



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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 9713/13
Rodolfo VIVIANI et autres
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 24 mars 2015 en une Chambre composée de :

Päivi Hirvelä, *présidente*,

Guido Raimondi,

George Nicolaou,

Ledi Bianku,

Paul Mahoney,

Krzysztof Wojtyczek,

Faris Vehabović, *juges*,

et de Françoise Elens-Passos, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 28 janvier 2013,

Vu la décision de traiter en priorité la requête en vertu de l'article 41 du règlement de la Cour.

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La liste des parties requérantes figure en annexe.

A. Les circonstances de l'espèce

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

1. Le contexte de l'affaire

2. Les requérants résident dans différentes communes situées dans une zone limitrophe au Vésuve, volcan actif actuellement en sommeil situé à proximité de la ville de Naples, dans la Région Campanie. La zone en cause a été classée « rouge » par la Protection civile en raison des risques majeurs encourus par ses habitants en cas d'éruption.

3. Le Vésuve est situé à quinze kilomètres du centre-ville de Naples. L'histoire du volcan a été caractérisée par l'alternance de périodes d'activité éruptive et des périodes de repos.

4. Il ressort de documents historiques, en particulier du témoignage de Pline le Jeune relatif à l'éruption de l'an 79 qui détruisit les villes d'Ercolano et de Pompei, ainsi que d'études géologiques, que les éruptions du Vésuve ont un caractère explosif avec formation d'avalanches de gaz et de poussières dévalant rapidement les flancs du volcan. D'autres éruptions importantes eurent lieu en 472 et en 1631, cette dernière ayant causé la mort de plus de cinq-mille personnes. La dernière éruption date de 1944. Depuis, le volcan se trouve dans un état de quiescence.

5. Les requérants ont fourni de nombreux articles de presse et de littérature scientifique attestant que l'éruption du Vésuve dans le futur est certaine et, bien qu'il soit impossible à l'heure actuelle d'établir le moment où celle-ci aura lieu et d'en prévoir l'intensité, lorsqu'elle se produira, ses conséquences, dans les conditions actuelles, seraient sans doute catastrophiques.

6. Les requérants exposent que la zone rouge, qui couvre une surface de deux-cents kilomètres carrés, est habitée par environ huit-cent-mille personnes. Dans ce périmètre, un bon nombre de bâtiments et d'habitations ont été construits abusivement.

2. Les versions des parties concernant les mesures de sécurité actuelles

a) Les requérants

7. Les requérants affirment que, malgré les mesures déjà adoptées au niveau national (voir les paragraphes 12-27 ci-dessous), aucun plan de sécurité détaillé indiquant les voies de fuite en cas d'accident (éruption ou tremblements de terre) n'a été adopté jusqu'à présent. Ils allèguent également l'absence de toute information concernant le comportement à tenir en cas d'urgence. En outre, aucun système d'alarme ni des simulations d'états d'urgence n'auraient été mis en place et les habitants ne disposeraient pas de refuges où se mettre à l'abri en cas de nécessité.

b) Le Gouvernement

8. Le Gouvernement a fourni des informations détaillées concernant l'adoption et la mise à jour d'un plan d'urgence (« le Plan Vésuve »), et l'ensemble des mesures prises au niveau national et local afin de mitiger les risques dérivant d'un éventuel événement volcanique.

9. Ces informations sont reportées aux paragraphes 12-29 ci-dessous.

B. Le droit et la pratique internes pertinents*1. Le droit interne pertinent***a) La loi n° 225 de 1992 - Institution du Service national de la Protection civile**

Article 3 – Activités et compétences de la Protection civile

« Les activités de la Protection civile tendent à la prévision et à la prévention des risques, au secours des populations sinistrées et à toute autre activité nécessaire, qui ne saurait être différée, visant à contrer et à surmonter l'état d'urgence et à réduire les risques [dérivant d'événements calamiteux]. (...) »

Article 5 – L'état d'urgence (...)

« Une fois les événements (...) s'étant vérifiés, ou au cas où ils sont imminents, le Conseil des Ministres (...), déclare l'état d'urgence en fixant la durée de celui-ci et en établissant l'extension du territoire concerné (...). »

b) Loi n° 15 du 4 mars 2009 – Délégation au Gouvernement tendant (...) à l'efficacité et à la transparence des administrations publiques (...)

