activités d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité ".

L'éventuel passage de l'environnement d'un bien général, sans propriétaires, à un bien collectif, sur lequel les intérêts collectifs peuvent être catalysés et converger, implique que chaque titulaire de l'intérêt collectif puisse agir devant le juge administratif en vertu de l'art. 24 de la Constitution, qui, de ce point de vue, assume un rôle qui n'est plus limité aux positions individuelles, mais est ouvert à tous les porteurs d'intérêts collectifs se référant au même bien collectif de l'environnement, lorsqu'il affirme que " chacun peut agir en justice pour protéger ses droits et ses intérêts légitimes ". C'est dans ce sens que résonnent les paroles du grand juriste italien et plus grand expert du procès administratif Mario Nigro, qui attribue à l'affirmation des intérêts diffus non seulement une importance procédurale mais aussi une importance substantielle, qui implique "un changement de position de l'Administration avec les citoyens", et qui impose au juge administratif, face aux réalités émergentes, de garantir "un nouveau type de rapport entre autorité et liberté, où l'autorité est autonomie et la liberté participation. (M. Nigro, "Expériences et perspectives du processus administratif", in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1981, cité par P. Duret, "Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà", in Diritto procedurale amministrativo, 2008, et par Francesco Scalia, "La giustizia climatica", in Federalismi, 2021).

Chapitre 3

Jurisprudence : le rôle du juge administratif italien à l'ère du changement climatique, quelques cas pratiques

1. Avant-propos : le juge administratif italien et la protection de l'environnement.

En Italie, le pouvoir judiciaire en matière d'environnement n'est pas exercé par un organe judiciaire spécialisé, puisque la compétence est répartie, selon des critères généraux, entre le juge pénal, le juge civil et le juge administratif, qui est appelé à trancher les litiges concernant l'exercice de la puissance publique même lorsqu'ils touchent à l'innovation scientifique et à la préservation du patrimoine culturel et

environnemental, à la protection de l'environnement et, aujourd'hui, à la lutte contre le changement climatique.

En particulier, le juge administratif italien a été appelé dans certains cas à statuer pour bloquer ou conformer des interventions préjudiciables aux biens environnementaux, dans d'autres cas à jouer plutôt un rôle moteur par rapport aux obligations imposées pour protéger l'environnement, mais jusqu'à présent (sauf ce qui est indiqué dans le dernier paragraphe) il n'a pas été expressément appelé à statuer, comme cela s'est produit plutôt en France et en Allemagne, sur la demande de citoyens individuels ou d'associations pour des mesures visant à promouvoir le développement durable pour protéger les générations futures,

Dans ce qui suit, nous examinerons quelques décisions du juge administratif, choisies sans aucune prétention d'exhaustivité, mais seulement pour suggérer des pistes de réflexion sur la situation en Italie et sur les perspectives possibles de notre pays dans le cadre européen plus large.

2. Protéger et servir : le rôle du juge administratif italien pour protéger le patrimoine historique, artistique et naturel.

Le juge administratif italien a historiquement assuré la protection du patrimoine historique, culturel et environnemental. La protection a peut-être été moins efficace en matière d'urbanisme et de construction pour des raisons historiques liées à la complexité, à la non-univocité et à la discontinuité du droit et des pratiques administratives (pensez aux nombreuses amnisties et au fonctionnement difficile des bureaux du cadastre, sauf dans les quelques régions où le "système tavolare" de la matrice autrichienne s'est maintenu), Toutefois, précisément parce qu'elles étaient "exceptionnelles" dans ce contexte (selon l'association Legambiente, seuls 20% des ordres de démolition pour abus de construction ont été exécutés), certaines décisions des tribunaux administratifs et pénaux qui ont permis la démolition des "écomonstres" (grands bâtiments non autorisés), comme ceux de Modugno et de Punta Perotti, ont pris de la résonance.

Au contraire, elle s'est avérée beaucoup plus efficace pour les biens protégés par des contraintes artistiques-historiques-culturelles et environnementales spécifiques. En ce sens, plus récemment, l'arrêt du Conseil d'État, section VI, n° 2041 du 10 Mars 2021 a statué que le "manque d'indiquer la disposition spécifique violé le Code du patrimoine culturel et environnemental ne détermine pas l'illégalité de la mesure adoptée par la surintendance avec laquelle il a été annulé un permis de paysage délivré par une municipalité, si le décret se réfère à la violation de l'arrêté ministériel qui a soumis la zone d'intérêt à la contrainte.

