

L IMMEUBLE , SOURCE DE DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX ET SANITAIRES

Rapport roumain

1. Premières vues sur le droit de l'environnement roumain. Le sujet concernant l'immeuble – source de dommages environnementaux et sanitaires nous semble très vaste. La multitude des catégories d'immeubles – immeubles destinés à une activité industrielle, commerciale ou agricole, ou immeubles à destination d'habitation – détermine la possibilité que les immeubles soient source de toute sorte de pollutions: chimique, sonore, biologique, de nature esthétique etc. En même temps, tous les éléments du milieu naturel peuvent être victimes des désordres écologiques provoqués par les immeubles: l'eau, l'air, le sol, les paysages etc. Dans cet état des choses, on est d'avis que, pour une bonne compréhension du système de réparation des préjudices spécifiques au domaine analysé, il est nécessaire une brève présentation de l'évolution historique du droit roumain de l'environnement (a), ainsi que des principes du droit de l'environnement (b).

a) Evolution historique du droit roumain de l'environnement.

L'apparition en Roumanie d'une branche de droit autonome ayant pour objet la protection du milieu naturel est de date relativement récente (pour une présentation détaillée de l'évolution du droit roumain de l'environnement, v. M. Duțu, *Dreptul mediului*, 4^e édition, Ed. C.H. Beck, 2014, p. 46-61). A peine après la révolution s'est développée une telle branche de droit avec la discipline d'étude respective.

Bien que des dispositions disparates concernant la protection de certains éléments de la nature, comme seraient des interdictions de chasse, de pêche, de pâturage etc., puissent être trouvées dans l'ancien droit roumain (du Pays Roumain et de la Moldavie), même

au XIV^{ème} siècle, une préoccupation un peu plus systématisée pour la préservation du milieu naturel ne peut être observée que pendant l'époque moderne, après l'Union des Principautés Roumaines (1859), parallèlement au développement des recherches scientifiques sur la flore et la faune. Ainsi, une loi sur la chasse fut adoptée en 1872, celle sur la pêche en 1896 et, en 1874, la loi sur le service sanitaire prévoit des normes concernant les propriétaires d'établissements industriels qui ne devraient pas affecter le milieu ambiant, ou produire des bruits nuisants pour la santé des gens ou des animaux. En 1881 est adopté le premier Code sylvicole qui offre une réglementation d'ensemble du régime d'exploitation de toutes les forêts.

Après la Première Guerre Mondiale, l'évolution des mesures concernant la protection de la nature continue avec l'adoption, en 1930, de la première loi sur la protection des monuments de la nature et la création, en 1935, du premier parc national, le Parc National Retezat.

La période du régime communiste fut une "période noire" pour la protection de l'environnement, les représentants du régime ne manifestant, en réalité, aucun intérêt pour le milieu naturel, étant plus préoccupés de l'industrialisation forcée du pays. Bien qu'en 1973, après la Conférence de l'O. N. U. sur l'environnement (juin 1972), soit adoptée la loi no. 9/1973 sur la protection du milieu environnant, une loi assez concordante avec les orientations internationales en matière, les mesures concrètes contre les pollutions diverses, sont restés quasi-nulles.

Après la révolution, on peut constater une vraie explosion des réglementations sur la protection des éléments du milieu naturel. Stimulée aussi par les obligations imposées par l'intermédiaire des accords de pré-accès à l'Union Européenne, une véritable inflation législative s'est produite: selon le prof. Duțu, aujourd'hui en Roumanie sont en vigueur plus de 1000 actes normatifs dans ce domaine: à peu-près 225 lois, plus de 375 actes du gouvernement (ordonnances, ordonnances d'urgence et arrêts de gouvernement) et plus de 370 ordres des ministres et départementaux (v. M. Duțu, op. cit., p. 58).

Parmi ces trop nombreux actes normatifs il faut mentionner l'ordonnance d'urgence du gouvernement no. 195/2005 sur la protection de l'environnement – la réglementation cadre et l'ordonnance du gouvernement no. 68/2007 concernant la responsabilité d'environnement qui a transposé dans le droit national la directive de l'Union Européenne 2004/15/CE.

b) Les principes du droit roumain de l'environnement. Le droit roumain de l'environnement, étant une création récente et qui s'est formé sous la forte influence du droit communautaire et des autres pays membres de l'Union (notamment de la France), a repris tous les principes communautaires, presque non-modifiés. C'est pour cela qu'on se contente simplement de les énumérer, tel qu'ils sont réglementés par l'O.U.G. no. 195/2005, l'interprétation de ces principes faite par la doctrine roumaine étant similaire à celle de la doctrine française (v. pour une analyse détaillée M. Prieur, Droit de l'environnement, 5e édition, Ed. Dalloz, 2004, p. 49-157 – pour le droit français et M. Duțu, op. cit., p. 106-120 – pour le droit roumain):

- le principe de l'intégration des devoirs d'environnement dans les autres politiques sectorielles;
- le principe de la précaution dans la prise de la décision;
- le principe de l'action préventive;
- le principe de l'arrêt des polluants à la source;
- le principe "pollueur payeur";
- le principe de la conservation de la biodiversité et des écosystèmes spécifiques au cadre biogéographique naturel;
- l'utilisation durable des ressources naturelles;
- l'information et la participation du public à la prise des décisions, tout comme l'accès en justice pour des problèmes d'environnement;
- le développement de la collaboration internationale pour la protection de l'environnement.

