SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 14967/89
présentée par Anna Maria GUERRA
et 39 autres femmes
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 6 juillet 1995 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
H. DANELIUS
C.L. ROZAKIS
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
S. TRECHSEL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
Mrs. G.H. THUNE
Mr. F. MARTINEZ
Mrs. J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
G.B. REFFI
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
E. KONSTANTINOV
D. SVÁBY
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 18 octobre 1988 par Anna Maria GUERRA et 39 autres femmes contre l'Italie et enregistrée le 4 mai 1989 sous le N° de dossier 14967/89 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu la décision de la Commission, en date du 29 mars 1993, de communiquer la requête ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 6 septembre 1993 et les observations en réponse présentées par les requérantes le 17 mai 1994 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Circonstances particulières de l'affaire

La requérante, Anna Maria Guerra et 39 autres femmes dont les noms figurent en annexe sont des ressortissantes italiennes.

Les requérantes, qui habitent toutes à Manfredonia (Foggia), se plaignent de l'existence, à moins d'un km de la ville, d'une usine chimique appartenant à la société MONTEDISON, l'usine ENICHEM AGRICOLTURA, Spa.

Les requérantes indiquent qu'au cours de son cycle de production, l'usine libère de grandes quantités de gaz inflammable, ce qui peut donner lieu à des réactions chimiques explosives libérant des substances hautement toxiques.

En outre, elles font valoir que la production de l'usine a pour effet de libérer dans l'atmosphère diverses substances telles que l'anhydride sulfurique, l'oxyde d'azote, le sodium, l'ammoniaque, l'hydrogène métallique et l'acide benzoïque et surtout l'anhydride d'arsenic.

Des incidents de fonctionnement graves se sont déjà produits par le passé, le plus grave le 26 septembre 1976 lorsque "la tour de lavage des gaz de synthèse d'ammoniaque" a explosé, laissant échapper environ 10 tonnes de solution de carbonate et de bicarbonate de potassium, contenant de l'anhydride d'arsenic.

Les requérantes exposent que l'usine a été classée à haut risque en 1988 par application des critères retenus par le Décret du Président de la République du 18 mai 1988, n° 175 ("D.P.R. 175/88"), qui a transposé en droit italien la directive des Communautés européennes 82/501/CEE (directive "Seveso"), concernant les risques d'incidents majeurs liés à certaines activités industrielles. L'article 18 du D.P.R. 175/88 prévoit également la rédaction d'un rapport sur les risques d'accidents majeurs et les plans d'urgence, ce qui selon elles n'a pas été fait.

Un comité paritaire Etat-Région fut créé auprès du ministère italien de l'environnement pour donner suite à la directive CEE.

Ce comité ordonna une enquête technique qui fut confiée à une commission technique instituée par décret du ministre de l'environnement du 19 juin 1989 dont le mandat était le suivant :

a) faire le point sur la conformité de l'usine aux règles édictées en matière d'environnement, en ce qui concerne l'écoulement des eaux usées, le traitement des déchets liquides et solides, les émanations de gaz et la pollution sonore, ainsi que sur les aspects relatifs à la sécurité; vérifier l'état des autorisations accordées à l'usine à tous ces égards ;

b) faire le point sur la compatibilité de l'implantation de l'usine, compte tenu des activités qui s'y déroulent, avec son environnement en ayant égard en particulier aux problèmes de la protection de la santé de la population, de la faune et de la flore, et de l'utilisation correcte du territoire ;

c) indiquer des actions à mettre en place afin d'acquérir toutes les données aptes à combler les lacunes qui seraient apparues pour l'étude des points a) et b) et indiquer les mesures à mettre en oeuvre pour la protection de l'environnement.

La commission technique présenta son rapport de 92 pages et annexes le 24 juillet 1989.

Le rapport d'enquête de la commission technique fut transmis au comité paritaire Etat-Région. Le comité formula ses conclusions dans un document de onze pages, daté du 6 juillet 1990.

