



HAL
open science

Espaces et opportunités pour la justice climatique en Italie

Julien Giudicelli, Roberto Louvin

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli, Roberto Louvin. Espaces et opportunités pour la justice climatique en Italie. 2021. <hal-03482042>

HAL Id: hal-03482042

<https://hal.science/hal-03482042v1>

Submitted on 26 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

ESPACES ET OPPORTUNITES POUR LA JUSTICE CLIMATIQUE EN ITALIE*

Par Roberto LOUVIN

*Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Università di Trieste*

SOMMAIRE

- I.** – LE FONDEMENT CONSTITUTIONNEL DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET LA PROTECTION DU CLIMAT DANS UN PAYS A L'ENVIRONNEMENTALISME « TIEDE »
- II.** – LE PARCOURS CHAOTIQUE DE LUTTE CONTRE LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE
- III.** – ÉLEMENTS DE JURISPRUDENCE SUR LES QUESTIONS CLIMATIQUES
- IV.** – LE « JUGEMENT UNIVERSEL » A VENIR
- V.** – LES AUTRES VOIES POSSIBLES ET LES NOUVEAUX OUTILS PROCEDURAUX
- VI.** – 2021, ANNEE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE ?
- VII.** – REMARQUES CONCLUSIVES

- I.** – LE FONDEMENT CONSTITUTIONNEL DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET LA PROTECTION DU CLIMAT DANS UN PAYS A L'ENVIRONNEMENTALISME « TIEDE »

De la tragédie de Seveso, qui a entraîné un tournant important dans la législation européenne en matière de sécurité environnementale, à la question complexe et toujours non résolue de l'Ilva à Tarante, de nombreux événements survenus en Italie ont suscité l'indignation et l'émotion, entraînant souvent des appels à des changements radicaux dans les politiques environnementales¹. Et pourtant, depuis que l'environnement est apparu comme une question politique de première importance et une question législative d'intérêt primordial dans le cadre des politiques de

* Traduction Julien GIUDICELLI, maître de conférences HDR, Institut de recherche Montesquieu, Université de Bordeaux, membre associé du CDPC Jean-Claude Escarras, UMR DICE. Cet article a été publié en version originale sous ce titre : « Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia », *Diritto pubblico comparato ed Europeo*, 2021, n° 4, p. 935.

¹ N.d.T. : en 2012, la justice italienne a prononcé la mise sous séquestre judiciaire d'une partie du site de l'Ilva à Tarante pour « désastre environnemental ». Une étude scientifique avait en effet conclu un an auparavant à une surmortalité de 10 % à 15 % supérieure à la moyenne italienne à Tarente sous l'influence des cokeries.

l'Union européenne, l'Italie ne s'est pas montrée comme étant un acteur programmatique, réglementaire ou judiciaire majeur, contrairement aux autres pays de l'UE, qui ont depuis longtemps inscrit en termes clairs dans leurs constitutions les principes et objectifs fondamentaux de leurs politiques environnementales².

La Constitution italienne a toutefois permis, de par une interprétation évolutive de l'article 9, qui protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation, la reconnaissance d'une valeur constitutionnelle spécifique de l'environnement³. Une valeur, soulignons-le incidemment, qui n'est qu'implicitement présumée⁴ et qui fait l'objet d'une reconstruction complexe ayant principalement suivi des lignes herméneutiques liées à des situations de droit subjectif, avec une référence particulière au droit à la santé. Ce dernier, qui est expressément prévu par l'article 32 de la Constitution italienne, a progressivement pris, surtout dans la jurisprudence des tribunaux, la forme d'un droit à un environnement sain, notion qui pourrait facilement inclure la nécessité de prévenir les comportements (ou leurs omissions) entraînant une détérioration des conditions climatiques.

Par-delà l'approche en termes de valeur, la jurisprudence constitutionnelle a apporté un éclairage décisif sur la prise en compte de l'environnement en tant que « système », en le considérant « dans son aspect dynamique, tel qu'il est réellement, et pas seulement d'un point de vue statique et abstrait »⁵.

Une nouvelle étape décisive vers la constitutionnalisation définitive des valeurs environnementales est désormais imminente et est liée à la réforme, déjà approuvée en première lecture à une très large majorité par le Sénat de la République le 9 juin 2021, d'un projet de loi de révision constitutionnelle qui modifierait les articles 9 et 41 de la Constitution relatifs à la protection de l'environnement⁶. Au terme de la procédure actuelle, le contenu même de l'article 9 de la Constitution serait élargi,

² La seule utilisation explicite du terme « environnement » dans la Constitution se trouve en ce moment dans la distinction des compétences en la matière entre l'État et les régions, réservant au premier le pouvoir de légiférer exclusivement dans le domaine de « la protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel » : art. 117, lettre s) de la Constitution.

³ Du fait surtout, comme le souligne S. GRASSI, « Ambiente e Costituzione », *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, III, 2017, 12, de l'acceptation par la Cour constitutionnelle, depuis les décisions 94/1985 et 151/1986, de l'interprétation suggérée par Alberto PREDIERI du concept de paysage comme « milieu naturel modifié par l'homme ». En ce qui concerne le développement ultérieur de la jurisprudence constitutionnelle en matière d'environnement, il convient de mentionner en particulier les décisions 184/1986, 559/1987, 455/1990, 202/1991, 218/1994 et 399/1996.

⁴ Voir B. CARAVITA, S. CASSETTI, A. MORRONE (dir.), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, p. 17.

⁵ *Corte costituzionale*, décision 378/2007 [N.d.T. : on a traduit ici par décision le terme italien « sentenza », en raison de la confusion que cela pourrait induire pour le lecteur français].

⁶ Le projet de loi constitutionnelle introduisant la protection de l'environnement dans la loi fondamentale est le résultat de la jonction de plusieurs initiatives de réforme, visant toutes à placer l'environnement parmi les principes fondamentaux de la Constitution (projets de loi n° 83, 212, 938, 1203, 1532, 1627, 1632 et 2160).

en ce qu'il confierait formellement à la République la tâche de protéger « *l'environnement, la biodiversité et les écosystèmes, dans l'intérêt également des générations futures* ». La formulation de l'article 41 de la Constitution serait également modifiée, de sorte que l'initiative économique privée ne pourrait « *s'exercer en contradiction avec l'utilité sociale ou en portant atteinte à la santé, à l'environnement, à la sécurité, à la liberté et à la dignité humaine* » et qu'il incomberait à la loi de déterminer « *les programmes et les contrôles appropriés pour que l'activité économique publique et privée puisse être orientée et coordonnée à des fins sociales et environnementales* ».

Bien que cette réforme ne fasse explicitement pas référence au climat et aux politiques visant à contrer son altération due à l'action humaine, elle placera l'Italie de façon claire et irréversible, si elle est finalement approuvée, dans le sillage du droit de l'Union européenne, où la protection de l'environnement a désormais pris une valeur « matricielle » pour toutes les politiques de l'UE⁷. L'objectif de lutte contre le changement climatique figure officiellement, depuis un certain temps déjà, parmi les objectifs déclarés de la politique environnementale de l'UE, aux côtés de la sauvegarde, de la protection et de l'amélioration de la qualité de l'environnement, de la protection de la santé humaine et de l'utilisation prudente et raisonnée des ressources naturelles⁸.