La nature particulière du bien " environnement " a été réaffirmée par l'arrêt de l'Assemblée plénière du Conseil d'État 22 octobre 2019, n° 10, selon lequel " Ce n'est qu'à travers une action de protection préventive qu'il est (...) possible d'éviter que les dommages à l'environnement ne se produisent et que, par conséquent, après avoir constaté les responsabilités pertinentes, toutes les procédures nécessaires doivent être activées pour supprimer la situation de préjudice ".

La jurisprudence en matière de bonification a également réitéré le concept unitaire de l'environnement, dernièrement avec le prononcé de l'Assemblée plénière du Conseil d'État n° 3 du 26 janvier 2021, qui a estimé que " les mesures introduites par le décret législatif n° 22 de 1997 (dit " loi sur la protection de l'environnement ") doivent être mises en œuvre afin de prévenir les dommages à l'environnement ". n° 22 de 1997 (dit "décret Ronchi"), et désormais régis par les articles 239 et suivants du Code de l'environnement en vertu du décret législatif n° 152 de 2006, ont dans l'ensemble pour objet de sauvegarder l'environnement contre tout événement de danger ou de dommage". Par conséquent, "la remise en état constitue un instrument public visant non pas à monétiser la réduction de la valeur relative, mais à permettre la récupération des matériaux".

La possibilité d'activer la nouvelle "justice climatique" devant le juge administratif pour protéger la réalisation de la transition écologique des obstacles et des retards indus semble émerger, indirectement, de la décision d'un recours promu par certains entrepreneurs privés pour réclamer le dommage résultant du retard d'une autorisation d'installer des panneaux photovoltaïques avant la réduction des contributions publiques. En effet, l'Assemblée plénière du Conseil d'État 23 avril 2021, n°. 7, en partant du principe que "le régime d'incitation lié à l'utilisation de sources renouvelables de production d'énergie fait de l'investissement privé un facteur clé, destiné à être protégé selon les règles d'action décrites des autorités publiques, principalement par la définition de certains délais pour la délivrance des autorisations nécessaires", il a conclu que "dans un système de protection juridictionnelle effective, caractérisé par la pluralité des voies de recours dont dispose la partie privée contre l'inertie de l'administration, cette dernière est soumise à une indemnisation pour la non-réalisation d'investissements dans le secteur lorsque ceux-ci sont causés par son comportement illicite".

3. L'atterrissage difficile vers la transition écologique : Ilva - éteindre le souffle du monstre charbon ou le convertir en hydrogène ?

En Italie, il n'est pas possible de parler d'environnement (ou plutôt de catastrophes environnementales) et de transition écologique sans penser immédiatement à l'ancienne aciérie ILVA de Tarente, surtout après que la Cour d'assises de Tarente, le 31 mai dernier, à l'issue de l'enquête criminelle "sellout environnement", a condamné les anciens propriétaires et administrateurs ainsi que des techniciens publics et privés et des administrateurs locaux à de lourdes peines de prison, pour les délits de catastrophe environnementale, d'empoisonnement de denrées alimentaires et d'omission volontaire de précautions sur le lieu de travail, d'extorsion et de complicité, pour les faits survenus depuis le début de la gestion des frères Riva jusqu'en 2013, en ordonnant également la confiscation de la zone chaude des aciéries.

La sentence, de première instance, n'affecte pas directement le fonctionnement de la centrale, mais l'affaire concerne directement le rôle du juge administratif dans la transition écologique.

En effet, au moment où ce rapport est rédigé, tout le monde attend la publication de l'arrêt du Conseil d'État adopté lors de l'audience du 13 mai, pour savoir si la décision du Tribunal administratif régional des Pouilles, section I de Lecce, n° 249/2021, qui a rejeté le recours des exploitants de la société contre l'ordonnance contingente et urgente du maire de Tarente ordonnant la fermeture des centrales thermiques, a été confirmée ou annulée.

Concrètement, le maire de Tarente, à la suite d'une série d'incidents techniques liés aux émissions de l'usine qui avaient suscité l'inquiétude de la population, a ordonné à l'exploitant d'éliminer les aspects critiques présents dans l'usine dans un délai de 30 jours ou, s'il ne le faisait pas, de fermer la zone chaude de l'usine dans les 30 jours suivants.

