

Roumanie

Mircea DUTU

Professeur

Université Ecologique de Bucarest

I- EVOLUTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DEPUIS 1992

Les évolutions et les difficultés rencontrées dans la consécration, la mise en oeuvre et l'application du droit de l'environnement en Roumanie depuis 1992.

Les deux conférences mondiales de l'environnement, déroulées sous l'égide de l'ONU: à Stockholm (juin 1992) et à Rio de Janeiro (juin 1992) ont influencé, de même que d'autres phénomènes comme la mondialisation et l'intégration européenne le développement des réglementations juridiques nationales en matière d'environnement.

L'impact des décisions adoptées dans la capitale suédoise ainsi qu'en Roumanie a déterminé le passage de la législation sur la préservation de la nature à celle visant l'environnement. La première loi-cadre sur l'environnement a été adoptée en 1973 (loi nr.9) et peu après on a fondé les premières institutions de l'environnement (le Conseil National pour la protection de l'environnement (1974) et les conseils similaires de district).

Deux décennies plus tard, la préparation et le déroulement de la réunion de Rio ont coïncidé dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale, y compris la Roumanie, avec le retour au système démocratique et le début du passage à l'économie de marché.

Le développement de la législation de l'environnement dans l'esprit des documents de Rio a été puissamment marqué par ces deux processus historiques. En ce qui concerne la Roumanie, alors que le premier processus a eu lieu rapidement à la suite des élections libres, de l'instauration d'un système politique pluraliste et de l'adoption de la Constitution le 8 décembre 1991, le second s'avère être long et complexe.

Mircea DUTU

Le contexte socio-économique difficile de la transition a particulièrement compliqué le développement des réglementations juridiques en matière d'environnement.

On peut distinguer dans ce développement deux étapes. La première s'étend jusqu'à la fin 1995 lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi-cadre sur la protection de l'environnement (nr.137 du 30 décembre 1995) et de la signature de l'accord d'Association avec l'Union européenne (même année). Dans cette étape on a visé notamment l'élimination de vieilles réglementations qui entravaient le développement socio-économique et politique et on a adopté quelques réglementations légales à même d'assurer un minimum de protection de l'environnement. En même temps, les institutions de protection de l'environnement démantelées, dans les faits, à la fin des années 80, (ministère au niveau central et agences territoriales en tant qu'organismes décentralisés) ont été refondées sous une forme organisationnelle stable. Elles ont acquis pour la première fois le statut d'organes administratifs spécialisés. Du reste, la Constitution du 8 décembre 1991 a consacré l'obligation de l'Etat d'assurer la protection de l'environnement et a établi que "le droit de propriété oblige à respecter les charges découlant de la protection de l'environnement" (art.41; 6).

Le point culminant de cette période a été l'adoption de la nouvelle loi-cadre sur la protection de l'environnement (nr.137/1995) qui a établi un cadre juridique général moderne, avec des réglementations inspirées de la pratique européenne et de nouveaux concepts promus à Rio. La nouvelle réglementation-cadre a introduit dans la législation roumaine la conception continentale conformément à laquelle la protection de l'environnement constitue un objectif public majeur. Elle a également consacré les principes modernes, généralement acceptés, notamment: le principe de la précaution, "le pollueur paie", le principe de la conservation de la biodiversité, de la prévention, etc. La loi reconnaît et garantit "à tous, le droit à un environnement sain"; elle institue un régime spécial de responsabilité civile pour dommages écologiques (fondé sur la règle du caractère objectif, indépendant de la faute comme de celle de la responsabilité solidaire dans le cas de l'existence de plusieurs auteurs et de l'assurance du risque). Enfin, elle assure le droit des organisations non gouvernementales d'introduire action en justice.

L'esprit de la conférence de Rio s'est reflété en Roumanie surtout dans la stratégie et le plan national d'action pour la protection de l'environnement adoptés en 1995. Ces documents, périodiquement actualisés constituent une véritable Agenda 21 national.

Dans cette même période ont eu également lieu la ratification par la Roumanie de plusieurs traités internationaux importants et l'intensification de la coopération régionale dans le domaine de l'environnement (signature à Bucarest, le 22 avril 1991 de la Convention sur la protection de la Mer Noire contre la pollution ou l'adoption, à Sofia, en 1994 de la Convention sur l'utilisation durable et la protection du Danube contre la pollution). En même

temps s'est développée la coopération bilatérale (signature avec la Bulgarie d'un traité général sur la protection de l'environnement, en 1992) et sectorielle (conventions, surtout dans le domaine des eaux avec l'Ukraine et la Hongrie). Par ailleurs, en vertu du principe constitutionnel conformément auquel les traités internationaux ratifiés par le Parlement de Roumanie font partie du droit interne, dans certains cas, à défaut d'une réglementation nationale pertinente on applique exclusivement la règle internationale (ainsi, dans le domaine de la responsabilité civile pour dommages nucléaires, où, après l'abrogation de l'ancienne réglementation – loi nr.61/1974 – il n'existe pas de nouvelle, on applique les prévisions de la Convention de Vienne de 1963, ratifiée par la loi nr.106/1991).