Aux termes de ce dernier document, le comité paritaire fixa au 30 décembre 1990 la remise au ministre du rapport prévu à l'article 18 du D.P.R. 175/88 sur les risques d'accidents majeurs. Il recommandait par ailleurs :

a) la réalisation d'études sur la compatibilité de l'usine actuelle avec l'environnement et sur la sécurité de l'établissement, des analyses complémentaires sur les scénarios "catastrophe" et sur la prévision et mise en place de plans d'intervention d'urgence ;

b) un certain nombre de modifications à apporter en vue de réduire de façon draconienne les émissions de substances dans l'atmosphère, d'améliorer le traitement des eaux usées, d'apporter des changements techniques radicaux dans les cycles de production de l'urée et de l'azote, d'effectuer des études sur la pollution du sous-sol de l'établissement, et sur l'assise hydrogéologique de l'usine. Le délai prévu pour ces réalisations était de trois ans. Il soulignait également la nécessité de résoudre le problème de la combustion des liquides et de la réutilisation des sels de soude.

Le comité demanda également la création, avant le 30 décembre 1990, d'un centre public d'hygiène industrielle ayant pour tâche de contrôler périodiquement les conditions d'hygiène et de respect de l'environnement de l'établissement et de servir d'observatoire épidémiologique.

Les problèmes liés au fonctionnement de l'usine Enichem ont fait l'objet le 20 juin 1989, en Italie, d'une interrogation parlementaire au ministre de l'environnement, et le 7 novembre 1989, au sein du Parlement européen, d'une interrogation parlementaire de la Commission des Communautés européennes. En réponse à cette dernière interrogation, le Commissaire compétent a indiqué que "la société Enichem avait envoyé au Gouvernement italien le rapport demandé sur la sécurité des installations, conformément à l'article 5 du D.P.R. 175/88. Sur la base de ce rapport, le Gouvernement avait procédé à l'instruction de l'affaire comme prévu à l'article 18 du D.P.R. 175/88 afin de contrôler la sécurité des installations et, le cas échéant, d'identifier les mesures supplémentaires de sécurité qui pourraient être nécessaires. En ce qui concerne l'application de la directive 82/501/CEE, le Gouvernement a pris à l'égard de l'entreprise Enichem les mesures requises".

Par ailleurs, une plainte fut déposée le 13 novembre 1985 par 420 habitants de Manfredonia, parmi lesquels semblent figurer les requérantes. Cette plainte dénonçait la présence dans l'atmosphère de fumées d'échappement provenant de l'usine ENICHEM et dont la composition chimique et le degré de toxicité n'étaient pas connus. Les requérantes ne s'étaient cependant pas constituées parties civiles. Sept administrateurs de la société incriminée avaient par la suite fait l'objet d'une procédure pénale pour des infractions liées aux émissions polluantes de l'usine en question et à la violation alléguée de plusieurs normes concernant la protection de l'environnement.

En particulier, ces administrateurs furent poursuivis pour les délits suivants :

a) le délit prévu par l'article 674 du Code pénal ("jet dangereux d'objets" - "getto pericoloso di cose"), en relation avec les nuisances provenant de l'usine et leurs conséquences sur les habitants de Manfredonia et Monte Sant'Angelo ;

b) le délit prévu par l'article 15 de la loi n° 615 de 1966 en ce que les nuisances en question auraient dépassé les limites prévues par le règlement d'application de cette loi ;

c) le délit prévu par l'article 21 par. 3 de la loi n° 319 de 1976 pour avoir effectué des décharges en mer dépassant le seuil prévu par cette loi ;

d) le délit prévu par les articles 1, 4 , 12 par. 3, 13 par. 3 et 21 pars. 1-3 de la loi n° 319 de 1976 pour avoir effectué des décharges dans le sous-sol dépassant les limites prévues par cette même loi et sans avoir en tout cas obtenu l'autorisation administrative nécessaire;