Il convient, pour comparer avec l'approche de cette question par le système juridique français⁹, de rappeler que les régions italiennes, à la différence de leurs homologues transalpines, disposent de pouvoirs législatifs ; elles sont aussi implicitement investies de responsabilités et de pouvoirs en matière d'environnement et de climat en raison, notamment, des compétences réservées à leur pouvoir réglementaire concurrent¹⁰, exclusif ou résiduel¹¹. Les régions italiennes jouent en effet

⁷ Comme le précise l'article 11 du TFUE, « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, afin de promouvoir en particulier le développement durable* ». Le même concept est également repris à l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Charte de Nice), selon lequel « *un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et garantis conformément au principe du développement durable* ».

⁸ TFUE, art. 191, paragraphe 1.

⁹ Dont l'article de Sylvie SCHMITT propose une très bonne analyse, in « *L'emersion della giustizia climatica in Francia* », *Diritto pubblico comparato ed Europeo*, 2021, n° 4, p. 955, reproduit *supra*.

¹⁰ Nous nous référons en premier lieu à la « *valorisation du patrimoine culturel et environnemental* », mais des effets significatifs résultent également de l'appropriation régionale de compétences concurrentes en matière de « *recherche scientifique et technologique et de soutien à l'innovation dans les secteurs productifs* » ; « *protection de la santé* » ; « *alimentation* » ; « *protection civile* » ; « *gouvernement territorial* » ; « *grands réseaux de transport et de navigation* » ; « *production, transport et distribution nationale d'énergie* » : art. 117 alinéa 3 de la Constitution.

¹¹ Article 117 de la Constitution : « *Les régions ont un pouvoir législatif dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État* ». En vertu de ce pouvoir « résiduel », l'action législative régionale pourrait investir, par exemple, les politiques agricoles et alimentaires, les infrastructures régionales, la promotion du développe-

un rôle potentiellement important dans la régulation et l'orientation de nombreuses activités humaines qui peuvent avoir un impact significatif sur la stabilité du climat et l'équilibre des écosystèmes. Il faut ainsi tenir compte du fait que, si au niveau européen et international il y a une responsabilité directe et exclusive du seul État italien, il est nécessaire, pour opérer une analyse complète des réglementations et des politiques publiques en matière climatique, de se référer à l'ensemble du « système italien » globalement considéré.

Quant à la jurisprudence, elle n'a eu jusqu'à présent que peu d'occasions de se prononcer sur les normes, programmes et décisions administratives susceptibles d'affecter les variations climatiques actuelles ou futures, ainsi qu'en ce qui concerne les importantes responsabilités à cet égard des activités économiques privées : le contentieux climatique italien reflète, apparemment, la lenteur et le faible activisme des pouvoirs publics. C'est pourquoi il a été observé à juste titre qu'« *il n'existe pas encore, en Italie, de jurisprudence consolidée en matière de changement climatique due à l'action humaine et concernant les obligations afférentes, publiques et privées* »¹².

Tout cela entre cependant en contradiction singulière avec le fait qu'en Italie c'est le peuple qui a pris des décisions précurseurs d'une très grande importance en matière d'environnement à travers l'instrument référendaire. Le corps électoral s'est en effet prononcé par deux fois pour renoncer au nucléaire dans la production d'énergie électrique¹³, et pour accorder clairement sa préférence à un régime de

ment économique local, le développement et l'organisation régionale du tourisme, ainsi que l'aménagement du territoire et la mobilité au sein de la région.

¹² M. CARDUCCI, « Il cambiamento climatico nella giurisprudenza italiana », *Diritti comparati*, 8 marzo 2021, 1. Concernant les contentieux européens les plus récents et importants en matière climatique, aux issues diverses, on peut rappeler les affaires suivantes : *Greenpeace et al. v. Austria*, Cour constitutionnelle autrichienne, 2020 ; *FamilyFarmers, Greenpeace Germany v. Germany*, Cour administrative de Berlin, 2019, ainsi que la très récente décision d'inconstitutionnalité partielle prononcée par le *Bundesverfassungsgericht* sur la *Klimaschutzgesetz*, relativement à la loi sur la protection du climat de 2019 ; *Packham v. Secretary of State for Transport*, Haute Cour d'Angleterre, 2020 ; *Friends of the Irish Environment CLG v. Irish Government* (2019) ; l'affaire norvégienne *People c. ArcticOil*, *Natur og Ungdom v. Norway* (2020) ou encore la décision suisse *Union of Swiss Senior Women for Climate Protection c. Swiss Federal Council and Others (DETEC)*, Cour suprême fédérale suisse (2020). Pour une reconnaissance officielle du contentieux au niveau mondial, voir la contribution fondamentale du *Global Climate Litigation Report 2020 Status Review*, de l'*United Nations Environment Program (UNEP)*. On trouve un portrait général du contentieux climatique à l'échelle mondiale dans F. SINDICO, M. M. MBENGUE (dir.), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects, Cham (CH)*, 2021. Voir aussi, pour une contribution importante à la lecture de la dynamique du contentieux climatique devant la Cour de Justice de l'UE et en Italie, analysant les raisons juridiques spécifiques qui l'empêche de s'affirmer, F. SCALIA, « La giustizia climatica », in *federalismi.it*, 7/4/2021.

¹³ La question a fait l'objet de deux scrutins distincts ayant abouti, respectivement en 1987 et 2011, à la fermeture des quatre centrales nucléaires italiennes, puis à l'abrogation des dispositions visant à réintroduire l'énergie nucléaire et à promouvoir l'implantation de nouvelles centrales. Le débat sur la privatisation des services de l'eau, qui s'était ouvert entre 2005 et 2008, a été définitivement conclu par le référendum abrogatif des 12 et 13 juin 2011.

gestion des services de l'eau reflétant pleinement la nature publique de cette ressource¹⁴.

Sur le plan politique enfin, il convient de souligner la marginalité historique des partis et mouvements écologistes au sein de la scène politique nationale, en regard de la forte représentation de ces composantes dans les parlements et gouvernements des pays du centre et du nord de l'Europe.

II. – LE PARCOURS CHAOTIQUE DE LUTTE CONTRE LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE

Si nous prenons en considération les réglementations destinées à remédier au réchauffement climatique de la dernière décennie, nous notons en Italie la prolifération de mesures sectorielles, notamment en matière d'efficacité énergétique des bâtiments¹⁵, d'économies d'énergie par le système des « certificats blancs » et de relèvement des obligations d'accroissement de l'efficacité énergétique des distributeurs d'électricité et de gaz et des PME¹⁶.

