

Portugal

Manuel de ANDRADE NEVES¹
Avocat²

I- EVOLUTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DEPUIS 1992

Introduction

Le "Sommet de la Terre", conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, qui s'est déroulée à Rio de Janeiro, Brésil, en 1992, a porté ses fruits au niveau global, mais également au niveau national, en mettant en évidence les problèmes liés à l'état de l'environnement. La consécration du principe du développement durable, défini auparavant par la Commission Brundtland, et la définition d'objectifs ambitieux dans les principes de Rio et dans le programme "Action 21", a créé des fortes attentes.

Dix ans après le sommet, il est temps de faire une évaluation des progrès atteints. En effet, l'assemblée générale des Nations unies³ a adopté en décembre 2000 une résolution concernant la conférence "Rio + 10"⁴ qui aura lieu à Johannesburg, Afrique du Sud, en 2002 et s'intitulera "Sommet mondial sur le développement durable".

Nombreuses sont les opinions qui considèrent que au bout de dix ans, le résultat est désastreux et les progrès pratiquement nuls. Ses opinions se basent sur le fait que le développement non durable ne se soit pas inversé depuis, les ressources naturelles souffrent de plus en plus des pressions humaines, la population mondiale augmente, la pauvreté au niveau

¹ Manuel.a.neves@abreucardigos.com

² Abreu, Cardigos & Associados - Société d'Avocats.

³ 55^{ème} session de l'assemblée générale des Nations unies, A/RES/55/199, 20 décembre 2000, "Ten-year review of progress achieved in the implementation of the outcome of the United Nations Conference on Environment and Development".

⁴ Un examen des progrès réalisés avait déjà été effectué lors de la 19^{ème} session spéciale de l'assemblée générale des Nations unies qui s'est tenue en 1997, "Rio + 5", A/RES/S-19/2.

global ne cesse d'augmenter et les plus importants instruments juridiques et politiques internationaux liés au développement durable manquent toujours l'acceptation globale.

Toutefois, en ce qui concerne l'intégration du développement durable dans les politiques et dans des instruments juridiques nationaux ou internationaux, l'évolution peut être considérée comme positive, néanmoins timide. Ceci est également le cas pour le Portugal en ce qui concerne l'évolution du droit de l'environnement depuis le Sommet de la Terre.

Ce rapport essaiera d'invoquer succinctement les évolutions et les difficultés rencontrées dans la consécration, la mise en œuvre et l'application du droit de l'environnement au Portugal depuis 1992.

La consécration, la mise en œuvre et l'application du droit de l'environnement au Portugal

Les instruments juridiques: Avant 1992

Depuis son adhésion à la Communauté européenne et comme membre participant de l'Union européenne, le Portugal a été couramment intitulé comme étant "*le bon élève*" au sein des Etats membres. En fait, en ce qui concerne le droit de l'environnement, le Portugal a très vite adopté et transposé les directives de Bruxelles en cette matière. Cependant, cette transposition s'est faite, dans plusieurs cas, sans une vraie volonté de mise en œuvre et d'application des instruments en cause.

En effet, le Portugal dispose d'un arsenal de principes et normes juridiques constitutionnelles et légales qui consacrent, même avant 1992, l'évolution moderne du droit de l'environnement.

C'est le cas de l'article 9 de la Constitution de la République portugaise de 1976 qui, sur les tâches fondamentales de l'Etat, consacre que c'est son devoir "*d'augmenter le bien-être et la qualité de vie du peuple, promouvoir l'égalité réelle entre les Portugais et l'exercice effectif des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux par la transformation et la modernisation des structures économiques et sociales*".