e) le délit prévu par l'article 27 pars. 1 et 2 du Décret du Président de la République n° 915 de 1982 (D.P.R. 915/82), pour avoir enfreint les prescriptions concernant les opérations d'élimination des déchets spéciaux, toxiques et nuisibles, prévues par l'autorisation administrative y relative;

f) le délit prévu par les articles 16-26 D.P.R. 915/82 pour avoir procédé à l'élimination de déchets toxiques sans avoir obtenu l'autorisation nécessaire ;

g) le délit prévu par l'article 25, pars. 2 et 3, du D.P.R. 915/82 pour avoir construit des décharges pour déchets spéciaux, toxiques et nuisibles sans avoir obtenu une autorisation temporaire ;

h) le délit prévu par les articles 9 par. 3 et 24 du D.P.R. 915/82 pour avoir déchargé des déchets spéciaux, toxiques et nuisibles dans une doline communiquant avec une nappe phréatique et la mer ;

i) le délit prévu par l'article 635 du Code pénal ("dégradation" - "danneggiamento"), pour avoir endommagé la nappe phréatique par les agissements mentionnés ci-dessus.

Suite au jugement du juge d'instance de Foggia, section de Monte Sant'Angelo, du 16 juillet 1991, aucune sanction ne fut infligée à la plupart des inculpés, soit pour cause d'amnistie ou prescription, soit pour paiement immédiat d'une amende ("oblazione"). Seuls deux administrateurs furent condamnés à cinq mois d'emprisonnement et deux millions de lires d'amende, ainsi qu'à la réparation des dommages civils, pour avoir fait construire des décharges sans avoir obtenu au préalable l'autorisation nécessaire.

Suite à l'appel des deux administrateurs condamnés en première instance, ainsi que de l'organisme public pour l'électricité (E.N.E.L.) et de la municipalité de Manfredonia, qui s'étaient constitués parties civiles, par arrêt du 29 avril 1992 la cour d'appel de Bari acquitta ces deux administrateurs au motif que le délit n'était pas constitué, et confirma les autres chefs de la décision attaquée.

Droit interne applicable

Sur le plan pénal, outre les dispositions législatives ci-dessus mentionnées, qui sanctionnent des infractions aux lois qui règlent les décharges et l'élimination de déchets hautement toxiques et dangereux, notamment les lois nos 615 de 1966 et 319 de 1976, ainsi que le D.P.R. 915/82, il convient de citer également les articles 635 et 674 du Code pénal.

L'article 635 du Code pénal sanctionne quiconque détruit ou endommage des biens meubles ou immeubles. Dans cette dernière catégorie sont compris également des biens d'utilité publique, qui peuvent être d'origine naturelle, ou bien le résultat d'oeuvres réalisées par les êtres humains.

D'autre part, l'article 674 du Code pénal punit "quiconque jette ou verse, dans un lieu de passage public (...) des choses aptes à blesser ou salir ou déranger des personnes, ou, dans les cas non prévus par la loi, provoque des émissions de gaz, de vapeurs ou de fumées, aptes à causer ces mêmes effets".

Pour que le juge pénal puisse connaître, suite à un éventuel jugement de condamnation, des demandes des parties lésées au titre de

réparation des dommages allégués, il faut que celles-ci se soient constituées parties civiles dans la procédure pénale. A défaut, après un éventuel jugement de condamnation les parties lésées doivent poursuivre l'action en dommages et intérêts devant le juge civil, devant lequel elles peuvent faire valoir le jugement de condamnation.

Pour ce qui concerne les actions civiles, l'article 700 du Code de procédure civile italien prévoit que la personne ayant des raisons fondées de croire que pendant le temps nécessaire pour faire valoir un droit selon les voies de procédure ordinaires, ce droit serait menacé par un préjudice imminent et irréparable, peut demander au juge compétent des mesures d'urgence pouvant assurer, selon les cas, provisoirement les effets de la décision sur le fond.