Des mesures successives de limitation des émissions de gaz à effet de serre ont été introduites dans le sillage des politiques européennes, notamment en application du protocole de Kyoto¹⁷ dont l'impact, du point de vue gouvernemental, a été considéré comme résolument positif¹⁸. Il est par ailleurs indéniable que la faible

¹⁴ Voir, quant à l'importance de ce scrutin référendaire, avec des interprétations sensiblement différentes : S. STAIANO (dir.), *Acqua – Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo, Un complesso quadro concettuale*, Napoli, 2018 (surtout dans la deuxième partie), et A. QUARTO, U. MATTEI, *Il referendum del 2011: effetti, resistenze e difese*, in R. LOUVIN (dir.), *Oltre il referendum. Percorsi di consolidamento per l'acqua come bene comune*, Aosta, IUC-Le Château, 2016.

¹⁵ Décrets d'application du décret législatif n° 102/2014 pris en exécution de la directive 2012/27/UE sur l'efficacité énergétique ; arrêté ministériel du 9 janvier 2015 de mise en place de la commission sur l'efficacité énergétique ; décret du 16 février 2016 de promotion des petites interventions visant à accroître l'efficacité énergétique et la production d'énergie thermique à partir de sources renouvelables (dit « compte thermique »).

¹⁶ Arrêté ministériel 11 janvier 2017, « Lignes directrices pour la préparation, l'exécution et l'évaluation des projets d'efficacité énergétique ».

¹⁷ Par le Fonds renouvelable Kyoto, institué par la loi de finances 2007. La directive UE 2018/410, qui a remplacé la directive 2003/87/CE relative à l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, a été mise en œuvre par la loi n° 117/2019 et le décret-loi n° 101/2019, en allouant une part annuelle du produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre au Fonds de transition de l'énergie pour l'industrie et au Fonds de reconversion de l'emploi pour les régions où des centrales au charbon sont implantées (cf. aujourd'hui l'art. 23, alinéas 8 et 29 du décret législatif 47/2020).

¹⁸ Par rapport aux objectifs fixés au niveau européen, l'Italie aurait même dépassé l'objectif qui lui avait été assigné pour 2020, avec un excédent de quotas parmi les plus élevés d'Europe, soit 217 millions de tonnes d'équivalent CO₂. Selon les sources gouvernementales, « *l'Italie est déjà en train de contribuer, avec son excédent, à la réalisation de l'objectif de l'UE à l'horizon 2030* » et, dès 2015, elle aurait atteint tous les objectifs prévus par le paquet climat-énergie à l'horizon 2020. Seraient ainsi pleinement atteints, selon l'exécutif, les objectifs en matière d'efficacité énergétique et d'utilisation des énergies renouvelables et l'objectif prévu pour le secteur hors système communautaire d'échange de quotas d'émission (Déclaration du 6 octobre 2017 du ministre de l'Environnement, en réponse à la question parlementaire n° 4-17070).

croissance, et même la récession économique qui a affecté l'économie du pays ces dernières années, ont grandement contribué à atteindre les objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre fixés par le Gouvernement. À cet égard, il ne faut pas oublier que les réductions des émissions en Italie ont été particulièrement massives en raison de périodes prolongées de stagnation économique, avec une croissance qui n'est redevenue significative qu'au cours des dernières années (2017-2018)¹⁹, juste avant le tsunami provoqué par la récente pandémie.

Le Gouvernement a constamment privilégié des mesures « ponctuelles » plutôt que de mettre en œuvre des stratégies globales et coordonnées pour contenir les activités modifiant le climat. Il finance pour ce faire certaines mesures d'efficacité énergétique secteur par secteur, notamment par le biais des fonds de développement et de cohésion, tout en maintenant néanmoins, en contradiction flagrante avec ses intentions annoncées, certaines formes d'incitations économiques qui produisent indéniablement des résultats inverses²⁰ : l'effort de régulation du phénomène s'est donc principalement traduit par le respect formel des obligations imposées par l'Union européenne, au premier rang desquelles celles prévues par la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air.

Même le décret climat²¹, approuvé fin 2019 après une longue et laborieuse gestation, qui aurait dû, selon les intentions du Gouvernement Conte, lancer le *Green*

¹⁹ La photographie « officielle » des données relatives aux émissions nationales de gaz à effet de serre est tirée du Rapport annuel (*National Inventory Report*) produit par l'Institut supérieur pour la Protection et Recherche environnementale (ISPRA) au titre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto. Le document peut être consulté sur www.isprambiente.gov.it. Agissant sur le fondement de ses compétences, telles que définies par la loi n° 132 du 28 juin 2016 instituant le système national en réseau pour la protection de l'environnement et réglementé l'ISPRA, ce dernier assure la préparation et la mise à jour annuelle de l'inventaire des gaz à effet de serre à la demande du ministère de l'Environnement en regard des indications du décret législatif n° 51 du 7 mars 2008 et du décret législatif n° 30 du 13 mars 2013.

²⁰ Le report continu de la réduction des subventions versées par l'État aux combustibles fossiles a été critiqué de plusieurs côtés. Ces subventions sont estimées à un total de 35,7 milliards d'euros en 2020 dont plus de 21,8 milliards sous forme directe. Selon le rapport Legambiente, *Stop aux subventions aux combustibles fossiles et aux sources nuisibles à l'environnement*, disponible sur le site www.legambiente.it, les subventions directes aux transports (11 milliards d'euros) et les subventions à la production d'énergie (10 milliards d'euros) figurent toujours parmi les postes les plus importants.

²¹ Décret-loi n° 111 du 14 octobre 2019, « Mesures urgentes pour le respect des obligations prévues par la directive 2008/50/CE sur la qualité de l'air ». Rien que le titre indique qu'il s'agit d'une mesure aux ambitions limitées. Le montant engagé pour faire face à l'urgence climatique – avec une dotation totale, pour la période triennale 2020-2022, d'environ 380 millions d'euros – n'est pas même comparable aux 100 milliards d'euros que l'Allemagne a alloués dans son plan climatique et aux chiffres mentionnés dans la note précédente que l'Italie verse encore comme subvention aux combustibles fossiles. Il ne s'agissait donc que d'une mesure modeste pour améliorer la qualité de l'air, consistant en des initiatives telles que la mise en place de *green corners* dans les supermarchés (points de vente dédiés aux produits non emballés ou aux produits en vente libre pour éviter les emballages plastiques) : une initiative sans doute louable, mais qui ne fera pas beaucoup pencher la balance en termes de quantité totale de carbone émise dans l'atmosphère (*carbon budget*).

New Deal italien, n'a été en réalité qu'un timide pas en avant et non une véritable loi de lutte contre le changement climatique. Un projet général de décarbonisation de l'économie aurait en effet nécessité des mesures ciblées et complexes qui auraient englobé les politiques industrielle, agricole et énergétique, alors qu'il s'est limité à des interventions sectorielles qui concernaient principalement la mobilité durable²².

Malheureusement, la signification globale de ces mesures a pris des accents essentiellement propagandistes qui n'ont pas grand-chose à voir avec un engagement ferme dans la lutte contre le changement climatique. Il est donc toujours urgent de mettre en place un ensemble de mesures véritablement intégrées pour mettre fin à la consommation des sols, soutenir l'agriculture biologique, réduire l'utilisation des combustibles fossiles et promouvoir la fin du gaspillage (*end of waste*).