Par surcroît, le texte fondamental prévoit également dans son article 66, intitulé "*environnement et qualité de vie*", que:

1. Toute personne a droit à un environnement humain, sain et écologiquement équilibré, et a le devoir de le défendre,
2. Afin de garantir ce droit, dans le cadre d'un développement durable⁵, il appartient à l'Etat, au travers d'organismes spécialisés et en faisant participer les citoyens:
 - a) de prévenir et de contrôler la pollution et ses effets, ainsi que les formes d'érosion susceptibles d'occasionner des dommages,

⁵ Les expressions soulignées ont été consacrées lors de la révision constitutionnelle de 1997 et résultent clairement des principes et objectifs de la Déclaration du Rio, v. principes 3, 4, 10, 11 et 16.

- b) D'organiser et de promouvoir l'aménagement du territoire en vue d'une localisation correcte des activités, d'un développement socio-économique harmonieux et d'une valorisation des paysages,
- c) De créer et d'agrandir des réserves et des parcs naturels et d'agrément, ainsi que de classer et de protéger paysages et sites afin d'assurer la préservation de la nature et la sauvegarde des valeurs culturelles d'intérêt historique ou artistique,
- d) De promouvoir l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, en sauvegardant leur capacité de renouvellement et la stabilité écologique, dans le respect du principe de solidarité entre générations.
- e) D'encourager, en collaboration avec les collectivités locales, la qualité de l'environnement des communautés rurales et urbaines, notamment au plan de l'architecture et de la protection des zones historiques,
- f) D'insérer des objectifs environnementaux dans les différentes politiques de portée sectorielle,
- g) De faire respecter les valeurs environnementales et de promouvoir l'éducation dans ce domaine,
- h) De garantir que la politique en matière fiscale allie le développement à la protection de l'environnement et la qualité de vie.

Même si ce texte peut être considéré innovateur, au niveau des consécutions constitutionnelles du droit de l'environnement dans les années 70, il a fallu attendre l'année 1987 pour que le législateur national adopte la Loi Cadre de l'Environnement, qui réaffirme une claire consécration du droit à l'environnement, et la Loi des Associations de Protection de l'environnement⁶.

Les instruments juridiques: Les Années 90

Depuis, cependant, le Portugal n'a fait que suivre les orientations de Bruxelles, sauf, en terme général, pour ce qui concerne la réglementation du *droit d'action populaire*, consacré depuis 1976 au niveau du texte fondamental⁷, et pour ce qui concerne la protection pénale de l'environnement⁸.

Le droit d'action populaire, qui consacre la protection des intérêts diffus, est fréquemment utilisée par les ONG de protection de l'environnement et confère, ainsi que la législation sur les études d'impact, un degré élevé de participation des citoyens et l'accès à la justice dans la protection de l'environnement et du développement durable.

En ce qui concerne la consécration des principes de la Déclaration du Rio, à part ceux qui ont été intégrés dans le texte fondamental lors de la

⁶ Lois n°11/87 et 10/87 du 7 avril.

⁷ Article 52 de la constitution et Loi n°83/95, du 31 août. Ce texte, pourtant adopté en 1995, ne mentionne pas la Déclaration du Rio.

⁸ Révision du Code Pénal de 1995, avec l'introduction des articles 278 (Crimes contre la nature) et 279 (Pollution).

Manuel de ANDRADE DE NEVES

révision de 1997, nous pouvons affirmer qu'aucune révision systématique des textes portugais n'a pas été faite.

De toute façon, il faut faire allusion, en premier lieu, aux textes qui mentionnent le développement durable et le Sommet de la Terre comme un point essentiel de leur contenu. Ce sont les textes sur les grandes options du plan pour chaque année depuis 1992 et deux résolutions du conseil de ministres qui adoptent la stratégie nationale concernant la biodiversité et le plan national de l'environnement⁹.

L'Intégration de l'environnement dans les politiques sectorielles

L'application du principe de l'intégration de l'environnement dans les politiques nationales s'est révélé depuis le début des années 90, avec l'intégration de l'aménagement du territoire dans le ministère de l'environnement. La planification a également fait partie des attributions de ce ministère, mais est devenu autonome depuis l'année dernière.