Par ailleurs, l'article 844 du Code civil stipule que le propriétaire d'un terrain ne peut pas empêcher les nuisances provenant d'un terrain voisin, si celles-ci ne dépassent pas un seuil de nuisances supportable.

En outre, l'article 890 du Code civil prévoit que quiconque entend construire une usine ou un établissement qui puisse donner lieu à un risque de préjudice, doit respecter les distances prescrites par les règlements ou, à défaut, celles nécessaires à protéger les terrains voisins de tout préjudice pour leur solidité, leur salubrité et leur sécurité.

Les juridictions italiennes ont interprété ces dispositions de façon à accorder à des simples particuliers ou à des groupes de particuliers la possibilité d'invoquer une protection d'urgence de leur droit à la santé par rapport à des activités industrielles ou à des oeuvres présentant des dangers pour la salubrité de l'environnement de lieux habités.

On peut citer, à titre d'exemple parmi beaucoup d'autres, deux décisions de la Cour de cassation qui ont établi la juridiction du juge ordinaire quant aux mesures d'urgence demandées par des particuliers sur la base de l'article 700 ci-dessus mentionné pour protéger leur droit à la santé vis-à-vis d'établissements industriels construits en violation des lois de santé et par rapport auxquels l'administration publique était restée inactive (cf. les arrêts nos 999 du 9 avril 1973, qui s'était référé également à l'article 844 du Code civil, et 3164 du 6 octobre 1975, qui s'était référé pour sa part à l'article 890 du Code civil). On peut également citer la décision de la Cour de cassation du 6 octobre 1979 n° 5172, par laquelle celle-ci a admis la possibilité pour des privés d'invoquer l'article 700 du Code de procédure civile face au projet d'une administration publique d'installer des usines d'épuration qui risquaient de provoquer des préjudices pour la santé des riverains.

Plusieurs juges d'instance ont appliqué cette jurisprudence à des cas concrets, et admis par conséquent une action visant à obtenir l'adoption de mesures d'urgence sur la base de l'article 700 afin d'arrêter la nuisance incriminée, qu'elle soit sonore ou atmosphérique. Par exemple, par ordonnance du 29 juin 1984, le juge d'instance de Vérone a ordonné que le renforcement d'un amplificateur du son des clochers installés dans un édifice de culte, qui servait aussi pour diffuser des musiques sacrées et dont les voisins avaient allégué le volume excessif, soit scellé, suite à l'action intentée par ces derniers sur la base de l'article 700.

Cette jurisprudence s'inscrit d'ailleurs dans le cadre d'une série de décisions de la Cour constitutionnelle italienne affirmant que le droit à la santé, garanti par l'article 32 de la Constitution italienne, est un droit inviolable et dont est titulaire chaque individu (cf. par exemple les arrêts nos 88 du 12 juillet 1979, 184 du 30 juin 1986 et 307 du 14 juin 1990).

En ce qui concerne les obligations d'information en matière de

sécurité pour l'environnement et pour les populations intéressées, l'article 5 du D.P.R. n° 175 du 17 mai 1988, qui a appliqué la directive communautaire 82/501/CEE (directive "Seveso"), prévoit que l'entreprise exerçant des activités dangereuses pour l'environnement et pour la santé du public doit notifier aux ministères de l'environnement et de la santé publique un rapport contenant notamment des informations détaillées concernant l'activité exercée, les plans d'urgence en cas d'accident majeur, les personnes chargées d'exécuter ce plan, ainsi que les mesures adoptées par l'entreprise pour réduire les risques pour l'environnement et pour la santé publique. Par ailleurs, l'article 21 du D.P.R. 175/88 prévoit notamment une peine allant jusqu'à un an d'emprisonnement pour tout entrepreneur ayant omis de procéder à la notification prévue par l'article 5.