Les ressources prévues par la loi budgétaire 2020²³ pour les investissements visant l'économie circulaire, la décarbonisation de l'économie, la réduction des émissions, les économies d'énergie et la durabilité environnementale ont été, dans l'ensemble, encore limitées ; le premier cadre organique d'intervention n'a finalement été décidé qu'avec le Plan national intégré de l'énergie et du climat (PNIEC) envoyé à la Commission européenne en janvier 2020²⁴.

III. – ÉLÉMENTS DE JURISPRUDENCE SUR LES QUESTIONS CLIMATIQUES

À l'heure actuelle, il n'y a toujours pas de prises de position significatives de la magistrature italienne sur la lutte contre le changement climatique, ni de mobilisations comparables à celle développée en France dans *L'Affaire du siècle*, pour exercer une pression décisive sur les pouvoirs publics.

L'avancée de la justice climatique s'est toutefois déjà manifestée à travers un certain nombre d'initiatives concrètes, notamment contre les « grands travaux ». Il convient de mentionner, à cet égard, le récent recours, déposé collectivement auprès du tribunal administratif régional du Latium, concernant la prorogation par le ministre du Développement économique²⁵ de l'autorisation de construire et d'exploiter le Pipeline Trans-Adriatique (TAP) en l'absence d'une évaluation de son utilité au plan climatique²⁶.

²² Avec des incitations pour les transports publics, l'achat de véhicules de transport public à faible émission de CO₂, le soutien au transport scolaire durable, la reforestation et la création de forêts urbaines, le renforcement de l'efficacité des transports publics et l'extension des voies de bus et de tram.

²³ Loi n° 160 de 2019.

²⁴ Le PNIEC, soumis à la Commission en application du règlement UE n° 2018/1999, fixe des objectifs nationaux pour 2030 en matière d'efficacité énergétique, de sources d'énergie renouvelables et de réduction des émissions de CO₂, et décrit les mesures nécessaires pour garantir leur réalisation.

²⁵ du ministre du Développement économique du 21 octobre 2020.

²⁶ Le recours avance notamment le fait que, face à un projet de cette ampleur, ni le promoteur, la Société Trans Adriatic Pipeline Ag Italia, ni le ministère du Développement économique n'ont donné d'explications sur la compatibilité et l'utilité climatique du nouveau méthanoduc relativement à l'urgence climatique désormais dramatique.

Un examen attentif des décisions rendues par diverses juridictions montre toutefois déjà des signes d'une sensibilité croissante des juges italiens à la question du changement climatique d'origine humaine²⁷. Une sensibilité qui pourrait conduire au dépôt de nouveaux recours pour donner corps à la demande de justice dans le cadre du contentieux sur le changement climatique, en s'appuyant non seulement sur le principe général de *neminem laedere*, mais aussi sur des règles précises et impératives de responsabilité et sur l'existence même d'un devoir primaire de prévention et de protection de la part des États²⁸.

On trouve à plusieurs endroits déjà les premiers signes de cette nouvelle jurisprudence, notamment dans :

- la définition donnée par la Cour constitutionnelle des émissions ayant une incidence climatique, dans les décisions portant sur le gaz carbone, la protection du droit à la santé et à l'environnement²⁹ ;
- la faveur désormais établie du juge constitutionnel à l'égard des sources d'énergie renouvelables³⁰ ;
- l'identification de certaines sources de droit international comme normes complémentaires des paramètres de constitutionnalité et de l'action administrative³¹ ;
- le devoir reconnu de poursuivre l'intérêt supérieur de la communauté dans la réduction progressive de la composante dioxyde de carbone dans l'atmosphère pour lutter contre le changement climatique de la part de l'État³² ;
- et l'identification enfin d'un lien de causalité précis entre changement climatique et droits³³.

Par ailleurs, et notamment pour ce qui nous intéresse, à savoir la reconnaissance du changement climatique comme condition préalable à une obligation positive de protection, les juridictions italiennes, à l'instar de leurs homologues

²⁷ Comme le préconise la *Déclaration sur les droits de l'Homme et les changements climatiques* des organes des Nations unies chargés des droits de l'Homme, qui énonce qu'« *Il faut se féliciter du fait que les systèmes judiciaires nationaux et les institutions des droits de l'Homme s'engagent de plus en plus à veiller à ce que les États s'acquittent de leurs obligations en vertu des instruments existants relatifs aux droits de l'Homme pour lutter contre le changement climatique* » (HRI/2019/1).

²⁸ À cet égard, nous renvoyons à la reconstruction fondamentale des catégories juridiques utilisées dans-la *climate change litigation* exposée par M. CARDUCCI, « *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)* », *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento VII, 2021, p. 51 et s. et notamment p. 66-67.

²⁹ *Corte costituzionale*, décision n° 127/1990.

³⁰ *Corte costituzionale*, décisions n° 124/2010, 286/2019 e 237/2020.

³¹ Notamment in *Corte costituzionale*, décisions n° 124/2010 et 85/2012 et *Consiglio di Stato* sez. VI, 18/01/2019, n. 464., sez. V n° 4768/2012, sez. VI n° 4567/2016 et sez. V. n° 677/2020.

³² *Consiglio di Stato*, Ad. Plen. n° 9/2019.

³³ *Corte di cassazione*, civ., sez. III n° 25143/2020.

européennes, semblent encore assez hésitantes, bien qu'il existe des décisions qui, face à des catastrophes naturelles, ont fini par reconnaître dans certains cas le droit à l'octroi du statut de réfugié³⁴.

Dans la claire synthèse de ces développements jurisprudentiels proposée par Michele CARDUCCI, semble se dessiner progressivement l'importance d'un système « *de sources spéciales "interposées", contraignantes et ayant en même temps un effet utile pour leur inclusion dans le droit européen, fondé sur une connaissance scientifique actualisée du phénomène et orienté en faveur du renoncement aux ressources fossiles, au nom de la "diffusion maximale des énergies renouvelables" et de l'intérêt public "prééminent" et "supérieur" de réduction du dioxyde de carbone dans l'atmosphère, pour la protection de la santé, de l'environnement et des droits de l'Homme* »³⁵.

Il existe donc déjà des prémisses d'une potentielle acceptation future des revendications juridiques du droit à la stabilité climatique.

IV. – LE « JUGEMENT UNIVERSEL » A VENIR

Certaines actions importantes ont compté des citoyens italiens parmi leurs promoteurs, comme dans l'affaire *Carvalho et al. contre le Parlement et le Conseil*, qui s'est récemment conclue par la décision de la Cour de justice de l'Union européenne affirmant que le seul fait qu'un acte de l'Union viole des droits fondamentaux ne suffit pas à rendre recevable le recours d'un particulier prévu par le TFUE, ne serait-ce à l'aune du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective consacré par la Charte des droits fondamentaux³⁶.

Il ne faut cependant pas négliger, malgré l'échec de cette initiative, les nouvelles opportunités offertes concrètement par les développements possibles résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Comme cela

³⁴ Voir par exemple, *Corte di cassazione*, arrêts n° 4455/2018, n° 7832/2019 et n° 2563/2020, dont il ressort toutefois la nécessité constante de prouver le lien entre migration et catastrophes naturelles, ainsi que le préjudice subi par les requérants dans leurs droits humains primaires. Sur la lente et difficile progression de la reconnaissance des conditions préalables à la déclaration du statut de réfugié environnemental, voir B. MAYER, « Definitions and concepts », in R. MCLEMAN, F. GEMENNE, (dir.), *Routledge Handbook of Environmental Displacement and Migration*, 2020, p. 323 et s..