10. L'article 4 § 2, lettre l), de cette loi dispose ainsi :

« [Le Gouvernement permet] à toute personne intéressée d'agir en justice à l'encontre des administrations (...) lorsque une atteinte des intérêts juridiques communs à une pluralité d'usagers ou de consommateurs résulte de la violation des standards de qualité, (...) de l'omission d'exercer des pouvoirs de vigilance, de contrôle ou de sanction, du manque de respect de délais ou d'omission dans la délivrance d'actes administratifs (...). »

c) Décret législatif n° 198 du 20 décembre 2009

11. Sur la base de la délégation prévue par la loi n° 15 du 4 mars 2009, ce décret prévoit ainsi dans ses parties pertinentes :

Article 1 – Conditions de l'action et légitimité à agir

« 1. (...) Les titulaires des intérêts juridiques communs à une pluralité d'usagers et de consommateurs peuvent agir en justice (...) à l'encontre des administrations publiques (...) lorsqu'une atteinte directe, concrète et actuelle de leurs intérêts résulte du manque de respect des délais ou de l'omission dans la délivrance d'actes administratifs (...).

1 – *ter* . (...) La Présidence du Conseil des Ministres est exclue de l'application du présent décret. »

2. *Les études et les mesures nationales de prévention des risques en cas d'éruption*

a) **Le monitoring scientifique du Vésuve**

12. Le système de monitoring du volcan est géré à Naples par l'Institut national de géophysique et de volcanologie (INGV) et par l'Observatoire du Vésuve (OV), fondé en 1841. Basé sur un système de réseaux géophysiques et géochimiques transmettant des données, le système INGV-OV fournit constamment des informations concernant la sismicité au niveau régional.

b) **L'adoption du plan d'urgence (« le Plan Vésuve »)**

13. Le Gouvernement expose qu'en octobre 1990, le Groupe national de volcanologie du Centre national des recherches, en collaboration avec la Préfecture de Naples, fournit au département de la Protection civile un rapport intitulé « Scénario de l'éruption du Vésuve », destiné à mettre en place des mesures d'urgence en cas d'éruption.

14. Par ordonnance n° 2167 du 5 septembre 1991, le Ministre pour la coordination de la Protection civile institua une Commission chargée d'établir les risques liés à l'éruption du Vésuve en vue de la mise en place d'un plan d'urgence. Celle-ci termina ses travaux en octobre 1992.

15. Par décret n° 516 du 9 août 1993, le Secrétaire d'État adjoint pour la Protection civile institua une Commission chargée de développer un plan d'urgence. Celle-ci était composée d'experts, de scientifiques, de techniciens de la Protection civile ainsi que de représentants des administrations locales.

16. Les objectifs de cette Commission étaient notamment l'amélioration du système de surveillance du Vésuve, la réalisation d'une étude de vulnérabilité sismique ainsi que la mise en place d'instruments destinés à l'information de la population locale.

17. À l'issue des travaux de cette Commission, en 1995, le premier document de planification nationale d'urgence concernant la région du Vésuve fut approuvé (« le Plan Vésuve »). Celui-ci se composait de plans détaillés, rédigés par les municipalités situées dans les zones à risque, et d'un plan général, prévoyant les modalités d'intervention du système national de Protection civile par la mise en place de stratégies opérationnelles et la définition d'objectifs spécifiques concernant chaque unité opérationnelle appelée à intervenir en cas d'approche d'un éventuel événement volcanique.

c) **La mise à jour du « Plan Vésuve »**

18. Par décret n° 247 du 1^{er} février 1996, une Commission fut créée afin de mettre à jour le plan mentionné ci-dessus. Le 20 mars 2001, celle-ci publia un rapport fournissant des détails quant à la typologie d'éruption possible et établissant les zones à haut risque, notamment la zone rouge,

composée de dix-huit municipalités et s'étendant sur environ deux cents kilomètres carrés. La stratégie d'intervention prévoyait notamment une phase d'alerte, l'ordre d'évacuation, destiné en priorité à la zone rouge, et l'éloignement de la population en direction de différentes régions jumelées avec la Région Campanie.

19. Dans le cadre de cette mise à jour, d'autres études furent menées, concernant notamment la vulnérabilité sismique de la zone rouge, la planification de flux d'évacuation à travers l'étude de la viabilité et la réalisation d'un système informatique avec cartographie digitale, distribué ensuite aux autorités locales.