2. La réparation civile du dommage écologique. Le Nouveau code civil roumain (2011) ne contient pas des dispositions spécifiques concernant le dommage écologique. Mais, l'aménagement de la responsabilité civile

dans le nouveau code , en dépit de son aspect assez conservateur, facilite un petit peu une nouvelle conception sur les mécanismes civiles de la réparation du dommage dans ce domaine particulier.

La vraie révolution en matière a été faite par la loi 137/1995 sur la protection de l'environnement, à présent remplacée par l'O.U.G. no. 195/2005 , *qui a institué pour la première fois le principe de la responsabilité objective, sans faute, pour "le préjudice écologique"*. Le principe a été maintenu par l'actuelle réglementation cadre (O.U.G. no. 195/2005) sauf que , cela utilise l'expression "le préjudice amené à l'environnement" au lieu de "préjudice écologique". Peut-on considérer que ce changement des termes utilisés signifie aussi un changement de conception quant au **champ d'application du principe de la responsabilité objective?**

Dans notre doctrine on a soutenu (M. Duțu, op. cit., p. 246-247) que, sous l'empire de la loi 137/1995 étaient soumis au régime spécial de responsabilité sans faute trois catégories de dommages: la première , représentée par les dommages causés à la santé humaine , la deuxième , par les dommages provoqués aux biens et la troisième , par les dommages causés à l'environnement. A présent , l'actuelle réglementation (O.U.G. no. 195/2005) n'utilisant plus l'expression "préjudice écologique", mais celle de "préjudice amené à l'environnement" , cela supposerait que le régime dérogatoire s'applique seulement quand il s'agit d'un dommage provoqué exclusivement à l'environnement , n'existant pas de victimes humaines individuelles. En d'autres mots , on pourrait faire appel à la responsabilité sans faute prévue par la réglementation cadre quand on est en présence d'un préjudice écologique pur.

Il est vrai, dans la doctrine française a été admis que l'expression dommage écologique recouvre à la fois les dommages subis par le milieu naturel et les dommages de pollution subis par les personnes et les biens. Probablement que le professeur Duțu a eu en vue ces précisions , quand il a tiré la conclusion que la loi nouvelle a opéré une limitation du champ d'application de la responsabilité sans faute , choisissant des trois catégories mentionnées ci-dessus, une seule : le dommage subi par le milieu naturel.

En réalité, à notre avis, il s'agit seulement d'une inhabilité du législateur roumain, qui n'a pas voulu vraiment innover.

Tout d'abord, une telle limitation serait injustifiée: le dommage, indifféremment qu'il a été subi par le milieu naturel en soi ou qu'il a été provoqué aux personnes ou aux biens, est de même nature et a les mêmes origines (pollutions diverses, activités nuisibles etc.); puis, en général, les situations où les préjudices sont provoqués seulement au milieu naturel, sans atteindre les gens, sont rarissimes et donc, le régime spécial serait sans application réelle. Deuxièmement, les difficultés de prouver la faute ou d'autres conditions (comme seraient les troubles anormaux de voisinage) sont les mêmes, qu'il s'agit des dommages subis par l'environnement ou des dommages subis aussi par des personnes. Ensuite, c'est les personnes, physiques ou morales, qui agissent contre les pollueurs et demandent réparation. Devant nos juges un préjudice qui n'est pas personnel n'a aucune chance de constituer le fondement pour une réparation.

En plus, la notion de préjudice écologique pur n'a pas encore trouvé une configuration claire ni dans le droit français; d'autant plus chez nous, où le droit de l'environnement est beaucoup plus récent (de quelques décennies), les choses sont confuses.

Enfin, le législateur a pris soin de définir les termes employés. Le préjudice a été défini, dans l'article 3, point 52, comme "*l'effet quantifiable en coût des dommages sur la santé des gens, sur les biens ou sur l'environnement, provoqué par pollution, activités nuisibles ou désastres (n.s.)*". L'acte normatif donne la définition du préjudice d'environnement, écologique, non pas la définition du préjudice en général. Or, c'est cela la notion de préjudice qui est utilisée dans tous les textes de la loi; dans le cas contraire la définition serait inutile.