L'acquis essentiel de cette première étape de la transition législative a été la création des fondations du nouveau droit roumain de l'environnement, un droit moderne et européen.

La seconde étape qui se trouve en plein déroulement s'étendra probablement tout au long de la présente décennie. Elle vise deux objectifs principaux: la généralisation et la stabilisation d'un nouveau type de relations entre la propriété qui deviendra majoritairement privée et la protection de l'environnement d'une part et l'harmonisation complète de la législation roumaine avec le droit communautaire de l'environnement en vue de l'adhésion de la Roumanie à la U.E. d'autre part. Ces deux processus ne sont point parallèles ou contigus, mais se superposent et s'entre pénètrent. Cela confèrera une série de particularités à l'évolution des réglementations roumaines.

Le droit roumain de l'environnement consiste aujourd'hui en un ensemble de réglementations diverses, insuffisamment corrélées, incomplètes à certains égards, qui ne sont pas encore disposées de manière systématique. En effet, les principes généraux n'y trouvent pas entièrement leurs significations réelles. Il s'agit d'environ 250 textes normatifs, dont 170 de droit interne (20 lois, 30 ordonnances du Gouvernement, 50 décisions du Gouvernement et plus de 70 ordres ministériels) et 80 traités internationaux (dont 56 conventions multilatérales et 24 accords bilatéraux).

Il se dégage de cette présentation statistique quelques conclusions.

On constate, tout d'abord, que la principale autorité de réglementation en matière de la protection de l'environnement est le pouvoir exécutif (qui agit soit par la voie de délégation du pouvoir législatif en émettant des ordonnances, soit par la prise de décisions et d'ordres ministériels, en élaborant des décrets d'application). Dans ces conditions, l'intervention directe du Parlement demeure secondaire. L'explication tient dans le fait que, d'une part, la procédure d'adoption de la loi est trop lente par rapport aux besoins de réglementation dans le domaine écologique, et d'autre part le caractère éminemment technique de la législation de l'environnement exige une élaboration attentive avec la participation massive des spécialistes. Du reste dans l'hypothèse de la procédure parlementaire on a constaté que la « technicité » des lois sur la protection de l'environnement cause des retards

Mircea DUTU

considérables, surtout parce que la préparation du projet puis la saisine du Parlement et l'inscription sur l'ordre du jour et les débats durent trop longtemps.

En second lieu on ne peut manquer de constater le rôle important que joue la réglementation internationale, tant par le grand nombre de normes internationales adoptées que par la prévision constitutionnelle qui statue que les traités internationaux ratifiés conformément à la loi font partie du droit interne.

Il faut également préciser que le rôle de la jurisprudence en la matière est encore réduit en Roumanie. Il existe cependant des litiges d'environnement surtout en ce qui concerne le contentieux administratif (délivrance et mise en œuvre des autorisations d'environnement).

On doit remarquer à cet égard l'existence d'une attitude modérée des autorités quant à l'application des dispositions restrictives et aux sanctions. Cela est dû aux implications socio-économiques des pareilles mesures dans une société en crise (chômage, nombreuses faillites d'entreprises etc.). Il y a, par conséquent un décalage majeur entre le droit formel (en tant que totalité des réglementations juridiques) qui devient de plus en plus complexe et affiné et son application. Celle-ci est rendue difficile à défaut des moyens techniques et matériels indispensables et/ou en raison des suites d'ordre social des mesures à prendre. De surcroît, les moyens de contrôle de l'application des normes sont faibles et aléatoires et insuffisamment adaptés à une tâche énorme et compliquée.

Cette deuxième étape comprend nécessairement plusieurs phases en fonction de la conjoncture socio-économique et politique, du rythme du processus législatif et bien entendu de l'évolution et des exigences du sous-système juridique écologique.

Nous sommes ainsi en mesure de constater que ce dernier facteur a déjà permis dans les conditions établies par la loi-cadre, l'adoption de réglementations sectorielles concernant la protection des plus importants éléments de l'environnement: eau, air, sol, sous-sol, écosystèmes terrestres etc.

L'Harmonisation de la législation nationale avec le droit européen joue un rôle décisif surtout en ce qui concerne la conception et les modalités d'approche de la protection juridique de l'environnement.