Aussi, en ce qui concerne l'attribution des permis pour les installations classées ("*licenciamento industrial*")¹⁰, nous pouvons noter une importance accrue des questions environnementales.

D'un point de vue général, à part la législation sur les études d'impact¹¹ et sur le contrôle intégré de la pollution¹² (résultats de la transposition de directives communautaires), nous pouvons également noter que le développement du droit de l'environnement au Portugal marche dans le sens de l'intégration progressive des politiques sectorielles, même si elles sont antagoniques, tels que les politiques agricoles, économique commerciale et environnementales.

Les Institutions

Seulement en 1997 a été créée une *Commission Nationale de l'Environnement et du Développement Durable*, par l'intermédiaire du décret-loi n°221/97, du 20 août. Nous remarquons que l'exposé des motifs de ce texte justifie la création de l'institution en se rapportant à la Conférence de Rio. Cependant, cette institution fonctionne à peine comme un organe consultatif du Gouvernement en ce qui concerne la politique environnementale.

La Jurisprudence

Enfin, du point de vue de la jurisprudence, les tribunaux portugais n'ont pas manqué de consacrer dans certaines décisions le principe du

⁹ Résolutions du Conseil de Ministres n°38/95, du 21 avril, et 152/2001, du 11 octobre.

¹⁰ Décret-loi n°109/91, du 15 mars et décret réglementaire n°25/93, du 17 août.

¹¹ Décret-loi n°69/2000, du 3 mai.

¹² Décret-loi n°194/2000, du 21 août.

développement durable et les principes de la Déclaration du Rio, mais, dans la plupart des cas, d'une façon insipide¹³.

L'application du droit de l'environnement par les tribunaux au Portugal est encore insuffisante. Ce phénomène a déjà fait l'objet d'études¹⁴ qui concluent que: les citoyens préfèrent résoudre leurs problèmes sans faire recours aux institutions traditionnelles, qu'il existe un déficit d'information sur les droits et les procédures à leur disposition et que les magistrats ne sont pas encore dûment formés et informés sur le droit de l'environnement et du développement durable.

Les obstacles à l'application

Comme nous l'avons remarqué précédemment, le Portugal est doté d'un grand nombre de principes du droit de l'environnement et du développement durable, établis à travers un corps législatif vaste.

En fait, un des premiers obstacles concernant l'application du droit de l'environnement réside précisément dans cette "*pollution législative*" qui rend difficile la compréhension, l'interprétation et la systématisation du droit de l'environnement. Ce problème est éprouvé par les juristes, incluant les magistrats et même l'administration publique, ainsi que par le citoyen commun. Un effort de codification a été initié il y a quelques années, mais aucun résultat concret a abouti.

En ce qui concerne la fiscalisation et le contrôle de police de l'application du droit de l'environnement, nous remarquons un grand déficit au niveau des moyens humains et financiers nécessaires à l'administration publique pour faire respecter les normes en cause. Une Inspection Générale de l'Environnement a été créée en 1997¹⁵, mais le nombre initial insignifiant de ses agents ne nous permet pas aujourd'hui de déterminer des résultats concrets de leurs actions visant la fiscalisation du droit de l'environnement.

D'autre part, la sensibilisation et l'éducation environnementales des populations et des différents acteurs sociaux reste toujours également déficitaire, même si l'on peut affirmer qu'un grand nombre d'initiatives populaires de contestations sont de plus en plus liés à des problèmes environnementaux ou liés à l'aménagement du territoire.

Les différents acteurs sociaux ont des difficultés à comprendre ou assimiler des concepts vagues comme le "développement durable" et leurs intérêts, que certains voient encore comme antagoniques. En effet, des

¹³ Acórdão de 01-03-1994 Proc_ N_° 541-93 Tribunal da Relação, Porto, Acórdão de 07-12-1995 n_° 38436-A Supremo Tribunal Administrativo, Acórdão de 16-02-2000 Proc_ N_° 28-00 - Ac_ n_°95-00 Tribunal Constitucional,, Acórdão de 23-09-1998 n_° 200-98 Supremo Tribunal de Justiça, Despacho do Ministério Público de 12-03-1997 - Supremo Tribunal Administrativo, Sentença de 27-11-1998 n°1283-A-98 Tribunal Administrativo do Círculo, Lisboa.