D'autre part, l'article 11, par. 3 du D.P.R. 175/88 prévoit que le maire doit informer le public sur :

a) le procédé de production ;

b) les substances présentes et leur quantité ;

c) les risques possibles pour les employés et travailleurs de l'usine, pour la population et pour l'environnement ;

d) les conclusions sur le rapport sur la sécurité de l'usine notifié par cette dernière au sens de l'article 5, ainsi que sur les mesures complémentaires prévues par l'article 19 ;

e) les mesures de sécurité et les normes de comportement à suivre en cas d'accident.

L'article 17 du D.P.R. 175/88 prévoit en outre certaines obligations également à la charge du préfet. En particulier, le par. 1 de cette disposition prévoit que le préfet doit préparer un plan d'urgence, qui doit être communiqué au ministère de l'intérieur et au service pour la sécurité civile. Le par. 2 de l'article 17 stipule ensuite qu'après avoir préparé le plan d'urgence, le préfet doit "assurer que la population intéressée soit informée de façon adéquate sur les risques découlant de l'activité (...), sur les mesures de sécurité adoptées afin de prévenir un accident majeur, sur les mesures d'urgence prévues à l'extérieur de l'usine en cas d'accident majeur et sur les normes à suivre en cas d'accident".

Enfin, l'article 14 par. 3 de la loi n° 349 du 8 juillet 1986, qui a institué en Italie le ministère de l'environnement en prévoyant en même temps les premières dispositions en matière de préjudice pour l'environnement, prévoit que "quiconque a le droit d'accéder aux informations sur l'état de l'environnement disponibles, conformément aux lois en vigueur, auprès des bureaux de l'administration publique, et peut en obtenir copie contre remboursement des frais de reproduction et des frais effectifs de bureau dont le montant est fixé par acte de l'administration concernée".

GRIEFS

Les requérantes se plaignent des faits suivants : bien que l'usine ENICHEM soit classée à haut risque, aucune mesure concrète concernant la mise en conformité de l'usine avec les normes édictées en matière de sécurité et de protection sanitaire de la population et de l'environnement n'a été adoptée. Au contraire, le 21 juillet 1989, la commune a décidé d'autoriser l'ENICHEM à l'exercice d'une décharge de type C2 en vue du stockage provisoire de matériaux hautement toxiques.

Les requérantes font valoir que compte tenu de la gravité des risques résultant de l'activité normale de l'usine et d'éventuels accidents pouvant s'y produire et leurs graves conséquences sur la santé et la vie même des habitants de Manfredonia, la carence de mesures

concrètes, notamment pour diminuer la pollution et les risques d'accidents majeurs, porte atteinte a leur droit au respect de leur vie et de leur intégrité physique. Ce risque est augmenté par l'absence de tout plan d'urgence en cas de catastrophe majeure.

A cet égard, les requérantes invoquent l'article 2 de la Convention.

Les requérantes ont également fait valoir dans une lettre du 31 décembre 1992 que la non-adoption, par les autorités compétentes, des mesures d'information sur les risques encourus et les mesures à adopter en cas d'accidents majeurs, prévues notamment par les articles 11 par. 3 et 17 par. 2 du D.P.R. 175/88, constitue une atteinte à leur droit à la liberté d'information. Elles en infèrent une violation de l'article 10 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 18 octobre 1988 et enregistrée le 4 mai 1989.

Le 29 mars 1993, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs des requérantes par rapport aux articles 3, 8 et 10 de la Convention.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 6 septembre 1993. Les requérantes y ont répondu le 17 mai 1994, après prorogation du délai imparti.

EN DROIT

1. Les requérantes se plaignent en premier lieu de l'absence de mesures de la part des autorités publiques aptes à diminuer la pollution de l'usine ENICHEM et à éviter les risques d'accidents majeurs. Elles affirment que cette situation porte atteinte à leur droit au respect de leur vie et de leur intégrité physique et allèguent la violation de l'article 2 (art. 2) de la Convention.