L'Assimilation, bien que partielle, de l'acquis communautaire, réalisé jusqu'à présent dans ce domaine, a permis l'orientation définitive et complète du droit roumain de l'environnement dans le sens européen.

Il reste à persévérer en corrigeant la législation roumaine avec les prévisions du droit communautaire, en complétant sans cesse et en adoptant les nouvelles réglementations en mesure de combler les lacunes existantes. Cela permettra de rattraper le retard accumulé par notre pays en matière d'environnement.

Il faut souligner cependant que toutes les réglementations légales adoptées en Roumanie après 1996 ont été élaborées et ont poursuivi, parfois

excessivement, la transposition des règlements et directives communautaires en matière d'environnement.

Dans ce processus de mise à jour, l'influence de la Conférence de Rio reste également évidente: extension de la protection juridique pratiquement à tous les facteurs d'environnement, affirmation d'une approche intégrée, uniformisation et universalisation des conceptions, méthodes et instruments de protection de l'environnement.

Dans ce contexte, où le rôle des réglementations internationales augmente, on ne peut manquer de remarquer l'amélioration de la contribution de la société civile roumaine à une évolution favorable de la protection de l'environnement (on peut citer dans ce sens la reconnaissance du droit des ONG et des citoyens de participer aux décisions concernant l'environnement et leur possibilité d'agir en justice contre les infractions dans ce domaine).

Toutefois, bien qu'en ce qui concerne le droit formel, l'harmonisation complète du droit roumain de l'environnement avec celui communautaire soit possible à l'horizon de la décennie, vu les coûts exorbitants des opérations techniques et administratives qu'elle présuppose, l'application concrète et effective des prévisions en la matière demeure une mise du futur.

Le changement d'attitude vis-à-vis de la protection de l'environnement et l'apparition graduelle d'un réflexe civique en ce sens, doivent être accompagnés d'une meilleure efficacité des mesures concrètes, par la mise en œuvre de la réforme administrative, et d'une stratégie réaliste qui puisse planifier rigoureusement les ressources financières existantes et celles à venir.

II- THÈMES SECTORIELS

Les sols

Dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale, y compris la Roumanie, la reconstitution du droit de propriété privé de la terre et le passage de la domination quasi-totale de la propriété d'état de la terre à celle de la propriété privé (en Roumanie, actuellement, de l'ordre de 85-90%), ont eu un grand impact sur la législation afférente. En premier lieu on a consacré l'obligation générale tant des possesseurs des terres que des autorités publiques d'assurer les travaux de protection et d'amélioration des sols. On a établi une institution spécifique « le périmètre d'amélioration », régie par un ensemble de règles juridiques visant la récupération pour utilisation agricole ou forestière des terres qui, à la suite de la dégradation et de la pollution, avaient perdu partiellement ou totalement leur capacité productive. Un fond spécial approvisionné par des taxes et des subventions de l'Etat a été institué dans ce dessein. On a également introduit l'obligation générale de tous les possesseurs de terres agricoles d'assurer leurs cultures et la protection des sols. En cas d'infraction contre cette obligation ils pouvaient être, à la suite

Mircea DUTU

d'une procédure administrative, sanctionnés avec la perte de leur droit d'usage sur ces terres.

Il existe, cependant, des conditions objectives qui rendent difficiles l'application rigoureuse de ces réglementations :

- L'émiettement de la propriété agricole en parcelles dispersées de petites dimensions ainsi que la multiplication exponentielle du nombre de propriétaires (de l'ordre de 5 millions, en Roumanie),
- L'état de pauvreté de la population tout particulièrement de la population rurale, ce qui favorise la surexploitation des sols, y compris par la mauvaise utilisation d'engrais chimiques, d'insecticides et de pesticides,
- L'incapacité des autorités d'assurer le respect des dispositions légales, notamment en raison du manque des moyens systématiques d'application et de contrôle.

Commerce international, environnement et biodiversité.

Le procès de mondialisation, en premier lieu du point de vue économique s'est considérablement accéléré après la conférence de Rio de 1992. Cela a accentué la contradiction entre deux tendances: d'une part le désir de contrôler certains échanges internationaux sensibles et d'autre part celui de libéraliser davantage, c'est à dire d'éliminer les entraves aux échanges en général.

Le régime établi par la convention sur la biodiversité ne semble plus correspondre à l'évolution actuelle du commerce international à savoir la tendance à déplacer le poids du problème vers un cadre régional et international.