L'exploitant Ancelor Mittal Spa et les commissaires extraordinaires de l'ancienne Ilva Spa sous administration extraordinaire ont fait appel de cette décision devant le tribunal administratif régional de Lecce qui, après avoir combiné les deux recours, ordonné une enquête préliminaire et suspendu l'ordonnance, a rendu une décision publiée le 13 février, elle les a rejetés en déclarant que "le délai de 60 (soixante) jours imparti pour l'achèvement de la fermeture de la zone chaude, selon les modalités et procédures précisément indiquées dans l'arrêté syndical attaqué, doit être considéré comme courant à compter de la date de publication du présent arrêt".

En effet, selon le Tribunal administratif régional, "la situation de grave danger pour la santé des citoyens, liée au risque probable de répétition de phénomènes d'émission en quelque sorte incontrôlés et de plus en plus fréquents, peut-être aussi en raison de l'âge des installations technologiques de production" d'une usine qui

continuerait à utiliser le charbon comme matière première dans une logique de profit au détriment des citoyens de Tarente, doit être considérée comme "pleinement existante".

Le tribunal administratif régional a ensuite déclaré que le rapport entre l'activité de production et la protection de la santé "est violé de manière macroscopique au détriment de la santé des citoyens, étant donné que la compression de la protection des droits fondamentaux comme le droit à la santé en faveur d'un intérêt économique majeur comme celui lié à l'aciérie de Tarente doit toutefois être contenue dans des limites raisonnables et insurmontables aux fins de la compatibilité avec les principes constitutionnels".

Les exploitants ont fait appel et le Conseil d'État, IVe section, par l'ordonnance n° 1275 du 12 mars 2021, a suspendu la sentence en considérant l'irréversibilité potentielle des conséquences liées à l'arrêt des installations en question (en ce sens que l'arrêt des hauts fourneaux risque de les rendre définitivement inutilisables), par rapport au danger potentiel pour la santé publique, étant donné que, entre autres, les événements d'émission nocive, sur lesquels se fonde la mesure émise par le maire de Tarente, ne semblent pas, sur la base des documents déposés, s'être reproduits.

Nous attendons maintenant de connaître l'arrêt du Conseil d'État qui, d'une manière ou d'une autre, affectera le projet, déclaré par le gouvernement dans le PNRR, d'utiliser des fours électriques et d'alimenter l'aciérie d'abord avec du méthane et ensuite avec de l'hydrogène, de manière à verdir l'une des plus grandes centrales à charbon d'Europe, dont la fermeture entraînerait de toute façon des problèmes environnementaux de démantèlement, ainsi que d'emploi.

Il est intéressant de noter que le ministère de la Transition écologique a également déposé un recours incident contre la décision du TAR, limité toutefois à sa seule condamnation au paiement des frais pour omission de vigilance fermement contestée, tandis que, quant à l'éventuelle fermeture de l'usine, le ministère se réfère à la décision des juges sur sa dangerosité, assurant qu'en cas de poursuite de l'activité il sera vigilant pour éviter d'éventuels nouveaux dommages à la santé et à l'environnement et procédera au projet de reconversion verte.

Le juge administratif est donc placé dans la position inconfortable du décideur ultime pour la fermeture immédiate d'une grande centrale à charbon, car dangereuse pour la santé et l'environnement, ou pour sa (future) reconversion entièrement verte dans une logique de transition écologique.

4- De nouvelles frontières pour la protection judiciaire de l'environnement : Ilva - bandes transporteuses et commandes de propulsion.

Le décret du Président du Conseil des ministres du 29 septembre 2017 avait déjà approuvé un Plan environnemental pour la restauration progressive des conditions environnementales et sanitaires nécessaires à la poursuite de l'activité chaude de l'ancienne usine ILVA, qui comprenait de nombreuses mesures, dont la prescription numéro 6, qui exigeait de procéder avant le 31 mai 2020 à la couverture des bandes transporteuses de charbon vers les hauts-fourneaux et des tours de support associées, afin d'éviter l'empoussièrisme du charbon vers la ville en raison du vent.

Le 21 avril 2020, les exploitants de la société avaient déposé une demande de prolongation jusqu'au 31 juillet 2021, déclarant les retards imputables à l'urgence COVID-19 et obtenant le vote favorable de la conférence des services des administrations concernées. Le ministère de l'Environnement, ayant constaté certaines incohérences dans les travaux de la conférence, n'avait accordé qu'une prolongation technique de quatre mois et, après avoir pris connaissance de l'avis de la commission technique VIA-VAS no. 16 du 4 septembre 2020, puis approuvé par une nouvelle Conférence des Services, avait ordonné, par arrêté ministériel du 29 septembre 2020, l'achèvement de la fermeture des tapis roulants plats avant le 30 avril 2021 et des tapis et

tours d'altitude (plus soumis au phénomène d'empoussièrement) dès le 31 janvier 2021, en imposant des mesures environnementales pour atténuer la dispersion des poussières.