L'article 2 (art. 2) de la Convention prévoit notamment que "le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi".

A cet égard, la Commission observe que la question pourrait se poser de savoir si plutôt que sous l'angle de l'article 2 (art. 2), la situation dénoncée par les requérantes ne devrait pas être examinée sous l'angle de l'article 8 (art. 8) de la Convention, qui garantit, entre autres, le droit de toute personne "au respect de sa vie privée et familiale" (cf. Cour eur. D.H., arrêt López Ostra du 9 décembre 1994, à paraître dans le volume 303-C de la série A des publications de la Cour). Cependant, la Commission considère qu'elle n'est pas appelée à trancher cette question car ce grief des requérantes est irrecevable pour cause de non-épuisement des voies de recours internes.

En effet, le Gouvernement défendeur soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes, qui se base sur deux volets.

Le premier volet concerne les voies de recours civiles visant l'adoption de mesures d'urgence que les requérantes, selon le Gouvernement, auraient pu utiliser pour remédier à la situation dénoncée.

Le Gouvernement défendeur soutient en particulier que les requérantes n'ont pas invoqué devant le juge civil l'article 700 du Code de procédure civile italien, ainsi que les dispositions de droit matériel pertinentes, à savoir les articles 844 et 890 du Code civil. Selon le Gouvernement, par le biais des instruments offerts par ces dispositions, les requérantes auraient pu demander au juge civil la suspension ou l'interdiction des activités de l'usine incriminée, ou bien d'ordonner l'adoption des mesures techniques nécessaires à éliminer les situations

de danger éventuellement existantes.

Les requérantes n'ont pas pris position à cet égard.

Le Gouvernement affirme en deuxième lieu que les requérantes n'ont pas non plus eu recours à la protection dont elles disposent sur le plan pénal, en se référant aux dispositions de nature pénale de la législation italienne qui sanctionnent des délits liés à la pollution de l'environnement. Le Gouvernement reconnaît que les requérantes se réfèrent à des plaintes qu'elles auraient présentées, mais cette référence est tellement vague qu'elle ne peut pas constituer la preuve que les requérantes ont bien épuisé cette autre voie de recours.

A cet égard, les requérantes affirment en revanche avoir épuisé les voies de recours pénales offertes par la loi italienne. Elles font valoir toutefois que celles-ci n'ont pas abouti à des résultats utiles, comme le démontrent les décisions du juge d'instance de Foggia, section de Monte Sant'Angelo, du 16 juillet 1991, et de la cour d'appel de Bari du 29 avril 1992.

La Commission rappelle tout d'abord que la règle de l'épuisement prévue par l'article 26 (art. 26) de la Convention n'impose l'exercice des recours que pour autant qu'il en existe qui soient accessibles aux intéressés et adéquats, c'est-à-dire de nature à porter remède à leurs griefs. D'autre part, il incombe au Gouvernement qui soulève l'exception d'indiquer les moyens qui, à son avis, étaient à la disposition des intéressés et auraient dû être utilisés par eux jusqu'à épuisement (cf. Cour eur. D.H., arrêt De Wilde, Ooms et Versyp du 18 juin 1971, série A n° 12, p. 33, par. 60).

Or la Commission constate en premier lieu que les requérantes ne semblent pas avoir utilisé la voie de recours civile indiquée par le Gouvernement défendeur, à savoir en particulier une action visant l'adoption de mesures d'urgence au sens de l'article 700 du Code de procédure civile, et qu'elles n'ont aucunement cherché à justifier cette omission.