Les forêts et la perspective d'une convention mondiale

Dans la majorité des pays d'Europe Centrale et Orientale la reconstitution du droit de propriété des forêts a eu des conséquences multiples sur l'état du fonds forestier. L'état de pauvreté des nouveaux propriétaires a déterminé une pression immense sur la forêt roumaine. L'exploitation du bois pour raison économique s'est excessivement intensifiée. En même temps les nouvelles réglementations juridiques (tout d'abord le code forestier) ont visé l'établissement d'un régime légal de la forêt en tant que ressource économique (administration, conservation de l'intégrité physique., exploitation du bois, prévention contre les incendies, les maladies et les parasites) et moins de la protection en tenant compte de l'importance écologique de la forêt.

Certes, les particularités des écosystèmes forestiers présupposent une coopération au niveau régional et international, mais les différences fondamentales quant aux conceptions sur la forêt entre les pays riches (pour lesquels la forêt représente surtout un intérêt écologique) et les pays pauvres (pour lesquels la forêt constitue surtout une ressource économique) font que le consensus au niveau international soit difficile.

Démocratie, accès à la justice et environnement

Dans le processus d'adhésion à l'Union européenne qui implique l'harmonisation législative ainsi qu'à la suite de la ratification de la Convention d'Aarhus (1998), les pays en transition de l'Europe Centrale et Orientale ont adopté des réglementations juridiques qui consacrent et garantissent à leurs citoyens le droit à un environnement sain. Ces réglementations assurent également l'accès à la justice sous la forme du droit de s'adresser directement ou par le truchement d'une association non gouvernementale aux autorités administratives ou judiciaires en vue de la prévention d'un préjudice causé à l'environnement ou bien de la sanction, au cas où celui-ci a eu lieu. Le préjudice peut être direct ou indirect (art.5, d, de la loi de l'environnement nr.137/1995). Dans le même dessein on a conféré aux organisations non gouvernementales le droit d'action en justice afin d'assurer la préservation de l'environnement, et cela quelle que soit la personne ayant subi le préjudice.

Cette conception démocratique de la défense de l'environnement s'exprime également par la reconnaissance de certaines garanties du droit à un environnement sain: a) l'accès aux informations sur la qualité de l'environnement; b) le droit de s'associer et de fonder des organisations de défense de la qualité de l'environnement; c) l'obligation des autorités de consulter ces organisations avant la prise de décisions concernant le développement des politiques et la législation en matière d'environnement. Bien que consacrés formellement, ces droits et garanties ne sont pas mis en pratique de manière satisfaisante. Les raisons en sont multiples: l'absence d'une expérience suffisante en la matière, la réticence tant des autorités que des citoyens vis-à-vis de ces normes nouvelles, la priorité accordée aux problèmes socio-économiques, la connaissance insuffisante de la législation de l'environnement, la faiblesse de l'esprit civique et communautaire.

Conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement

Le principe de l'approche intégrée de la prévention et de la réduction de la pollution n'a pas été, initialement, consacré par la législation nationale. Il est pris en considération dans le cadre des préoccupations d'harmonisation de la législation nationale avec le droit communautaire (directive nr.96/61 du 24 sept. 1996 sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution). Pour cela, il faudra modifier et compléter substantiellement les réglementations nationales et pourvoir l'administration de techniques d'observation et de contrôle etc.

Substances et activités dangereuses

Des réglementations nationales concernant le régime juridique général ont été adoptées. Il y a une préoccupation réelle de les développer et de les mettre à jour par la transposition de réglementations communautaires en la matière.

Mircea DUTU

Le financement de l'environnement

Ce problème est particulièrement difficile pour les pays en transition de l'Europe centrale et orientale, y compris la Roumanie.

Il n'y existe pas de fiscalité écologique à proprement parler, mais uniquement des taxes perçues pour les services rendus par l'administration (délivrance d'autorisations, d'avis, des accords etc.). Des réglementations concernant la constitution des fonds nationaux et locaux d'environnement ont été adoptées, mais la faiblesse des sources de financement et l'incertitude sur leurs destinations réduisent substantiellement l'efficacité de cet instrument financier. On a encore moins trouvé le mécanisme administratif adéquat pour la gestion de ces fonds.

La gestion locale de l'environnement

La gestion locale de l'environnement demeure, dans les pays en transition, à l'état de *desirata*, en raison d'une expérience insignifiante en la matière, à défaut de réglementations juridiques adéquates et des moyens financiers nécessaires.

Dans ces conditions, les services publics décentralisés (les inspections d'environnement) continuent à jouer un rôle décisif.

Les mécanismes juridiques de contrôle et de suivi des mesures environnementales

Ces mécanismes existent peu. Ils sont suppléés par les mécanismes classiques (application de la norme juridique, sanction).

Cela confère à la législation de l'environnement un caractère formel et une efficacité réduite.