³⁵ M. CARDUCCI, *Il cambiamento climatico*, cit., p. 5.

³⁶ Armando CARVALHO et 36 autres requérants, dont la famille de Giorgio ELTER DE COGNE, dans le Val d'Aoste, avaient demandé à la CJUE (*Carvalho et al. Contre Parlement et Conseil*, T-330/18) l'annulation de plusieurs actes de l'UE, les jugeant totalement ou partiellement non conformes aux engagements pris par l'Union dans le cadre de l'Accord de Paris et de la politique climatique et énergétique 20-20-20, ainsi que la réparation des dommages allégués. Toutefois, le Tribunal de l'Union européenne a déclaré ce recours irrecevable (ordonnance du 8 mai 2019, EU:T, 2019, 324), décision confirmée ensuite par la CJUE (sixième chambre) le 25 mars 2021, qui a réaffirmé (§ 106) que les requérants n'avaient pas qualité pour agir aux fins d'annulation partielle du paquet législatif contesté et que le recours en indemnité, tendant au même résultat, était également irrecevable. En pratique, la CJUE a considéré que les actes attaqués n'étaient pas susceptibles de produire des effets juridiques à l'égard des tiers (*défaut d'affectation individuelle*) au sens de l'article 263 TFUE.

a été récemment souligné, dans le cadre de contentieux récents devant la Cour européenne des droits de l'homme, une perspective pourrait se faire jour, différente de la logique « conséquentialiste » du tribunal chargé de l'affaire.

Allant au-delà d'un raisonnement strictement « bipolaire » – selon lequel la qualité pour agir contre des actes de portée générale devrait être appréciée exclusivement à la lumière du rapport formel entre l'acte attaqué et son destinataire, c'est-à-dire en tenant compte du rapport direct entre l'acte affectant le climat et le dommage subi par le plaignant – la Cour de Strasbourg, dans l'affaire *Duarte Agostinho et al. c. 33 États*³⁷, a semblé s'orienter vers une perspective « multipolaire » différente, qui prend plutôt en compte l'ensemble du contexte factuel de la décision à prendre³⁸. Compte tenu de l'importance et du caractère urgent des décisions que la Cour européenne des droits de l'homme est appelée à prendre dans cette affaire, ce contentieux pourrait connaître une issue rapide et marquer une étape décisive dans le domaine de la justiciabilité des obligations climatiques.

Dans le contexte strictement national, une nouvelle et récente action, promue par 24 associations, 162 adultes et 17 mineurs, aura certainement une importante envergure ; elle a pris la forme d'un procès civil pour insuffisance climatique contre l'État italien, à travers une procédure que ses promoteurs eux-mêmes ont voulu présenter sous le titre apocalyptique de « *Jugement universel* »³⁹. L'initiative suit la ligne suggérée par la doctrine dominante de protection par le biais de la violation des droits de l'Homme, conformément à l'interprétation adoptée par la Cour de Strasbourg. Bien qu'elle ne soit pas *a priori* totalement à l'abri du risque que le juge ne perçoive pas les dommages actuels et concrets causés aux générations présentes, avec pour conséquence que « *la protection ne parviendrait pas à*

³⁷ L'affaire *Duarte Agostinho et al. contre 33 États* a été introduite par six très jeunes citoyens portugais contre 33 États, dont l'Italie elle-même, accusés de ne pas avoir dûment tenu compte de la responsabilité imposée par les accords internationaux sur le climat, se soustrayant ainsi à leurs obligations internationales de réduire les émissions nuisibles au climat. Ils se plaignent notamment d'une violation des articles 2 (droit à la vie), 8 (droit à la vie privée et familiale) et 14 (interdiction de discrimination) de la CEDH en raison des effets néfastes que le réchauffement climatique peut avoir sur leur vie et leur santé, notamment en raison de leur jeune âge. Ce litige pourrait déboucher sur une décision historique si les faits contestés sont considérés comme engageant la responsabilité des États défendeurs en raison de leurs politiques et réglementations nationales.

³⁸ Une analyse approfondie des caractéristiques bipolaires ou multipolaires des jugements environnementaux en termes « conséquentialistes » a été récemment formulée par M. CARDUCCI, « *I giudicieuropaetraemergenzaclimatica e "conseguenzialismo"* », in www.lacostituzione.info, 8 avril 2021.

³⁹ Les promoteurs de l'action ont annoncé leur initiative à l'avance par le biais d'événements publics et de leur site web www.giudiziouniversale.eu. La cause a été précédée d'une campagne de promotion intensive à l'été 2019, en vue de son lancement dès 2020. Cependant, la pandémie de Covid-19 a retardé l'introduction de la loi, qui a eu finalement lieu courant 2021. Le contenu de l'acte d'assignation, déposé auprès du tribunal civil de Rome, qui identifie les éléments de l'affaire, les motifs des plaignants, les responsabilités imputables à l'État et les revendications formulées est illustré par L. SALTALAMACCHIA, R. CESARI, M. CARDUCCI, « *GiudizioUniversale* », *Quaderno di sintesi dell'azione legale*, Napoli-Lecce, 5 juin 2021 qui peut être consulté sur le site Internet susmentionné www.giudiziouniversale.it.

appréhender la question de la solidarité intergénérationnelle, et la garantie des générations futures »⁴⁰, l’initiative, étudiée en détail, semble avoir des chances sérieuses de triompher.

La stratégie judiciaire retenue consistait à engager une procédure devant le juge civil ordinaire pour que l’État italien soit déclaré responsable de manquement en matière de protection de la stabilité climatique⁴¹, en regard de l’absence de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et à demander en conséquence que l’État mette en œuvre les mesures appropriées pour supprimer les causes à l’origine des dommages actuels à la stabilité du climat.

L’objet de l’affaire n’est ni un acte législatif spécifique ni une demande d’indemnisation ; il s’agit pour les requérants d’obtenir une injonction adressée au gouvernement italien de réduire les émissions ainsi que d’informer utilement sur les risques résultant du changement climatique et sur les politiques de prévention à mettre en œuvre⁴².

Ces derniers entendent démontrer que la politique climatique italienne, parce qu’insuffisante et inadaptée, entraîne une violation des droits de l’Homme de notre population, contraire au droit international, européen et national ; en incluant pour ce faire des paramètres normatifs utiles pour démontrer que, par son action inadéquate, l’Italie viole son obligation positive de protéger des risques réels et immédiats les droits de l’Homme résultant du droit international, communautaire et constitutionnel. Ces références normatives supranationales comprennent notamment plusieurs traités internationaux relatifs aux droits de l’Homme, les engagements pris dans l’Accord de Paris de 2015, l’Engagement de Genève pour les

⁴⁰ D. PAPPANO, « Inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici nella tutela della qualità dell’aria », in G. ROSSI (dir.), *Diritto dell’Ambiente*, Giappichelli, 2021, p. 414.

