



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 59909/00
présentée par Piera GIACOMELLI
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant le 15 mars 2005 en une chambre composée de :

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. J. CASADEVALL,

G. BONELLO,

R. MARUSTE,

V. ZAGREBELSKY,

S. PAVLOVSKI,

J. BORREGO BORREGO, *juges*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 22 juillet 1998,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, M^{me} Piera Giacomelli, est une ressortissante italienne, née en 1935 et résidant à Brescia. Elle est représentée devant la Cour par M^c M. Toma, avocat à Brescia. Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M. I. M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

La requérante habite à Brescia dans une maison sise à 35 mètres d'une usine de traitement de « déchets spéciaux » classés aussi bien comme dangereux que comme non dangereux. La société par actions Ecoservizi a commencé à exploiter l'usine en 1982, alors que la requérante habitait déjà dans sa maison depuis plusieurs années.

1. L'activité d'Ecoservizi et le contentieux qui a suivi

a) L'autorisation d'exploiter l'usine et son premier renouvellement

Le 4 avril 1989, la région Lombardie autorisa la société Ecoservizi à exploiter l'usine pour une durée de cinq ans.

Le 30 octobre 1991, la région autorisa l'augmentation de la quantité annuelle de déchets à traiter. Le 5 août 1993, elle accepta des modifications visant une amélioration technologique de l'installation.

Le 11 avril 1994, l'autorisation d'exploitation fut renouvelée une première fois pour une période de cinq ans, sous réserve que la société Ecoservizi signe un protocole d'entente avec les collectivités locales afin de limiter l'impact environnemental de l'usine, ce qui fut fait le 18 novembre 1994.

Le 13 décembre 1994, la région prit acte de la signature du protocole d'entente et fixa définitivement la fin de la deuxième période d'exploitation au 30 avril 1999.

b) La première procédure contentieuse

Par trois recours introduits en 1994 et en 1995, la requérante attaqua devant le tribunal administratif régional de Lombardie les décisions prises par la région les 5 août 1993, 11 avril 1994 et 13 décembre 1994. Elle contestait le renouvellement de l'autorisation d'exploitation accordée à Ecoservizi et faisait valoir que les modifications autorisées par la région impliquaient une augmentation d'activité pour laquelle une nouvelle procédure d'autorisation était nécessaire. Ecoservizi se constitua partie intervenante dans la procédure.

La requérante ayant également sollicité un sursis à l'exécution de la décision de renouvellement, le tribunal accueillit cette demande par une ordonnance du 18 novembre 1994 – principalement parce que le protocole d'entente n'avait pas encore été signé – et suspendit la mise en œuvre de la décision attaquée. Ecoservizi interjeta appel.

Le 7 avril 1995, le Conseil d'Etat annula ladite ordonnance du tribunal administratif ; il constata que la conclusion du protocole d'entente avait écarté le risque de préjudice irréparable qui fondait l'ordonnance de sursis.

Par un jugement du 13 avril 1996, le tribunal administratif de Lombardie rejeta, après les avoir joints, les recours de la requérante. Le tribunal nota que toutes les doléances de l'intéressée se fondaient sur la prétendue nécessité d'une nouvelle procédure d'autorisation d'exploitation de la part de la région. Or, le tribunal affirma que les modifications autorisées par la région n'entraînaient pas une augmentation du volume d'activité de l'usine ni

un changement de la qualité des déchets traités et, par conséquent, n'exigeaient pas une nouvelle autorisation de la part de la région.

La requérante interjeta appel. Par un arrêt du 6 novembre 1998, le Conseil d'Etat confirma les conclusions du tribunal et rejeta l'appel. A cette occasion, il précisa par ailleurs qu'une installation devait être considérée comme « nouvelle » et donc comme nécessitant une nouvelle autorisation d'exploitation quand l'une des différentes phases de traitement ou de la typologie des déchets à traiter étaient modifiées.

c) Le deuxième renouvellement de l'autorisation et la deuxième procédure contentieuse

Par une décision du 29 avril 1999, la région Lombardie renouvela pour cinq ans l'autorisation d'exploitation octroyée à Ecoservizi. La décision pouvait être infirmée à la lumière des résultats de la procédure d'évaluation de l'impact environnemental (*procedura di valutazione di impatto ambientale* – « la procédure de V.I.A. ») que la société Ecoservizi était obligée d'engager.