¹⁴ Tribunais, Natureza e Sociedade: O Direito do Ambiente em Portugal Autor: Pureza, José Manuel; Frade, Catarina; Dias, Cristina Silva, CES, 1997

¹⁵ Décret-loi n°230/97, du 30 août, et décret-loi n°549/99, du 14 décembre.

crispations entre les intérêts des agriculteurs, des constructeurs, des opérateurs touristiques, du commerce, et les intérêts de l'environnement restent toujours très importantes dans un pays où l'environnement est encore vu comme un obstacle au développement.

En conclusion, nous pouvons affirmer que le Portugal s'est développé depuis le Sommet du Rio. Les textes législatifs abondants, au niveau constitutionnel, législatif et réglementaire, confèrent, au niveau du droit, une protection élevée de l'environnement et du développement durable et permettent une large participation du public ainsi que l'accès à la justice en ce qui concerne ces matières.

Toutefois, ce développement n'a pas été accompagné d'une augmentation de la fiscalisation de l'application du droit de l'environnement et des moyens nécessaires pour assurer cette finalité. En plus, le changement de mentalités, que l'on veut plus participatives et conscientes de la nécessité de garantir un développement durable et une protection de l'environnement, n'a pas été également obtenu.

Enfin, malgré les problèmes d'application cités ci-dessus, nous pouvons conclure qu'un effort de développement et de mise en œuvre des principes résultants du Sommet du Rio a été fait et il nous reste espérer que dans les prochaines années et en conséquence du Sommet de Johannesburg un nouveau souffle et une volonté politique nouvelle sera atteinte.

II- THÈMES SECTORIELS

La Politique des sols

La pression humaine sur les sols est considérable et sa contamination est liée à une politique de gestion des déchets déficitaire et à des textes réglementaires clairement insuffisants pour garantir sa protection.

La politique des sols au Portugal est réglementée surtout par le décret-loi n°794/76, du 5 novembre, et par d'autres textes incidents sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire qui déterminent l'affectation des sols. Les objectifs poursuivis visent surtout ; la poursuite des déterminations des plans d'aménagement du territoire ; éviter la spéculation immobilière, et garantir des solutions pour les déficits d'habitations.

Cependant, la protection environnementale des sols est surtout réglementée par les articles 13 ("*Sols*") et 14 ("*Sous-sols*") de la Loi Cadre de l'environnement. Les sols sont considérés comme étant une ressource naturelle qui doit être protégée par l'adoption de mesures destinées à éviter sa dégradation, à promouvoir sa régénération et sa fertilité et son utilisation rationnelle.

Dans le cadre de protection environnementale des sols, sont également importants les textes qui consacrent la Réserve Écologique Nationale (REN) et la Réserve Agricole Nationale (RAN)¹⁶. Ces diplômes

¹⁶ Décrets-lois n°93/90, du 19 mars, et 196/89, du 14 juin.

consacrent, au niveau de l'affectation des sols par le gouvernement, la création de zones avec des caractéristiques écologiques spécifiques de forme destinées à garantir la protection des écosystèmes et la permanence et l'intensification des processus biologiques indispensables à l'encadrement équilibré des activités humaines (REN), ainsi que la création de zones qui visent à protéger les sols de meilleure aptitude agricole à cette finalité de façon à contribuer pour le développement de l'agriculture et d'un bon aménagement du territoire (RAN).

Dans ces zones, la construction d'infrastructures est, en général, interdite. Cependant, la pression de certains secteurs d'activité économique et même des communes nous montre, par expérience, que la désaffectation des sols intégrés dans la REN ou RAN est, malheureusement, très fréquente.