20. Parallèlement, plusieurs exercices de simulation de la Protection civile furent exécutés en 1996, 1999, 2000 et 2001.

21. Quant aux informations à fournir à la population en cas d'urgence, des cours de formation pour les enseignants travaillant dans la région du Vésuve furent organisés, dans le but d'utiliser les écoles comme lieu de diffusion d'informations concernant la Protection civile, les connaissances liées aux risques volcaniques et le plan d'urgence.

22. En outre, à la suite de l'approbation du rapport de mise à jour, une section consacrée à la planification de la région du Vésuve fut créée sur le site Internet de la Protection civile.

23. La dernière Commission, instituée par décret du Ministre de l'Intérieur n° 1821 du 18 juin 2002, était composée de quatre groupes chargés respectivement des domaines suivants : (i) scénario d'alerte, (ii) routes, transports et logistique, (iii) information et éducation et (iv) plans d'urgence municipaux.

d) L'étude de 2006 et la simulation « Mesimex »

24. Une étude approfondie concernant la viabilité du possible exode et les modalités d'évacuation fut élaborée en 2006 par la Faculté d'ingénierie des transports de l'Université « la Sapienza » de Rome, à la demande du département de la Protection civile. Ce rapport fait l'objet d'une mise à jour à l'heure actuelle.

25. Toujours en 2006, l'exercice de simulation international Mesimex (*Major emergency simulation exercise*), financé entre autres par l'Union européenne, fut réalisé. Des experts de différents pays (France, Portugal, Espagne et Suède) prirent part à ce projet. Une centaine d'habitants par municipalité (parmi celles faisant partie de la zone rouge) participèrent à la simulation et furent accueillis dans des zones « de contrôle » créées tout au long de la voie d'évacuation.

e) La révision du « Plan Vésuve » et l'élargissement de la zone rouge

26. À la suite de l'étude et de la simulation de 2006, une révision de la stratégie opérationnelle du « Plan Vésuve » fut approuvée par le département de la Protection civile, la région Campanie, la Préfecture et la

province de Naples et par le INGV-OV. Depuis, ce plan a été constamment mis à jour.

27. Sur la base des nouvelles données recueillies et des échanges avec les administrations locales, par décret n° 250 du 26 juillet 2013, la Région Campanie décida d'élargir la zone rouge à vingt-cinq municipalités se situant dans les provinces de Naples et Salerne. Le 14 février 2014, le Président du Conseil des Ministres émit donc une directive identifiant l'ampleur du nouveau périmètre.

f) La gestion des zones urbaines

28. Par décret n° 2139 du 20 juin 2003, la région Campanie approuva un programme d'intervention destiné à mitiger les risques volcaniques à travers des aides financières pour l'achat d'un logement en vue du transfert des habitants dans des zones autres que celles à risque, à contrer l'expansion des constructions abusives et à convertir les bâtiments résidentiels existant en activités productives.

29. La loi régionale n° 21 du 10 décembre 2003 prévoit des mesures similaires en ajoutant la possibilité pour les habitants de la zone rouge d'obtenir des logements sociaux en vue de faciliter leur transfert dans d'autres municipalités.

GRIEFS

30. Invoquant l'article 2 de la Convention, les requérants se plaignent du fait que le Gouvernement aurait omis de mettre en place un cadre réglementaire et administratif en vue de protéger leur vie en cas d'éruption du Vésuve ou d'autres accidents (tels que des tremblements de terre), consistant notamment en la déclaration de l'état d'urgence, prévue par l'article 5 de de la loi n° 225 de 1992.

31. Sous l'angle de l'article 8 de la Convention, ils dénoncent l'absence de toute information et de campagne de sensibilisation concernant le risque qu'ils encourent et le comportement à tenir en cas d'éruption ou d'autres accidents. Ils estiment que leur droit au respect de leur vie privée a été atteint.

EN DROIT

32. Invoquant l'article 2 de la Convention, les requérants se plaignent du fait que le Gouvernement aurait omis de mettre en place un cadre réglementaire et administratif en vue de protéger leur vie en cas d'éruption du Vésuve. Cet article, dans ses parties pertinentes, stipule :

« 1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. (...) »

33. Sous l'angle de l'article 8 de la Convention, quant au droit au respect de leur vie privée, ils dénoncent l'absence de toute information concernant le risque qu'ils encourent et le comportement à tenir en cas d'éruption ou d'autres accidents. L'article 8 est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée (...).