Il est vrai que cette voie de recours n'aurait pas pu remédier directement au grief des requérantes selon lequel aucune des mesures d'urgence recommandées par la commission technique nommée par le ministre de l'environnement, et que le Comité Etat-Région constitué pour l'examen du problème avait fait siennes, n'a été adoptée. Cependant, la Commission estime que la voie de recours indiquée par le Gouvernement aurait peut-être permis d'éliminer à l'origine la situation dénoncée par les requérantes, à travers l'adoption possible de mesures d'urgence qui auraient pu empêcher les nuisances elles-mêmes. A cet égard, la Commission considère que la jurisprudence italienne à laquelle se réfère le Gouvernement défendeur semble être convaincante et que celui-ci a dès lors démontré l'efficacité potentielle de cette voie de recours. Elle rappelle par ailleurs que même s'il existe un doute sur l'efficacité d'un recours interne, ce recours doit être tenté (cf. n° 10148/82, déc. 14.3.85, D.R. 42, p. 98).

Or la question se pose de savoir si la plainte pénale déposée par les requérantes avec des centaines d'autres habitants de la ville de Manfredonia suffit à satisfaire aux conditions posées par l'article 26 (art. 26) de la Convention. La Commission rappelle à cet égard que la règle de l'épuisement des voies de recours internes exige l'épuisement des recours vraisemblablement efficaces et suffisants à porter directement remède à la situation dénoncée (cf. n° 11660/85, déc. 19.1.89, D.R. 59, p. 85). Il s'ensuit, entre autres, que lorsqu'il existe plusieurs voies de recours internes ouvertes à un requérant, qu'elles soient alternatives ou concurrentes, c'est le recours qui peut remédier de façon directe et efficace à la situation dénoncée qui doit être tenté (cf., mutatis mutandis, n° 9118/80, déc. 9.3.83, D.R. 32, pp. 159, 172). De cette règle découlent plusieurs corollaires, et notamment que le requérant qui a exercé un recours apparemment efficace et suffisant ne

peut être tenu d'exercer aussi d'autres recours, qui lui eussent été ouverts mais dont l'efficacité est improbable (cf. n° 11932/86, déc. 9.5.88, D.R. 56, p. 199).

La Commission observe que la plainte pénale que les requérantes affirment avoir déposé avec d'autres habitants de Manfredonia, abstraction faite de sa teneur précise qui de toute façon n'est pas connue, cette plainte n'ayant pas été produite par les requérantes, n'aurait pas pu remédier à la situation dénoncée. En effet, la Commission constate que les requérantes ne se sont pas constituées parties civiles dans la procédure pénale qui a fait suite à leur plainte. Il s'ensuit que cette procédure n'aurait pu déboucher que sur l'adoption éventuelle de sanctions pénales à l'encontre des inculpés, et n'aurait pas pu aboutir à des mesures pouvant remédier aux dommages et préjudices dont se plaignent les requérantes, que celles-ci auraient dû faire valoir devant le juge civil, au cas où la procédure pénale se serait terminée par un jugement de condamnation.

La Commission considère en conclusion que les requérantes ne sauraient être considérées comme ayant épuisé, sur ce point, les voies de recours internes dont elles disposaient en droit italien. Cette partie de la requête doit donc être rejetée au sens de l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

2. Les requérantes se plaignent également de ce que la non-adoption, par les autorités compétentes, des mesures d'information prévues notamment par les articles 11 par. 3 et 17 par. 2 du D.P.R. 175/88, constitue une atteinte à leur droit à la liberté d'information. Elles en infèrent une violation de l'article 10 (art. 10) de la Convention.

Aux termes de l'article 10 (art. 10) de la Convention,

"1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorité publiques et sans considération de frontières (...).

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

Le Gouvernement semble soulever à cet égard la même exception d'irrecevabilité soulevée à propos du premier grief des requérantes et relative à la possibilité de faire recours à l'action prévue par l'article 700 du Code de procédure civil. Cependant, la Commission relève que le Gouvernement n'a cité aucun exemple d'application de l'article 700 à des situations telles que celle de l'espèce, tenant à l'omission par les autorités compétentes de préparer et de publier les informations en question. Par conséquent, la Commission n'est pas convaincue que l'action prévue par l'article 700, qui dans le domaine de la protection de la santé publique semble viser surtout l'adoption de mesures d'urgence contre des nuisances, puisse être tentée à propos d'omissions en matière d'obligations d'information, imputables aux autorités publiques.