Le 23 octobre 2020, les commissaires extraordinaires ont demandé une révision de la décision, réitérant la demande de report au 31 juillet 2021 pour toutes les ceintures, et ont déposé un recours. Par ordonnance n° 06755/2020, le tribunal administratif régional du Latium (deuxième section) a fait droit à leur demande de mesure conservatoire, aux fins de suspendre certaines prescriptions et de réexaminer la demande de prorogation, compte tenu également des résultats discordants des deux conférences de service précédentes.

En particulier, le Tribunal administratif régional a suspendu le décret ministériel 212 du 29 septembre 2020 " dans la partie où il impose les prescriptions [...] "et a ordonné " le réexamen de l'affaire à la lumière des motifs du recours, en considérant également les observations documentées supplémentaires déposées dans le dossier et jointes à la demande formulée par la société requérante le 23 octobre 2020, dans le délai de trente jours à compter de la communication [...] " de l'ordonnance elle-même. " L'obligation de la société de continuer à mettre en œuvre les mesures prévues dans la prescription 6, avec transmission à l'Autorité de contrôle des mises à jour (...) ainsi que le respect de toutes les exigences autres que celles indiquées ci-dessus, y compris les (...) mesures d'atténuation supplémentaires déjà prévues et suivies pendant les jours de vent, avec extension de celles-ci aux jours d'alerte météorologique, restent fermes ".

Le tribunal administratif régional a également fixé une nouvelle chambre du conseil, qui a toutefois été progressivement reportée pour permettre l'achèvement de la nouvelle enquête préliminaire demandée, intelligemment menée par le ministère de l'environnement, devenu ministère de la transition écologique, en étroite concertation avec l'entreprise, ce qui a par conséquent accéléré progressivement les opérations de fermeture.

Les résultats de la nouvelle enquête préliminaire ont fait l'objet d'un nouvel avis de la commission technique du VIA-VAS (n°. 98 du 26 novembre 2020), puis approuvée par la Conférence des Services du 16 décembre 2020, dont il ressort que rien ne justifiait le retard, que celui-ci avait toutefois été fortement réduit, à moins de 7% du total des bandes élevées et à moins de 2% des bandes plates, et que de nouvelles mesures de prévention et d'atténuation des poussières (autres que celles suspendues, qui se sont de toute façon révélées inutiles car lentes à être appliquées) permettaient de poursuivre les opérations sans risques appréciables pour l'environnement et la santé.

Par conséquent, suite à l'ordonnance d'extension du 4 décembre, le tribunal administratif régional du Latium, section II Bis, par l'ordonnance n° 382 du 21 janvier 2021 puis par le décret présidentiel n° 507 du 27 janvier 2021, a confirmé la nécessité d'une conclusion formelle de la procédure de révision, en constatant le dépassement des prescriptions fixées par le décret ministériel précédent et l'amélioration progressive du calendrier fixé par les conférences de service.

Le 19 janvier 2021, le ministère s'est conformé aux ordonnances du tribunal administratif régional et, après avoir notifié à la société l'avis de rejet de la demande de révision, il a conclu, par le décret n° 112 du 26 mars 2021, la révision de la mesure précédente, en remplaçant les nouvelles mesures compensatoires mais en confirmant les termes précédents du 1er janvier et du 30 avril, n'ayant pas reconnu l'existence de raisons de force majeure de nature à justifier la demande de prorogation jusqu'au 31 juillet 2021.

Il convient de noter que si le tribunal administratif régional n'avait fait droit en totalité qu'à la première demande de précaution en ce qui concerne le dommage invoqué (suspension de l'exploitation), les bandes auraient pu rester découvertes jusqu'à l'été, avec des risques possibles pour la santé et l'environnement, mais même s'il avait rejeté l'argument du ministère selon lequel il n'y avait pas de raisons de demander une prolongation, le délai nécessaire pour que les bandes soient couvertes par un commissaire aux frais de l'entreprise aurait probablement été plus long.

