

PROBLEMES DE L'ENVIRONNEMENT DU POINT DE VUE JURIDIQUE ET DE L'HARMONISATION DES LEGISLATIONS NATIONALES

DR. FILIPPO MENNINI,

Chef du Bureau d'Etudes et de Programmation du Ministère du Tourisme et des Spectacles. Italie

Depuis longtemps les organes du Gouvernement Italien s'occupent des problèmes écologiques, soit pour leurs manifestations globales, soit pour les répercussions que ces manifestations peuvent déterminer dans des milieux spécifiques, à savoir ceux qui sont spécifiquement aptes à recevoir les courants touristiques.

A cette fin, on a entrepris des études par secteur et spécialisées pour le relevé des conditions de certaines zones ou localités dont on examine les aspects caractéristiques tout en étudiant les interventions susceptibles, d'un côté d'en protéger les données positives et, d'un autre côté, de les défendre contre les dégradations auxquelles elles peuvent être exposées en raison des phénomènes de pollution.

La complexité du phénomène et son accentuation sans cesse accrue ont incité à préparer, entre autres, une étude comparative et documentaire destinée à dégager, en partant de la situation de fait, la discipline juridique telle qu'elle s'est formée en Italie dans le courant de ce siècle. Et ceci, depuis les manifestations initiales et les plus simples, jusqu'aux plus récentes qui, par leur gravité, leur ampleur et leurs conséquences, ont porté à l'attention de l'opinion publique mondiale les questions relatives à la défense de l'environnement. Questions devenues objet de constante étude pour les savants et les juristes et qui sont placées, pour la synthèse de la matière, sous la responsabilité opérationnelle de ceux qui sont chargés de prendre soin de la chose publique.

Or, il est clair que si l'étude des phénomènes rentre dans un cadre étroitement technique, aussi bien pour la détermination des causes que pour la préparation des éventuels moyens d'intervention, la protection, particulière et collective, doit trouver son complément nécessaire dans une série de normes de caractère coercitif, établissant les confins du licite et de l'illicite, la faculté de poursuivre les faits illicites, les limites dans lesquelles l'action de l'homme et son intervention sur l'habitat naturel et artificiel sont assurées de respecter l'équilibre écologique.

On veut affirmer par là que la discipline juridique est la compo-

sante primaire de la réglementation en la matière, laquelle demande des normes actuelles, coordonnées dans l'organisation intérieure et harmonisées autant que possible sur le plan international.

C'est suivant cette orientation que le problème est affronté dans notre Pays.

La pollution atmosphérique, la pollution des eaux et la dégradation des sols sont trois aspects du même problème qu'il faut examiner séparément pour des motifs systématiques, bien qu'ils soient étroitement liés et interférents.

A l'égard de la pollution atmosphérique, avec les lois du 13 juillet 1966, n. 615 et du 3 juin 1971, n. 437, ont été émanées des normes spécifiques destinées à éviter et contenir les pollutions causées par des installations thermiques, installations industrielles et véhicules motorisés.

Bien que susceptibles de perfectionnement à certains points de vue, ces lois ont eu un résultat indéniablement positif, surtout en ce qui concerne les contaminations dues aux installations thermiques.

En effet, pendant l'hiver 1969-70, dans les villes de Rome, Milan et Turin, le taux de la pollution atmosphérique a été réduit de 20-30 %, réduction qui s'est accentuée aux saisons suivantes.

Des mesures adéquates ont été en outre progressivement adoptées pour les effluents industriels et les décharges résiduelles des véhicules motorisés.

En ce qui concerne particulièrement la pollution des eaux, en Italie, la loi du 3 mars 1971, n. 125, sur la bio-dégradabilité des détergents synthétiques, répond aux exigences de défense préventive contre une des formes les plus graves de pollution de l'époque moderne.

Sur le plan opérationnel, cette loi a stimulé l'augmentation des systèmes d'épuration adoptés de façon croissante par les organismes publics, les entreprises privées, les industries et les services.

Pour combattre la pollution de la mer, l'Italie a rendu exécutive les deux Conventions de Londres du 12 mai 1954 et du 13 avril 1962, par les lois du 23 février 1961, n. 238, et du 14 janvier 1970, n. 94.

La pollution du sol causée par les activités domestiques, industrielles et agricoles, est suivie avec attention afin de déterminer les normes en mesure de faire face au problème. Il faut qu'un aménagement rationnel et programmé du territoire national permette de discipliner l'urbanisation des grands centres assujettis à un accroissement constant de la population; d'équiper de façon adéquate les établissements industriels au cours des diverses phases connexes de la production; de sauvegarder les zones agricoles afin d'assurer le développement des ressources alimentaires.

Enfin, il s'agit de repérer les zones de développement touristique. Dans un monde d'activité fébrile, d'événements précipités, de progrès

scientifique, technologique et social, de mass media et de conditionnement, la fonction du tourisme semble désormais irremplaçable, nécessaire à la régénération psycho-physique et au développement de la personnalité que l'homme d'aujourd'hui revendique comme un droit et que la moderne conception étatiste considère comme un véritable «bien social».