Par ailleurs, le Gouvernement défendeur, en se référant à l'article 5 et non pas aux articles 11 par. 3 et 17 par. 2 du D.P.R. n° 175/88, affirme que l'article 5 précité prévoit une obligation d'information, en particulier par le biais d'un rapport, à la charge de l'entreprise concernée et non pas des autorités publiques. Par conséquent, une éventuelle omission de la part de l'entreprise ne saurait engager une responsabilité de l'Etat au titre de l'article 10 (art. 10) de la

Convention, d'autant plus qu'une omission éventuelle de la part de l'entreprise serait sanctionnée pénalement au sens de l'article 21 du D.P.R. en question. Quoi qu'il en soit, si les requérantes voulaient avoir accès aux informations relatives à la sécurité de l'entreprise ENICHEM, selon le Gouvernement elles pourraient invoquer le droit prévu par l'article 14 par. 3 de la loi n° 349 du 8 juillet 1986, en matière d'accès aux informations sur l'état de l'environnement dont dispose l'administration publique.

Les requérantes affirment en revanche que les obligations d'information auxquelles elles se réfèrent sont celles prévues par les articles 11 par. 3 et 17 par. 2 du D.P.R. n° 175/88. Ces dispositions prévoient selon elles des obligations d'informer le public à la charge des autorités, à savoir le maire et le préfet, et ne supposent aucune initiative de la part du public. Selon les requérantes, le mécanisme prévu par l'article 14 de la loi n° 349 de 1986 auquel se réfère le Gouvernement n'est pas applicable en l'espèce.

La Commission estime qu'afin de vérifier si ce mécanisme est effectivement applicable en l'espèce, il serait nécessaire d'établir quelles sont les informations qui peuvent être obtenues par le biais de ce mécanisme, et de vérifier ensuite si les informations auxquelles se réfèrent les requérantes en font partie. Il s'agit là d'une question qui est étroitement liée à l'examen du fond de ce grief, car elle implique un examen approfondi de la nature des informations dont les requérantes allèguent la non-divulgation, qui ne peut dès lors être tranchée à ce stade de la procédure.

La Commission estime donc que sur ce point la requête soulève des questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Dès lors, cette partie de la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

La Commission constate, par ailleurs, que ce grief ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, quant au grief tiré par les requérantes de la non-adoption par les autorités compétentes des mesures d'information sur les risques encourus et les mesures à adopter en cas d'accident majeur, prévues par les articles 11 par. 3 et 17 par. 2 du D.P.R. n° 175 du 17 mai 1988;

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire	Le Président
de la Commission	de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(C.A. NØRGAARD)

A N N E X E

Liste des requérantes

Guerra Anna Maria
Lombardi Rosa Anna
Santamaria Grazia
Adabbo Addolorata Caterina
Virgata Anna Maria
Mancini Antonetta
Berardinetti Michelina
Di Lella Maria D.
Porcu Maria Rosa
Lanzetta Anna Maria

Lagattolla Grazia
Rinaldi Apollonia
Pilati Renata Maria
Ciuffreda Raffaela
Lauriola Raffaella
Gismondi Diana
Totaro Filomena
De Feudis Giulia
Santoro Sipontina
Colavelli Tattilo Maria Lucia Rita
Principe Irene
De Filippo Maria
De Salvia Vittoria
Totaro Anna
Telera Maria
Telera Grazia
Lupoli Nicoletta
Schettino Lisa
Di Vico Maria Rosaria
Quitadamo Gioia
Castriotta Elisa Anna
Rinaldi Giuseppina
Gelsomino Giovanna
Titta Antonia Iliana
Trotta Concetta
Giordano Rosa Anna
Trufini Anna Maria
Di Tullo Angela
Giordano Anna Maria
Rinaldi Raffaela