⁴¹ Nous utilisons l’expression « protection de la stabilité climatique », plutôt que la notion plus fréquemment utilisée de « protection du climat », car le point central de la question n’est généralement pas l’obtention d’une qualité de climat favorable à la vie humaine (entreprise toujours assez difficile dans des contextes naturellement défavorables), mais plus spécifiquement celui d’empêcher l’action humaine d’avoir des répercussions nuisibles aux humains et aux écosystèmes. La tendance à la stabilité climatique est (lentement mais sûrement) reconnue comme un « bien commun » pour les individus, les communautés et l’ensemble de l’humanité, selon l’ampleur des phénomènes considérés, et tend à devenir un bien collectif non exclusif, concurrent d’intérêts antagonistes, dont l’intégrité doit être protégée par le système juridique, pour éviter avant tout des conséquences négatives pour la part la plus fragile de l’humanité. Voir R. LOUVIN, « Climate Stability as a Common Good: A Strategy for the European Union », in S. BALDIN, S. DE VIDO (dir.), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Trieste, 2020, p. 121-129.

⁴² Une analyse précise et détaillée du contenu de l’initiative « Giudiziouniversale » a été faite par R. LUPORINI, The « “Last Judgment” : Early Reflections on Upcoming Climate Litigation in Italy », *Questions of International Law, Zoom-in 77*, 2021, p. 27-49, où l’on note, entre autres, que la stratégie entend se concentrer sur le fait que l’Italie, au sein de la zone méditerranéenne, serait particulièrement sensible au brusque changement climatique.

droits de l'Homme dans l'action pour le climat, sans oublier le droit de jouir d'un environnement sain, corollaire du droit à la santé protégé par la Constitution⁴³.

L'initiative, promue par des particuliers et des associations de défense de l'environnement, avec le soutien technique d'une équipe de juristes compétents, s'inspire clairement du précédent bien connu de l'affaire néerlandaise *Urgenda*, tout en s'écartant sensiblement du modèle français de *l'Affaire du Siècle*⁴⁴.

Toutefois, le système judiciaire italien se prête à l'ouverture de diverses procédures de réparation – tant individuelles que collectives – en cas de violation des droits de l'Homme résultant d'un préjudice, qu'il soit causé par des actions publiques ou privées, ou par l'omission d'obligations précises de protection de la santé humaine.

Comme dans d'autres systèmes juridiques, la question de la qualité pour agir reste primordiale : il est toujours nécessaire en effet de prouver, outre la titularité du droit, que l'on a subi un préjudice concret, en apportant des preuves précises et en démontrant l'existence d'un lien de causalité précis entre le comportement (ou l'omission) du responsable présumé et le fait constaté. Cette preuve est cependant, on le devine facilement, particulièrement ardue dans le cas d'un manquement présumé aux obligations générales de protection, de respect et de mise en œuvre des droits de l'Homme prétendument violés : la question de l'élargissement de la perspective du juge dans le sens « multipolaire » mentionné ci-dessus se manifeste ici dans toute son ampleur.

On peut par ailleurs imaginer que, en d'autres occurrences, avec des objectifs plus spécifiques, des actions pourraient également être intentées devant les juridictions administratives, par exemple pour s'opposer à la construction de grands ouvrages, à l'autorisation d'activités minières ou industrielles, pour faire annuler des permis de déforestation ou contrecarrer la consommation du sol, toutes causes possibles de violations spécifiques des droits de l'Homme. La question est également extrêmement sensible au regard des financements gigantesques annoncés pour de nombreux travaux publics inclus dans le plan récemment lancé *NextGeneration Eu* de 750 milliards d'euros.

Cette approche ne constitue toutefois pas un obstacle, dans la mesure où les recours administratifs doivent viser à annuler des mesures bien identifiées et jugées légitimes, alors que le préjudice climatique est généralement lié à des phénomènes de nature évolutive et incrémentale. En revanche, si l'on a l'intention d'agir pour faire constater un manquement en matière climatique – comme ce fut le cas en France – de telles actions ne seraient possibles que pour protéger un intérêt légi-

⁴³ Concernant l'allégation de faits relatifs au changement climatique et aux responsabilités des gouvernements, la référence la plus solide à l'appui des affirmations formulées se trouve dans les rapports périodiques produits par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). [N.d.T : l'auteur utilise la terminologie anglaise, *Intergovernmental Panel on Climate Change*, (IPCC)].

⁴⁴ La décision fondamentale récemment rendue dans ce litige est commentée par L. DEL CORONA, « Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunale Amministrativo di Paris sull'«Affaire du Siècle» », in *Gruppo di Pisa*, I, 2021, p. 327-335.

time et non pour contrer l'inertie globale à l'égard des demandes fondées sur l'hypothèse d'un droit subjectif⁴⁵.

À l'aune de ces considérations, il est donc compréhensible que les promoteurs du « Jugement universel » aient préféré se battre sur le terrain de la juridiction civile plutôt que sur celui de la justice administrative, même s'il ne faut pas complètement ignorer les difficultés soulevées par la requête et liées à la qualité pour agir des requérants et à l'utilisation de connaissances scientifiques dans un domaine aussi novateur pour l'action des juges⁴⁶.

V. – LES AUTRES VOIES POSSIBLES ET LES NOUVEAUX OUTILS PROCEDURAUX

La recherche d'éventuels débouchés judiciaires pour la mobilisation en faveur de la justice climatique, afin d'obtenir des juges qu'ils obligent les gouvernements à travailler de manière plus résolue pour réduire les émissions de gaz à effet de serre ou à adopter des mesures significatives de prévention des impacts climatiques, est désormais un phénomène généralisé à l'échelle mondiale. Il existe en Italie cependant, comme nous l'avons vu, des obstacles juridiques qui limitent et rendent difficile le franchissement du seuil des tribunaux par de telles demandes⁴⁷.

Les procédures judiciaires italiennes sont encore insuffisantes pour remédier à l'inaction des gouvernements en matière de climat et nous sommes loin de disposer d'organes spécialisés en la matière⁴⁸. L'extension récente de la protection judiciaire

⁴⁵ *Consiglio di Stato* sez. VI, 18/01/2019, n. 464.

⁴⁶ M. CECCHETTI, dans « La produzione pubblica del diritto dell'ambiente : tra expertise tecnico-scientifico, democrazia e responsabilità politica », *DPCE online*, 3, 2020, 3042, souligne à juste titre que tant la réglementation environnementale que l'activité juridictionnelle afférente sont soumises à une nécessaire « omniprésence » technique et scientifique, de sorte que « *l'on ne peut traiter du droit de l'environnement sans tenir compte des élaborations des sciences dites dures* ». De ce point de vue, les promoteurs du jugement universel s'appuient sur le fait que l'Italie a souscrit et adhéré sans réserve à tous les rapports du GIEC, reconnaissant ainsi son devoir de se conformer aux méthodes scientifiques utilisées par le GIEC. Cette contrainte politique de l'État à l'égard des résultats de la science découlerait également explicitement de la loi n° 132 de 2016 établissant le Système national de protection de l'environnement (SNPA), selon laquelle les données collectées et les informations scientifiques traitées par ce Système « *constituent une référence officielle et contraignante pour les activités relevant de la compétence des administrations publiques* » (article 3, n. 1, c)).