La loi italienne tendant à la défense de l'environnement aboutit dans la pratique à de nombreuses dispositions réglementaires progressivement adoptées au fur et à mesure que se manifestaient les phénomènes de pollution, mais en complément de toute une réglementation qui constitue un «corpus» suffisamment valide pour servir de base à un système plus actuel, plus organique et global, un système susceptible non seulement de protéger et d'améliorer les conditions actuelles de l'environnement mais aussi de prévoir les développements ultérieurs du problème, aussi bien dans les limites territoriales de la Nation que dans son contexte international.

Ce dernier constitue l'un des aspects les plus importants et les plus délicats, car «la pollution ne connaît pas de frontières», ce qui nécessite l'accord et l'harmonie des normes en la matière; et non seulement entre Etats voisins, mais entre tous les Pays puisque les causes de pollution qui se produisent sur un territoire national peuvent étendre leurs effets dégradants à des espaces atmosphériques, marins et fluviaux jusque sur de longues distances.

À cet égard, il faut examiner tout particulièrement la situation du Bassin Méditerranéen.

Parce qu'elle est une mer à demi fermée, la Méditerranée présente des conditions hydro-biologiques particulières.

Ses échanges avec les autres mers sont sensiblement limités; son taux de salinité est très élevé; elle a une haute dispersion d'oxygène en raison de l'élévation de sa température, de son activité biologique et de la décomposition des matières organiques.

Il s'agit d'une mer de moins en moins riche en aliments et produits organiques primaires en raison des altérations produites par les pollutions et de l'exploitation désordonnée de ses ressources ichtyologiques.

La pollution est due aux causes générales qui caractérisent ce phénomène, à savoir: rejets directs des eaux noires et blanches; rejets effectués sans discernement des déchets domestiques, industriels et agricoles; rejets d'huiles combustibles de raffineries ou d'eaux de lestage et nettoyage de navires pétroliers ou pertes accidentelles d'hydrocarbures.

Il s'agit de phénomènes de grande envergure de dégradation et d'altération écologique, d'autant plus menaçants qu'ils forment sédiment

dans un milieu où la dispersion et l'absorption sont plus difficiles qu'ailleurs.

En tout cas, il faut préciser que, dans les causes exposées, les déchets urbains fournissent la plus grosse contribution à la pollution marine; on calcule en effet qu'en Italie ils représentent 59,2% du total des effluents.

Une comparaison entre les législations en vigueur dans les Pays euro-méditerranéens peut offrir à cet égard les meilleures suggestions aux fins d'une commune formulation juridique et d'une commune intervention opérationnelle.

En effet, la contiguïté ou tout au moins le voisinage des territoires, le fait que souvent ceux-ci se trouvent au bord d'eaux marines, lacustres ou fluviales de commun usage suggèrent aux Etats confinants ou riverains qu'il est nécessaire d'agir en plein accord de vues sur le plan pratique, c'est-à-dire aussi bien au niveau de la science que de la réglementation, afin de trouver des instruments de défense et de répression analogues pour la sauvegarde écologique et la protection de l'environnement.

Dans ce but, de grande utilité se démontreraient des accords régionaux qui, tout en disciplinant la matière dans ses grandes lignes, se répercuteraient avec une égale vigueur de prospection sur les diverses législations internes. Ceci, du fait que, pour être efficace, l'action de protection de l'environnement doit s'exercer à l'origine même des agents polluants afin que les résultantes négatives deviennent aussi négligeables que possible aux points de confluence et de pénétration entre les diverses zones.

Les dangers dérivant de la dégradation de l'environnement, provoqués par l'homme, ont été depuis longtemps dénoncés et il faut reconnaître que l'opinion publique de tous les Pays, entrevoyant la gravité de leurs conséquences, à court ou long terme, est devenue profondément sensible aux problèmes qu'ils posent et stimule ainsi l'action du législateur et des pouvoirs publics.

On ne peut en effet ignorer que beaucoup a déjà été fait par les divers Etats, les organes publics, les organismes scientifiques et culturels, les diverses associations.

Mais on ne saurait taire que les travaux juridiques et les plans d'intervention n'ont pas toujours pu se traduire en normes réglementaires et opérationnelles car les intérêts semblent parfois contradictoires.

A notre avis, il est temps d'unifier autant que possible les travaux dans ce domaine. Il est en effet fort probable que, sans porter préjudice aux intérêts vitaux des Etats, on puisse trouver une base commune d'intérêts dans l'harmonisation des diverses législations.

Il serait donc souhaitable que puisse naître, de ce Congrès, un groupe de travail pour l'étude comparée des normes en vigueur dans les divers Pays. Ceci aurait aussi pour résultat de pousser chacun d'eux à envisager l'opportunité de parvenir, à l'intérieur, à des textes nationaux uniques pour éviter la persistance d'une si grande dispersion de la matière dans sa réglementation.