L'histoire racontée démontre donc la possibilité pour le juge administratif italien d'intervenir, à travers l'instrument des ordonnances provisoires ou d'instruction, pour favoriser la mise en balance des différents intérêts environnementaux et garantir la construction ou la reconversion d'installations et de processus industriels durables.

D'autre part, le fait que de telles indications du juge européen ou national doivent être soigneusement examinées par les autorités nationales ressort également de la décision de la Cour de justice de l'UE, Sec. Grande, 19 décembre 2019 (arrêt C-752/18), selon laquelle " le droit de l'Union, notamment l'article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances caractérisées par un refus persistant d'une autorité nationale de se conformer à une décision juridictionnelle lui enjoignant d'exécuter une obligation claire, précise et inconditionnelle découlant de ce droit [...], en particulier 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, il appartient à la juridiction nationale compétente d'imposer une mesure coercitive privative de liberté à des personnes dépositaires de l'autorité publique lorsqu'il existe une base légale dans les dispositions du droit interne pour ce faire", base qui, dans le cas de l'Italie, semble pouvoir être facilement identifiée à l'article 650 du code pénal, en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. 650 c.p, concernant le non-respect d'une ordonnance légalement délivrée par le juge.

5. L'évolution de la jurisprudence : Papillon et les autres ours du Trentin - quand biodiversité rime avec liberté.

La caractéristique commune des principales affaires italiennes examinées jusqu'à présent est que les jugements ont été intentés par des opérateurs économiques privés pour protéger leurs intérêts, tandis que les questions de changement climatique et de transition écologique n'ont émergé que par la suite, pour ainsi dire, du " fond juridique " des questions spécifiques en jeu. Il est alors nécessaire d'étendre l'examen à une autre ligne évolutive qui a déjà enrichi la protection typique "statique" ou "réparatrice" des biens culturels et environnementaux devant le juge administratif avec la protection de la biodiversité.

La "biodiversité" constitue une autre déclinaison possible du concept d'environnement, et trouve son origine dans une jurisprudence du juge administratif italien qui part de la discipline juridique et communautaire de la chasse et des espèces protégées selon la convention CITES, qui s'étend à la protection de la variété des organismes vivants et de leurs habitats (par exemple, de nos jours, nous parlons des abeilles), puisque leur disparition due aux pesticides pourrait entraîner l'extinction de nombreuses espèces végétales) et en vient à configurer un véritable droit à la préservation de la richesse de l'habitat de la planète Terre contre le changement climatique constituant une valeur en soi, à protéger indépendamment de son utilisation par l'homme. Cette protection a connu un nouveau développement important avec la jurisprudence de la IIIe section du Conseil d'État au cours des derniers mois.

En particulier, l'arrêt du Conseil d'État, section III n° 571/2021 a jugé légitime l'utilisation, par le président de la province spéciale de Trente, des pouvoirs d'urgence envisagés pour la capture, en vertu de l'art. 1 de la loi provinciale n° 9 de 2018, de l'ours M49, dit Papillon en raison de ses fuites répétées des structures de confinement. Le Conseil d'État a donc confirmé, en intégrant les motifs, le jugement du TAR de Trente n° 56/2021, ayant considéré que l'intervention était permise par la législation de l'État appliquant les principes supranationaux sur la protection des espèces protégées, et justifiée par le danger pour la sécurité des personnes, des animaux et des choses, sur la base d'une pondération entre la liberté de mouvement de l'ours en question et la protection d'autres éléments faisant également partie du même habitat et au moins apparemment mis en danger par le comportement de ce dernier.

Lorsque, par contre, le même TAR a refusé la mesure de précaution demandée par l'Ente Nazionale Protezione Animali et l'Organizzazione Internazionale Protezione Animali contre la capture d'un autre ours (M57) qui n'avait pas montré un danger particulier, la III Section du Conseil d'Etat, avec l'ordre no. Organisation internationale pour la protection des animaux contre la capture d'un autre ours (M57) qui n'avait pas montré de danger particulier, la III Section du Conseil d'État, avec l'ordonnance n ° 329/2021, tout en rejetant la demande de mesures provisoires parce que l'ours était maintenant hiberner dans le lieu de la capture, a estimé nécessaire une enquête approfondie "a noté que les motifs de l'appel contester à la fois l'existence des conditions pour l'adoption de la mesure contestée en première instance, à la fois le manque d'enquête et la motivation de la même sur l'adéquation de la structure où l'ours est actuellement confiné ; en considérant que les deux profils de plainte ont des éléments de fondement non invraisemblables, en tenant compte en droit des paramètres récemment indiqués par cette Section avec le jugement no. 571/2021 (...) sans préjudice, par ailleurs, de la possibilité que le ministère de l'Environnement envisage en tout état de cause une inspection du site de Casteller".