Commerce International, environnement et biodiversité

Le gouvernement portugais vient juste d'adopter la Stratégie Nationale pour la Conservation de la Nature et de la Biodiversité ("SNCNB") par la résolution du conseil des Ministres n°152/2001, du 11 octobre 2001. Cette stratégie, qui vise à être appliquée jusque l'an 2010, est la conséquence d'une détermination de la Loi Cadre de l'environnement (de 1987!), mais son origine peut être conduite au Sommet du Rio et également à la Convention sur la Diversité Biologique.

Les forêts et la perspective d'une convention mondiale

La politique des forêts au Portugal est réglementée par la Loi n°33/96, du 17 août, intitulée Loi Cadre de la Politique Forestière. Ce texte comporte la création de plans régionaux d'aménagement forestier (PROF)¹⁷ et vise l'augmentation de la production forestière, la conservation des forêts et des ressources naturelles qui lui sont associées.

En outre, la protection des forêts dépend également de la résolution du Conseil de ministres n°27/99, du 8 avril, qui consacre le Plan du Développement Soutenable de la Forêt Portugaise (PDSFP). Ce plan est un résultat patent du Sommet du Rio.

Les nouveaux droits et le pacte anti-pauvreté

Le Portugal comme membre de l'UE et comme participant dans les réunions et organisations internationales visant la mise en œuvre du pacte anti-pauvreté a mis sur pied des compromis concrets en relation aux pays en voie de développement, surtout en ce qui concerne les pays africains de langue officielle portugaise (PALOP). Dans ce cadre, plusieurs projets de coopération sont en cours.

¹⁷ Décret-loi n°204/99, du 9 juin.

Démocratie, accès à la justice et environnement

La démocratie appliquée à la participation du public et des acteurs sociaux dans les politiques nationales, ainsi que l'accès à la justice en matières environnementales sont sauvegardées en ce qui concerne la législation nationale. Toutefois, la participation du public est dans certains cas déficitaire, ce qui est peut être lié au manque d'informations ou d'éducation environnementale, et l'accès à la justice de même. Il faut trouver des moyens alternatifs qui puissent pousser à la participation ou à avoir recours à des organismes informels, notamment des médiateurs.

Substances et activités dangereuses

Le Portugal a transposé et applique la Directive Seveso et possède un cadre réglementaire abondant en ce qui concerne les activités dangereuses et les substances. Cependant, une politique déficitaire au niveau de la gestion des déchets industriels et dangereux, fait que, en ce moment, personne ne possède - ni même les autorités publiques - des éléments qui puissent permettre évaluer la réelle situation du pays.

Le financement de l'environnement

L'utilisation d'instruments financiers et économiques dans la protection de l'environnement et dans la promotion du développement durable au Portugal est toujours clairement déficitaire. L'application d'"écotaxes" reste toujours à peine dans les stratégies politiques, mais il paraît manquer du courage pour aller au-delà. Quelques bénéfices fiscaux existent, mais sont clairement insuffisants.

La gestion locale de l'environnement

Les communes possèdent certaines attributions au niveau de la protection de l'environnement, surtout en ce qui concerne la gestion des déchets urbains, la distribution et la qualité de l'eau et de l'aménagement du territoire. Il faut noter que l'antagonisme entre les secteurs environnement et urbanisme poussent certaines communes à considérer l'environnement comme une force qui bloque le développement communal.

Toutefois, d'autres communes cherchent à mettre en œuvre des Agendas 21 locaux, même en ayant des difficultés financières et d'appuis logistiques essentielles.

Les mécanismes juridiques de contrôle et de suivi des mesures environnementales

Comme il a été noté ci-dessus, un des plus grands obstacles à l'application du droit de l'environnement au Portugal consiste précisément dans l'absence de moyens (financiers et humains) et de mesures juridiques accessoires de contrôle et de suivi des instruments de protection de l'environnement et de promotion du développement durable.