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. L'argumentation des parties

1. Le Gouvernement

34. Le Gouvernement excipe d'emblée que les requérants ont omis de soulever leurs griefs devant les autorités nationales.

35. Dans ce contexte, il clarifie que la déclaration de l'état d'urgence à laquelle les requérants se réfèrent ne concerne que des situations dans lesquelles un événement calamiteux a eu lieu (article 5 de la loi n° 225 de la loi 1992). Cette déclaration n'est donc pas une mesure susceptible d'être exigée des autorités nationales dans les circonstances actuelles. Par contre, au sens de l'article 3 de la même loi, l'État peut adopter des mesures en matière de prévention des risques.

36. Or, tout en se référant sur le fond aux mesures qui ont déjà été prises en l'espèce (paragraphe 12-29 ci-dessus), le Gouvernement constate que les requérants peuvent soumettre une demande devant les autorités internes tendant à obtenir les mesures de prévention qu'ils estiment nécessaires et, en cas de silence de la part des autorités, introduire un recours devant les juridictions administratives (à savoir, les tribunal administratif régional et le Conseil d'État) demandant la condamnation des autorités sollicitées, l'ordre d'exécution de leur demande et, le cas échéant, la réparation du préjudice subi.

37. En outre, il est loisible aux requérants d'introduire une « *class action* » devant les instances administratives, aux termes de l'article 4 § 2, lettre l, de la loi n° 15 du 4 mars 2009 et du décret législatif n° 198 du 20 décembre 2009.

38. La requête devrait donc être déclarée irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, le principe de subsidiarité ayant été méconnu en l'espèce.

39. Le Gouvernement fait valoir en outre que la Cour devrait déclarer la requête irrecevable au sens de l'article 35 § 3 b) de la Convention, les requérants n'ayant subi aucun préjudice important.

40. Il excipe ensuite que ceux-ci, n'ayant fait l'objet d'aucun accident et n'ayant subi aucune atteinte concrète à leur droit à la vie et au respect de leur vie privée, n'ont pas la qualité de victimes. De surcroît, les requérants ont fait le choix conscient d'habiter dans leur lieux de résidence, malgré les alternatives qui leurs ont été offertes par les autorités nationales (voir les paragraphes 28-29 ci-dessus).

41. Cette requête serait en outre abusive. Le premier requérant, actif politiquement au niveau local, a accordé des interviews à la presse ayant pour objet l'introduction de la présente requête. Cette dernière n'aurait donc qu'un caractère politique.

42. Le Gouvernement fait valoir enfin que l'utilisation des recours disponibles en droit interne est prévue par l'article 47 du règlement de la Cour, selon lequel les requérants doivent produire une copie des décisions concernant l'objet de leur requête afin de permettre à la Cour d'évaluer la recevabilité de celle-ci. En l'absence desdites informations, la requête ne devrait pas être examinée par la Cour.

43. Quant au fond de la requête, le Gouvernement se réfère à l'ensemble des informations reportées aux paragraphes 12-29 ci-dessus et conclut à l'irrecevabilité de celle-ci pour défaut manifeste de fondement.

2. Les requérants

44. Les requérants relèvent d'abord qu'un recours ordinaire devant les tribunaux administratifs internes serait dépourvu d'efficacité. Il en serait de même pour une « *class action* », cette voie de recours ne pouvant pas être utilisée à l'encontre de la Présidence du Conseil des Ministres (article 1 – *ter* du décret législatif n° 198 du 20 décembre 2009), seul organisme à l'encontre duquel une action de ce type pourrait être introduite.

45. En revanche, les requérants demandent la mise en place de mesures d'envergure et adéquates à mettre en œuvre par différentes administrations, dont l'établissement d'un plan d'urgence. La procédure administrative à épuiser visée par le Gouvernement serait donc excessivement complexe.

46. Les requérants indiquent, en outre, être victimes des violations qu'ils allèguent car ils encourent un risque concret dû à la proximité de leur résidence avec le volcan.

47. Quant au fond, les requérants observent que les mesures prises jusqu'à présent par le Gouvernement ne seraient que théoriques. De plus, ils n'auraient été destinataires d'aucune information concernant le comportement à tenir en cas d'éruption.