Le 12 juillet 1999, la requérante introduisit un recours devant le tribunal administratif régional de Lombardie afin d'obtenir l'annulation de la décision de la région en date du 29 avril 1999. L'entreprise se constitua partie intervenante dans la procédure.

Le 20 septembre 1999, la requérante attaqua devant le tribunal administratif une décision du 12 avril 1999, par laquelle la région avait autorisé Ecoservizi à réaliser une modification de l'installation.

En outre, par une décision du 15 octobre 1999, la région prit acte de ce que la société Ecoservizi renonçait à l'autorisation octroyée le 12 avril 1999 et confirma le renouvellement de l'autorisation d'exploitation. La requérante introduisit un recours contre cette dernière décision.

Par une ordonnance du 18 février 2000, le tribunal administratif fit droit à la demande de sursis présentée par la requérante. Il prit cette décision parce que la procédure d'évaluation de l'impact environnemental était encore pendante. Par la suite, le 11 avril 2000, le Conseil d'Etat accueillit l'appel de la société Ecoservizi par lequel celle-ci faisait valoir que les derniers contrôles effectués sur l'installation témoignaient du « respect des limitations fixées par les normes en vigueur », et annula l'ordonnance de sursis du tribunal administratif.

Quant à la procédure sur le fond, le 11 mai 2000, Ecoservizi présenta des conclusions en vue d'obtenir un dédommagement de la part de la requérante pour l'interruption, basée sur l'ordonnance de sursis du 18 février 2000, de l'activité de l'usine du 21 février au 13 avril 2000. Par la suite, Ecoservizi renonça à faire valoir sa demande de dédommagement dans le cadre de la procédure devant les juridictions administratives.

Par une décision du 4 novembre 2002, la région Lombardie, après avoir pris connaissance des décrets du ministère de l'Environnement affirmant l'incompatibilité de l'activité d'Ecoservizi avec les normes environnementales et avoir constaté qu'une nouvelle procédure d'évaluation était en cours (voir point 2 ci-dessous), fixa à la société Ecoservizi de nouvelles contraintes d'exploitation de l'usine.

Par un arrêt du 9 juin 2003, le tribunal administratif de Lombardie accueille le recours de la requérante sur le fond et annule les trois décisions contestées. Le tribunal affirme que la région Lombardie avait omis de donner suite à plusieurs dénonciations relatives à l'activité d'Ecoservizi, émanant à la fois de personnes privées et d'autorités publiques, et n'avait pas ordonné les vérifications nécessaires avant d'octroyer à l'entreprise un renouvellement de l'autorisation d'exercer son activité.

Ecoservizi interjeta appel devant le Conseil d'Etat. Le 1^{er} juillet 2003, ce dernier accueille la demande de sursis à l'exécution du jugement du 9 juin 2003 présentée par l'entreprise et en suspendit les effets.

Par un arrêt du 25 mai 2004, déposé au greffe le 31 août 2004, le Conseil d'Etat rejeta l'appel d'Ecoservizi. Confirmant le jugement du tribunal administratif, il soutint que le renouvellement de l'autorisation d'activité du 29 avril 1999, octroyé par la région en dépit d'une procédure de V.I.A., était irrégulier et devait être annulé.

d) Le troisième renouvellement de l'autorisation et la troisième procédure contentieuse

Entre-temps, par une décision du 23 avril 2004, la région Lombardie renouvela l'autorisation d'exploitation de l'usine pour une période de cinq ans. Le renouvellement concernait le traitement des déchets spéciaux, dangereux et non dangereux. Les déchets toxiques et nocifs demeuraient exclus de l'autorisation dans l'attente de l'issue de la procédure d'évaluation de l'impact environnemental pendante devant le ministère de l'Environnement.

La requérante attaqua cette décision devant le tribunal administratif de la Lombardie et en demanda le sursis à exécution.