⁴⁷ C'est pourquoi il convient de saluer l'effort de l'Association internationale du barreau [N.d.T : l'auteur utilise la terminologie anglaise, *International Bar Association, IBA*] visant à établir des critères possibles pour les réformes judiciaires qui élargissent cet accès par le biais d'un statut modèle de base pour les procédures contestant l'incapacité du gouvernement à agir sur le changement climatique : voir *IBA, Model Statute for Proceedings Challenging Government Failure to Act on Climate Change. An International Bar Association Climate Change Justice and Human Rights Task Force Report*, disponible à l'adresse www.ibanet.org.

⁴⁸ Pour une analyse globale des forces et faiblesses des nouvelles juridictions environnementales – dans une perspective extra-européenne se référant notamment aux modèles néo-zélandais, chinois, indien et bolivien – voir R. LOUVIN, « Le molte vie della giustizia ambientale : modelli a confronto », *DPCE online*, 4, 2018, p. 929-941. Ces organismes particu-

des droits des consommateurs a toutefois ouvert un certain nombre de pistes intéressantes, notamment en ce qui concerne les processus industriels ou la construction d'infrastructures susceptibles de générer des effets notables sur le climat.

L'introduction dans le système juridique italien de ce que l'on appelle la « *public class action* »⁴⁹, qui vise à garantir la bonne marche de la fonction publique⁵⁰, semble offrir de nouvelles perspectives pour la protection d'intérêts collectifs largement compris, parmi lesquels figure certainement l'intérêt général d'une protection adéquate de la stabilité climatique. S'agissant de la protection générale des consommateurs quant au contrôle d'actions ou d'omissions imputables à des organismes gérant des services publics ou des services d'utilité publique en rapport avec des actes et des comportements réalisés dans l'exercice de leurs activités respectives, la demande n'est pas faite avec un recours devant l'autorité judiciaire administrative, mais devant la section civile du tribunal spécialisé en matière commerciale, géographiquement compétent au regard du siège de la partie défenderesse⁵¹.

Toutefois, une des limites de cet instrument réside en la nécessité de démontrer que la conduite administrative contestée a causé un préjudice direct, concret et actuel aux intérêts revendiqués, conformément à la jurisprudence de la juridiction administrative italienne.

La *class action* publique, tout en accordant une place centrale à la personne humaine et aux droits fondamentaux lors de la gestion des affaires publiques, se réfère cependant principalement à l'efficacité – entendue comme efficacité et rentabilité – de l'administration publique et au rétablissement du bon déroulement de ses fonctions. En outre, il est encore difficile de prouver la corrélation causale entre l'omission, le manquement ou la violation des devoirs par l'administration et le caractère actuel et concret du préjudice : c'est pourquoi on ne peut pour l'heure trouver que quelques précédents jurisprudentiels, utiles pour démontrer l'intérêt de recourir à cette procédure.

Enfin, il convient de noter que cette action d'inspiration anglo-saxonne pourrait dans certains cas s'avérer inefficace dans le cas de violations avérées imputables à un manquement au bon exercice du pouvoir législatif plutôt qu'à de véritables fonctions administratives.

liers, souvent récemment créés, semblent en effet, au moins sur le plan théorique, être structurellement plus aptes à remplir les missions caractéristiques de la justice climatique.

⁴⁹ Loi n° 15 du 4 mars 2009 (dite réforme Brunetta), suivie du décret législatif n° 150 du 27 octobre 2009 et du décret législatif n° 198 du 20 décembre 2009.

⁵⁰ Selon une logique d'« administration de résultat », entendue comme une expression de nature évolutive du principe de bon fonctionnement établi par l'article 97 de la Constitution, et dans l'esprit du principe de subsidiarité horizontale exprimé par l'article 118, paragraphe 4, de la Constitution.

⁵¹ Art. 840-bis C.P.C.

Toutefois, si la praticabilité de l'instrument de la *class action* publique semble dans l'ensemble problématique, le recours en injonction dernièrement entré en vigueur suite à la loi n° 21 de 2019⁵² pourrait être plus intéressant.

La technique de l'injonction récemment introduite se prête nettement mieux à la poursuite des objectifs de protection des biens vitaux – tels que ceux menacés par le changement climatique dû à l'homme – surtout lorsqu'ils ne sont pas encore définitivement compromis. Avec ce recours, qui entend rendre effectif le principe de protection au sens large, une action susceptible d'élever les standards de cette dernière à l'égard de dommages potentiellement étendus a été positivement établie. Il s'agit d'un instrument de *private enforcement* qui permet de surmonter le paradoxe – qui n'est pas rare – selon lequel le défendeur (administration publique ou particulier) trouve parfois plus commode d'accepter une peine de réparation pour faute que de supprimer à la racine des comportements qui sacrifient des droits fondamentaux comme la santé. En effet, l'action en cessation permet au demandeur d'obtenir le résultat d'un « relèvement du seuil d'accès à la protection juridictionnelle au moment précédant la survenance du dommage »⁵³.

Les promoteurs d'une action de ce type peuvent être, selon la législation récente, « des organisations ou des associations sans but lucratif dont les objectifs statutaires incluent la protection des intérêts affectés par le comportement », à la seule condition qu'ils soient inscrits sur la liste publique spécifique établie près le ministère de la Justice, visée à l'article 840-bis, paragraphe 2, du code de procédure civile⁵⁴.

La législation en question prévoit que « sur demande motivée du demandeur contenant l'indication des faits et des preuves accessibles à la partie adverse suffisants pour étayer la plausibilité de la demande, le juge peut ordonner au défendeur de produire les preuves pertinentes dont il dispose »⁵⁵ et cette disposition pourrait s'avérer particulièrement utile : ce renversement substantiel de la charge de la preuve pourrait en effet faciliter l'intention des promoteurs qui y ont recours de mettre en lumière la carence par omission de l'État, même si ce n'est qu'en introduisant des éléments circonstanciels généraux dans le dossier.

⁵² Art. 840-sexiesdecies C.P.C. : « Quiconque a intérêt à ce qu'une injonction soit prononcée contre des actes et des comportements, réalisés au détriment d'une pluralité de personnes ou d'entités, peut agir pour obtenir une injonction de cesser ou d'interdire la répétition du comportement omis ou commis. »

⁵³ A.D. DE SANTIS, « L'inibitoria collettiva: profili processuali », in U. RUFFOLO (dir.), *Class action ed azione collettiva inibitoria*, Milano, 2021, p. 268.

⁵⁴ Le projet de décret du ministre de la Justice relatif à l'établissement de la liste publique des organisations et associations habilitées à intenter des actions collectives, dont l'approbation est une condition *sine qua non* pour l'ouverture de futures actions collectives en cessation, est toujours en cours, le Garant pour la protection des données personnelles ayant émis un avis favorable sous réserve le 14 janvier 2021.

⁵⁵ Art. 840-quinquies C.P.C.