B. L'appréciation de la Cour

48. La Cour rappelle d'emblée que le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revêt, et c'est primordial, un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme. La Cour a la charge de surveiller le respect par les États contractants de leurs obligations découlant de la Convention. Elle ne doit pas se substituer aux États contractants, auxquels il incombe de veiller à ce que les droits et libertés fondamentaux consacrés par la Convention soient respectés et protégés au niveau interne. La règle de l'épuisement des recours internes se fonde sur l'hypothèse, reflétée dans l'article 13 de la Convention, avec lequel elle présente d'étroites affinités, que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée. Elle est donc une partie indispensable du fonctionnement de ce mécanisme de protection (*Vučković et autres c. Serbie* [GC], n° 17153/11, § 69, 25 mars 2014).

49. La Cour considère ensuite qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. Tout requérant doit avoir donné aux juridictions internes l'occasion que cette disposition a pour finalité de ménager en principe aux États contractants, à savoir éviter ou redresser les violations alléguées contre eux. Les dispositions de l'article 35 § 1 ne prescrivent toutefois l'épuisement que des seuls recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manque l'effectivité et l'accessibilité voulues ; il incombe à l'État défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (voir, parmi beaucoup d'autres, *McFarlane c. Irlande* [GC], n° 31333/06, § 107, 10 septembre 2010, *Mifsud c. France* (déc.) [GC], n° 57220/00, § 15, CEDH 2002-VIII et *Leandro Da Silva c. Luxembourg*, n° 30273/07, §§ 40 et 42, 11 février 2010).

50. Dans la présente affaire, la Cour observe que, selon le Gouvernement, il était loisible aux requérants d'introduire une demande spécifique devant les autorités internes tendant à obtenir les mesures de prévention qu'ils estiment nécessaires. En cas de silence, ils pourraient saisir les juridictions administratives, à savoir, le tribunal administratif régional et le Conseil d'État.

51. En outre, les requérants auraient pu se prévaloir d'une « *class action* », aux termes de l'article 4 § 2, lettre 1, de la loi n° 15 du 4 mars 2009 et du décret législatif n° 198 du 20 décembre 2009.

52. La Cour relève que les requérants se sont limités à affirmer de manière générale qu'un recours devant les juridictions administratives se révélerait excessivement complexe en l'espèce.

53. De plus, quant à la possibilité d'introduire une « *class action* », la Cour ne peut que constater que la Présidence du Conseil des Ministres n'est

pas le seul organisme susceptible d'une telle saisine. Le décret législatif n° 198 du 20 décembre 2009 et, dans des termes similaires, la loi n° 15 du 4 mars 2009, prévoit en effet que ce recours peut être introduit « à l'encontre des administrations publiques (...) lorsqu'une atteinte directe, concrète et actuelle des [...] intérêts [communs à une pluralité d'usagers ou de consommateurs] résulte du manque de respect des délais ou de l'omission dans la délivrance d'actes administratifs (...). » (paragraphe 10-11 ci-dessus).

54. Au vu de ce qui précède, l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes doit être accueillie et la requête doit donc être rejetée, au sens de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

55. Cette conclusion dispense la Cour d'examiner les autres exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 16 avril 2015.

Françoise Elens-Passos
Greffière

Päivi Hirvelä
Présidente

ANNEXE

1. Rodolfo VIVIANI est né en 1966, résidant à Barra (Naples)
2. Francesco BARTIROMO est né en 1977, résidant à Portici (Naples)
3. Valentina BILGINI est née en 1984, résidant à Naples
4. Anna BOTTONE est née en 1984, résidant à Pompei (Naples)
5. Livia CASCIANO est née en 1981, résidant à Scafati (Salerne)
6. Luigi COSTABILE est né en 1956, résidant à Pomigliano d'Arco (Naples)
7. Elena GUASTAFERRO est née en 1987, résidant à Torre del Greco (Naples)
8. Anna IUPPARIELLO est née en 1986, résidant à Naples
9. Pierluigi RAZZANO est né en 1976, résidant à San Giorgio a Cremano (Naples)
10. Antonietta SALVATI est née en 1988, résidant à Naples
11. Giacinto Maria SERRAPICA est né en 1984, résidant à Torre Annunziata (Naples)
12. Rosa STORNO BOCCIA est née en 1985, résidant à San Gennaro Vesuviano (Naples)