Le 30 avril 2004, la région, après avoir pris connaissance du décret de V.I.A. du 28 avril 2004 favorable au traitement de tous types de déchets, intégra sa dernière décision de renouvellement dans une autorisation provisoire de détoxification des déchets toxiques et nocifs jusqu'au 22 juin 2004, dans l'attente de l'achèvement de la procédure d'autorisation définitive.

Par une décision du 28 juin 2004, la région prorogea l'autorisation jusqu'au 31 décembre 2004 pour permettre la présentation par Ecoservizi du projet d'adaptation de l'usine aux prescriptions du décret de V.I.A.

Par une ordonnance du 23 juillet 2004, le tribunal administratif de Lombardie rejeta la demande de sursis de la requérante. L'issue de la procédure sur le fond n'est pas connue.

2. Les procédures d'évaluation de l'impact environnemental menées par le ministère de l'Environnement

Le 24 mai 2000, le ministère de l'Environnement prit un décret d'évaluation de l'impact environnemental, « décret de V.I.A. » concernant Ecoservizi. Le ministère considéra que l'activité de l'usine était incompatible avec les normes environnementales.

Ecoservizi attaqua ledit décret devant le tribunal administratif du Latium et en demanda le sursis à exécution.

Par une ordonnance du 31 août 2000, le tribunal administratif suspendit les effets du décret et ordonna au ministère de procéder à une nouvelle évaluation de l'impact sur l'environnement. Le ministère de l'Environnement interjeta appel. Le 8 mai 2001, le Conseil d'Etat rejeta l'appel.

Le 30 avril 2001, le ministère prit un nouveau décret de V.I.A. confirmant que l'activité de l'usine était incompatible avec les normes environnementales.

Ecoservizi introduisit un recours devant le tribunal administratif du Latium contre ce dernier décret du ministère de l'Environnement.

Le 11 juillet 2001, le tribunal administratif accueillit le recours d'Ecoservizi et ordonna au ministère de procéder à une nouvelle évaluation de l'impact sur l'environnement.

Par une ordonnance du 11 décembre 2001, le Conseil d'Etat rejeta l'appel interjeté par le ministère de l'Environnement contre la dernière ordonnance du tribunal administratif du Latium.

Le 28 avril 2004, la procédure d'évaluation ordonnée par le tribunal administratif s'acheva et le ministère de l'Environnement prit un nouveau décret de V.I.A. Le ministère soutint que les conditions générales de fonctionnement de l'usine s'étaient beaucoup améliorées et exprima un avis positif quant à la continuation de l'activité de celle-ci, sous réserve qu'Ecoservizi respecte certaines prescriptions.

La requérante attaqua le décret de V.I.A. devant le tribunal administratif du Latium et présenta en même temps une demande de sursis à exécution.

Par une ordonnance du 24 juillet 2004, le tribunal administratif rejeta la demande de sursis, au motif que la requérante n'avait pas signifié le recours au ministère de l'Environnement.

B. Le droit interne pertinent

Aux termes de l'article 6 de la loi n° 349 de 1986, adoptée conformément à la directive 85/337/CEE, tout projet susceptible d'occasionner d'importantes modifications de l'environnement doit faire l'objet, avant son approbation, d'une procédure d'évaluation de l'impact environnemental par le ministère de l'Environnement. La procédure de VIA est également prévue pour les projets entraînant une augmentation de la capacité productive d'installations déjà existantes.

L'article 21 de la loi n° 1034 de 1971 prévoit que toute personne qui a des raisons fondées de craindre que son droit risque de subir un dommage imminent et irréparable découlant de l'exécution de l'acte administratif attaqué ou du comportement de l'administration peut demander au tribunal administratif de prendre des mesures d'urgence visant à garantir provisoirement, selon les circonstances, que la décision sur le fond puisse déployer ses effets.

GRIEF

La requérante se plaint de ce que le bruit persistant et les émissions nocives générées par l'usine, située seulement à 35 mètres de son habitation, constituent une grave nuisance pour son environnement ainsi qu'un risque permanent pour sa santé, son domicile et sa sûreté.

EN DROIT

La requérante allègue une violation de son droit au respect de son environnement, de sa santé et de son domicile causée par l'activité d'Ecoservizi.