VI. – 2021, ANNEE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE ?

Suivant les exemples français et espagnol, la formation du Gouvernement Draghi dans les premiers mois de 2021 a apparemment marqué la fin d'une gestion fragmentée des compétences de l'État en matière de lutte contre le changement climatique. Preuve en est la création du ministère de la Transition écologique (MITE) et l'unification des compétences de l'ancien ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire et de la mer, relatives à certaines fonctions primordiales dans le secteur de l'énergie et à certains services appartenant auparavant au ministère du Développement économique⁵⁶. La transition climatique, de mission interministérielle qu'elle était jusqu'alors, devient ainsi une tâche spécifique d'un nouveau ministère.

La création de ce ministère s'est accompagnée de la mise en place d'un Comité interministériel pour la transition écologique (CITE) chargé de coordonner les politiques nationales pour la transition écologique et la planification afférente⁵⁷. Ainsi, pour la première fois, une volonté politique est apparue afin de fournir une orientation cohérente et organisée pour la mise en œuvre des orientations du Gouvernement en matière de lutte contre le changement climatique. Le programme européen *Green Deal* de la Commission Von der Leyen⁵⁸ et l'initiative de la Commission pour une « loi européenne » sur le climat visant à transformer l'objectif de la neutralité carbone pour les économies et la société européennes d'ici 2050 en une réglementation communautaire⁵⁹ ont sans aucun doute contribué à ce tournant et à la décision de surmonter les incertitudes réglementaires antérieures.

Le 29 juillet 2021, la « loi européenne » sur le climat est enfin entrée en vigueur, par le truchement du règlement CEE/UE n° 1119/UE du 30 juin 2021. Elle fixe l'objectif contraignant de la neutralité carbone pour l'UE d'ici 2050, en établissant un cadre général pour progresser vers cet objectif global.

⁵⁶ La redistribution des compétences a été définie par le décret-loi n° 22/2021, « Dispositions urgentes sur la réorganisation des pouvoirs des ministères ». Le nouveau ministère s'est vu confier les fonctions relatives aux plans et mesures concernant les « *politiques de lutte contre le changement climatique et pour le financement durable et l'économie d'énergie* » (article 2, paragraphe 2, lettre c)), qui seront exécutées par un nouveau « Département de l'énergie et du climat » (article 3, paragraphe 7).

⁵⁷ Le Comité interministériel pour la transition écologique est institué auprès de la présidence du Conseil des ministres avec pour mission d'assurer la coordination des politiques nationales pour la transition écologique et la planification afférente (art. 4, al. 1).

⁵⁸ Le cap fixé par Bruxelles, explicité dans la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, le Pacte vert pour l'Europe (COM/2019/640) du 26 avril 2019 pour atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, comprend un objectif ambitieux de 50 à 55 % de réduction des émissions d'ici 2030. Sur le *Green Deal* européen, voir M. C. CARTA, « The European Green Deal. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE », *Eurojus*, 4, 2020, 5a-72 et s..

⁵⁹ Proposition n° 2020/0036 de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (Loi européenne sur le climat).

Notons parmi ces innovations essentielles l'injection massive de fonds résultant du plan de l'Union européenne *NextGeneration EU – FundingStrategy to Finance the Recovery Plan for Europe*, dont 37,5 % des fonds du plan national de relance et de résilience. Ces fonds ont été affectés à des investissements liés à l'environnement et au climat⁶⁰.

VII. – REMARQUES CONCLUSIVES

La présentation du tableau ici esquissé concernant la situation actuelle et les perspectives futures de la justice climatique en Italie, établie compte tenu de l'expérience française, nous amène à souligner dans cette conclusion deux éléments.

D'une part, notons le manque persistant en Italie d'un grand débat de société sur le tournant qu'exigent les nouvelles politiques en réponse au changement climatique. À cet égard, la différence avec la France, où la question est largement débattue depuis de nombreuses années, grâce notamment à des mobilisations et des initiatives publiques de grande ampleur en dehors même des enceintes parlementaires, est particulièrement frappante. Au-delà de la convergence ou de la divergence de leurs stratégies judiciaires respectives, il existe encore un écart important au niveau de l'organisation des mouvements qui soutiennent ces initiatives. La mobilisation écologiste en Italie s'est avérée globalement très limitée, alors que certaines ouvertures jurisprudentielles partielles mais significatives ont déjà vu le jour.

Relevons, d'autre part, la confiance du législateur italien dans la capacité de la science, de la technologie et du marché à remédier aux déséquilibres climatiques résultant de la croissance démographique, de la croissance industrielle et de la consommation et de l'utilisation excessive des ressources fossiles. La sauvegarde du bien commun qu'est la stabilité climatique par le Gouvernement et le Parlement repose à ce stade, une fois de plus, sur l'axiome de la nécessité de poursuivre la croissance – quoique sous la forme plus « honorable » de « développement durable » – et ne semble pas, comme la plupart des économies occidentales, vouloir prendre en compte une profonde modification de nos modes de vie en vue d'une plus grande sobriété désormais inévitable.

Il est donc clair que, par rapport au système français par exemple, la prise en compte de ces demandes collectives se fait à une vitesse différente, ce qui met une pression croissante sur les organes législatifs et gouvernementaux pour obtenir un véritable changement de politique publique qui garantirait le bien commun de la stabilité climatique.

On peut dire que l'apparition de la justice climatique est désormais avérée en France. Bien que fondé sur une législation encore fragmentaire faisant l'objet de réformes constantes, comme en témoigne le récent projet de loi sur le climat débat-

⁶⁰ Le seuil fixé par le Gouvernement italien dépasse légèrement l'objectif minimum indiqué par l'Union d'investir au moins 37 % des ressources totales du Plan dans des politiques visant à la transition verte de l'Union : voir art. 2.9, annexe V, « Lignes directrices pour l'évaluation de l'installation » du règlement 2021/241, § 28-30 COM (2021).

tu au Parlement français depuis février 2021, le « droit en action » s'est révélé particulièrement significatif, avec deux grands procès sur le climat ces dernières années : l'affaire *Grande-Synthe* et *L'affaire du Siècle*.

En Italie, en revanche, le législateur a jusque très récemment procédé de manière désordonnée pour tenter de relever le défi climatique et nous n'en sommes encore qu'au début du recours aux instances judiciaires pour obtenir justice des décisions législatives et administratives affectant les facteurs de changement climatique.

Pour l'heure, un seul litige climatique collectif a effectivement été initié, alors que les occasions de faire appel aux autorités judiciaires pour défendre le droit à un climat stable ne manquent pas, faisant ainsi de la jurisprudence un moteur décisif pour un changement de cap.

Outre les effets que peut produire le récent changement de Gouvernement (qui a défini une nouvelle stratégie décisive en matière de transition environnementale et énergétique et dont il est légitime d'attendre des signaux forts pour un éventuel retournement de situation en matière de changement climatique), le changement de mentalité collective peut également conduire (il existe désormais des prémisses substantielles en ce sens) à un regain d'activisme judiciaire qui, par le passé, a déjà été précurseur de tournants normatifs dans le domaine de la protection de l'environnement.