Le tribunal administratif régional de Trente, en revanche, a directement adopté une décision motivée rejetant le recours, et il faudra attendre l'issue du recours préventif déjà proposé et la décision ultérieure sur le fond en deuxième instance.

En tout état de cause, le Conseil d'État a intégré la protection de l'environnement dans un cadre unitaire et coordonné, susceptible d'être évalué, et donc protégé, de manière différenciée par rapport aux différents éléments de l'écosystème considéré, de sorte que chacun d'eux (dans le cas, l'ours) doit être protégé de manière adéquate mais compatible avec la préservation des autres éléments constitutifs du même habitat (flore et faune des montagnes et forêts mais aussi campagne anthropisée), en hypothèse menacée par le comportement agressif de M47 mais pas de M57, qui se limiterait à défendre ses oursons contre un comportement humain non approprié aux circonstances.

Selon le Conseil d'État, pour protéger l'environnement, il est donc nécessaire de procéder à une pondération respectueuse de tous les profils environnementaux considérés (concernant, dans ce cas, la protection de la diversité biologique, et donc la vie et la liberté de l'ours) sans faire passer avant les besoins abstraits de la jouissance humaine du bien (qui ne peut pas, par exemple, s'étendre déraisonnablement à la possibilité de pénétrer dans la forêt par ignorance et sans respecter les règles élémentaires de prudence pour sauvegarder les espèces animales et végétales présentes), mais sans même abdiquer les principes de respect de la liberté des espèces animales sauvages et d'humanité dans le traitement de la vie animale, qui relèvent plutôt de la sphère humaine, ou d'une nécessité éthique et morale répandue parmi les personnes, mais qui, pour cette raison même, ont une pertinence juridique dans l'ordre constitutionnel en vertu de l'article 1er, deuxième alinéa, de l'article 2, premier et deuxième alinéas, et de l'article 9 de la Constitution, de sorte que le droit de tout animal à être traité selon les principes de la protection de la vie, liberté et dignité semble correspondre à un intérêt public général de la République, aux fins du respect des engagements internationaux et de l'Union européenne en matière de protection de la faune et de la nature, mais aussi aux fins de l'épanouissement de la personnalité humaine et du progrès matériel et spirituel de la société.

6 - Conclusions : composition unitaire des différents profils de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique

La jurisprudence exposée jusqu'à présent intercepte la reconstruction par la Cour constitutionnelle italienne de l'environnement comme un "bien immatériel unitaire" essentiel à la qualité de la vie par rapport à un habitat naturel dans lequel l'homme vit et agit, nécessaire à la communauté et soumis à une protection absolue en vertu des articles 9 et 32 de la Constitution, mais aussi son évolution ultérieure en vertu des articles 2 et 3, deuxième alinéa de la Constitution dans le sens d'une protection dynamique du développement durable dans le respect de la "biodiversité" de la planète Terre, pour protéger tous ses habitants, mais aussi les nouvelles générations qui l'habiteront.

À cet égard, il convient de noter que le 5 juin, la première action en justice a été présentée publiquement, signée par plus de 200 plaignants et 24 associations, afin d'obtenir la condamnation de l'État italien à réaliser une réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Il s'agit, en outre, d'une assignation de l'État devant le tribunal civil de Rome. Il est donc encore reporté le rendez-vous face à face du changement climatique avec le juge administratif, qui, pense-t-on, devra encore répondre aux demandes de justice climatique des citoyens individuels et des associations, en faisant une composition unitaire des différents profils de protection de l'environnement et en tenant compte, selon les articles 11 et 117 Const, les engagements internationaux pris par l'Italie pour lutter contre le changement climatique, qui pourrait entraîner la fin de la vie sur Terre telle que nous la connaissons aujourd'hui, en affectant un nombre indéfini mais très élevé de personnes, y compris celles appartenant aux générations futures, et en détruisant le concept même de paysage, pour protéger le pacte constitutionnel décrit fondé sur les principes de liberté, de justice et de solidarité.

Raffaello Sestini (Conseil d'État, section III)

L'auteur remercie le Dr Maria Grazia Fusco, le Dr Laura Maria Magarò et le Dr Giulia Caporali.