A la lumière de sa jurisprudence (*López Ostra c. Espagne*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 303-C, pp. 54-55, § 51, *Guerra et autres c. Italie*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 227, § 57 et *Moreno Gómez c. Espagne*, arrêt du 16 novembre 2004, CEDH 2004-X ; *Hatton et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 36022/97, § 96, CEDH 2003-VIII), la Cour estime que les doléances de la requérante doivent être examinées sous l'angle de l'article 8 de la Convention aux termes duquel :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

A titre liminaire, le Gouvernement demande à la Cour de prendre comme date d'introduction de la requête le 22 avril 2000, c'est-à-dire la date à laquelle la requérante a envoyé à la Cour le formulaire de requête dûment rempli. Il estime que la date de la première lettre de la requérante, le 22 juillet 1998, ne devrait pas être prise en considération en raison de l'inactivité de l'intéressée pendant presque deux ans.

La Cour rappelle la pratique constante des organes de la Convention, qui veut que la date d'introduction d'une requête est celle de la première lettre par laquelle le requérant formule le grief qu'il entend soulever. Par ailleurs, lorsqu'un intervalle de temps important s'écoule avant qu'un requérant ne donne des informations complémentaires nécessaires à l'examen de la requête, la Cour examine les circonstances particulières de l'affaire pour décider de la date à considérer comme date d'introduction de la requête (*Nee c. Irlande*, n° 52787/99, déc. du 30 janvier 2003 ; *Ataman c. Turquie*, n° 46252/99, déc. du 11 septembre 2001).

En l'espèce, la Cour observe que la première lettre de la requérante, datée du 22 juillet 1998, contenait une description succincte des faits de la cause et l'indication de la nature des griefs que l'intéressée entendait soulever devant la Cour. Elle note que le retard mis pour envoyer le formulaire de requête n'est pas imputable à la négligence de la requérante, qui d'ailleurs

n'était pas représentée devant la Cour, mais exclusivement aux difficultés rencontrées par celle-ci dans la formulation de la requête. La Cour relève qu'entre le 22 juillet 1998 et le 22 avril 2000, la requérante a envoyé à la Cour de nombreuses lettres faisant état de sa volonté de maintenir son recours.

En conséquence, la Cour considère que la date à prendre en considération en l'espèce comme date d'introduction de la requête est celle de la première lettre susmentionnée.

1. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

Le Gouvernement excipe, en deux branches, du défaut d'épuisement des voies de recours internes.

a) Le non-épuisement de l'action civile

En premier lieu, le Gouvernement soutient que la requérante aurait du intenter un recours en dommages-intérêts devant le juge ordinaire. Il fait valoir qu'en droit interne, cette voie de recours est aussi accessible et efficace que le recours devant les juridictions administratives et permet à tout particulier d'obtenir réparation pour les dommages découlant de l'exécution d'un acte administratif.

La requérante s'oppose à la thèse du Gouvernement. Elle fait valoir qu'en droit italien les tribunaux administratifs sont compétents pour connaître des recours introduits à l'encontre des décisions administratives, et affirme que la voie civile aurait été moins rapide et efficace. Se référant à l'affaire *Manoussakis et autre c. Grèce* (arrêt du 26 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV), la requérante demande à la Cour de rejeter l'exception du Gouvernement.

La Cour rappelle que l'article 35 § 1 de la Convention ne prescrit l'épuisement que des recours à la fois relatifs à la violation incriminée, disponibles et adéquats. Ceux-ci doivent exister à un degré suffisant de certitude, non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues ; il incombe à l'Etat défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Navarra c. France* du 23 novembre 1993, série A n° 273-B, p. 27, § 24). De surcroît, un requérant qui a utilisé une voie de droit apparemment effective et suffisante ne saurait se voir reprocher de ne pas avoir essayé d'en utiliser d'autres qui étaient disponibles mais ne présentaient guère plus de chances de succès (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *A. c. France* du 23 novembre 1993, série A n° 277-B, p. 48, § 32 et *De Moor c. Belgique* du 23 juin 1994, série A n° 292-A, p. 16-17, § 50).

La Cour observe que la requérante, dont l'action visait notamment à la suspension et à l'annulation des décisions de l'administration régionale portant sur l'autorisation d'exploitation de l'usine, a saisi le juge compétent en droit italien pour connaître de ce type de contentieux. D'ailleurs, le Gouvernement ne conteste pas l'accessibilité et l'efficacité du recours devant le juge administratif ni n'indique en quoi une procédure devant le juge ordinaire aurait été préférable en l'espèce.

En conséquence, la requérante n'avait pas l'obligation d'intenter la procédure ordinaire susvisée, et cette branche de l'exception préliminaire est dépourvue de fondement.

b) Le caractère prématuré de la requête

Le Gouvernement affirme que la requête est prématurée, la dernière procédure entamée par la requérante étant à ce jour pendante devant le Conseil d'Etat. Affirmant que le recours devant les juridictions administratives est efficace et accessible, le Gouvernement estime qu'il incombe à la requérante d'attendre l'issue de cette procédure.

La requérante conteste le raisonnement du Gouvernement. Elle fait valoir qu'à partir de 1994, elle a demandé à plusieurs reprises au juge administratif de faire cesser l'activité de l'usine. Cependant, en dépit des réponses favorables à ses demandes de sursis et de l'évaluation négative concernant l'impact environnemental de l'usine, l'activité litigieuse n'a jamais été arrêtée.

La Cour estime que la question de l'épuisement des voies de recours internes tenant au caractère prématuré de la requête et celle du bien-fondé du grief de la requérante sont étroitement liées. En conséquence, elle décide de joindre cette branche de l'exception préliminaire au fond de l'affaire.

2. Sur le fond

Le Gouvernement ne conteste pas qu'il y ait eu ingérence dans le droit de la requérante au respect de son domicile et de sa vie privée. Il affirme cependant que ladite ingérence était justifiée à la lumière du deuxième paragraphe de l'article 8 de la Convention.

Le Gouvernement affirme que les décisions administratives autorisant l'activité d'Ecoservizi ont été prises conformément à la loi et dans le but de sauvegarder la santé publique et le bien-être économique de la région. En effet, l'activité de l'entreprise assure le traitement de la presque totalité des déchets industriels de la région, permettant ainsi le développement de l'activité industrielle régionale et la protection de la santé publique de la communauté.

Selon le Gouvernement, la présente espèce se distinguerait de l'affaire *Guerra et autres c. Italie* (arrêt précité) pour deux raisons. Premièrement, l'activité d'Ecoservizi respecte le droit fondamental à la santé publique et, deuxièmement, la dangerosité de l'installation n'est pas prouvée en l'espèce, tandis que dans l'affaire *Guerra et autres*, il n'était pas contesté que les émissions de l'usine chimique comportaient des risques pour les habitants de la ville de Manfredonia. Le Gouvernement souligne ensuite la différence entre la présente affaire et l'affaire *López Ostra c. Espagne* (arrêt précité) dans laquelle l'activité de la station d'épuration n'était pas indispensable à la communauté de la région.

Le Gouvernement rappelle qu'il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble et qu'il existe une jurisprudence claire en faveur d'une large marge d'appréciation des Etats en matière d'environnement.

La requérante conteste la thèse du Gouvernement. Elle affirme qu'Ecoservizi a connu une grande expansion depuis sa création en 1982, jusqu'à atteindre une distance de 30 mètres à peine de la maison où elle habitait déjà depuis plusieurs années lors du début de la mise en activité de l'usine.

La requérante fait valoir que la procédure d'évaluation de l'impact environnemental, qui aurait dû selon la loi constituer un préalable indispensable à l'exploitation de l'usine, n'a été engagée qu'après plusieurs années d'activité d'Ecoservizi. De plus, l'entreprise et l'administration n'ont jamais respecté les décrets déclarant que l'activité de l'usine était incompatible avec les normes environnementales et n'ont pas pris en considération les prescriptions du ministère de l'Environnement. On ne saurait conclure que le traitement de déchets toxiques et nocifs puisse avoir une utilité publique dans ces conditions et que la situation soit similaire à celle de l'affaire *Guerra et autres*.

A la lumière de l'ensemble des arguments des parties, la Cour estime que la requête pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Joint au fond l'exception de non-épuisement des voies de recours internes tirée du caractère prématuré de la requête ;

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Michael O'BOYLE
Greffier

Nicolas BRATZA
Président