Mais, à notre avis, c'est un autre acte normatif qui pourrait nous offrir un argument fort qui soutient l'idée que le législateur roumain n'utilise pas trop rigoureusement le terme "préjudice d'environnement": l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 68/2007 sur la responsabilité d'environnement qui a transposé dans le droit national la directive communautaire respective. Dans son premier article est établi le but de la réglementation: celui d'offrir le cadre réglementaire général

de la responsabilité d'environnement , fondé sur le principe pollueur-payeur , dans le but de la *prévention et de la réparation du préjudice sur l'environnement (n.s.)*. Dans l'article 20 alinéa (1) on prévoit que toute personne physique ou morale qui se considère affectée par un *préjudice d'environnement* a le droit d'agir selon la procédure spéciale réglementée par l'ordonnance. Donc , dans la vision du législateur roumain , l'expression "préjudice d'environnement" n'est pas du tout synonyme à l'expression "préjudice écologique pur".

Entre parenthèse , on va remarquer le fait que la directive communautaire du 21 avril 2004 a été transposée dans le droit roumain d'une manière tout à fait différente par rapport à celle du droit français , où le domaine d'application est défini d'une manière restrictive , le mécanisme de réparation s'appliquant exclusivement aux dommages environnementaux purs (v. Ph. Brun, Responsabilité civile extracontractuelle , 3e édition, Ed. LexisNexis , p. 540).

Pour conclure ,quant au caractère juridique de la responsabilité civile pour le préjudice d'environnement , on va dire qu'il , agit d'une responsabilité sans faute , une responsabilité objective d'origine législative (pour cette notion, v. M. Prieur , op. cit. p. 921).

La possibilité d'option entre différentes formes de responsabilité. Bien sûr que la victime peut choisir entre les différentes formes de responsabilités , les actions étant autonomes. C'est au plaideur à apprécier quelle est la voie la mieux adaptée à la nature de son préjudice (ibidem , p. 923). Donc , si la victime ne veut pas prouver qu'il s'agit d'un préjudice d'environnement , dans le sens de l'O.U.G. no. 195/2005 , pour bénéficier de la responsabilité sans faute réglementée par cet acte normatif , elle peut opter entre la responsabilité pour faute , la théorie des troubles du voisinage ou la responsabilité du fait des choses.

- 3. Applications du régime de responsabilité civile pour le préjudice écologique dans le domaine des immeubles.** On ne saurait pas affirmer qu'il existe des règles spécifiques au domaine immobilier quand il s'agit de l'immeuble comme source du dommage écologique. Le régime brièvement esquissé dans les lignes précédentes s'applique aussi aux

dommages d'environnement provoqués par un immeuble. Mais, le législateur a institué des normes qui ont pour but la préservation des éléments du milieu naturel. Il s'agit des interdictions, des servitudes, des obligations diverses, dont le non-respect attire différentes formes de responsabilité, parmi lesquelles on trouve aussi la responsabilité civile. Comme on l'a déjà affirmé, les actes normatifs qui contiennent des règles concernant la préservation de l'environnement sont innombrables. La plupart d'entre eux peuvent être appliqués aussi dans le domaine immobilier et on peut indiquer, à titre d'exemple: la loi des eaux no. 107/1996, la loi no. 104/2011 concernant la qualité de l'air environnant, la loi no. 241/2006 concernant le service d'alimentation avec eau et de canalisation etc. Le cadre restreint de cette présentation ne nous permet pas d'en faire une analyse. Mais il y en a d'autres, plus spécifiques, qui concernent notamment les constructions ou le milieu urbain. Nous allons passer en revue quelques-unes.

Tout d'abord, il faut évoquer **les dispositions de l'article 44 alinéa (7) de la Constitution de la Roumanie**, selon lesquelles "le droit de propriété oblige au respect des *charges concernant la protection de l'environnement (n.s.)* et l'assurance du bon voisinage, tout comme le respect des autres charges qui, selon la loi ou les usages, reviennent au propriétaire". C'est le texte qui permet certaines restrictions imposées dans l'exercice du droit de propriété privée, limitant un peu son caractère "absolu"; le texte constitutionnel met à l'abri toutes ces normes. Dans ce sens on peut invoquer la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle de la Roumanie (CCR) qui a rejeté une exception de non-constitutionnalité concernant une disposition légale qui interdisait le changement de la destination des terrains aménagés comme espaces verts, la réduction de leur surface ou leur permutation (CCR, dec. no 824/2008, citée par M. Duțu, op. cit., p. 156-157). Dans la motivation de son option, la Cour Constitutionnelle invoque, à côté des dispositions de l'article 44 alinéa (7), celles de l'article 35, qui garantit le droit à un environnement sain. Sur le plan qui nous intéresse, il est évident que le texte vise prioritairement le droit de propriété immobilière, car il se réfère explicitement au relation de voisinage. L'idée du texte constitutionnel est reprise par l'article 556 alinéa (2) du Nouveau code

civil: "Par l'intermédiaire de la loi peut être limité l'exercice des attributs du droit de propriété". Ces textes constituent le fondement de certaines *servitudes d'environnement et d'urbanisme comme seraient les servitudes imposées au propriétaire des terrains dans l'exercice de l'un des attributs du droit de propriété foncière, le droit de construire*. En effet, selon l'alinéa (2) de l'article 559 du Nouveau code civil (intitulé "L'étendue du droit de propriété sur les terrains"), le propriétaire peut faire, au dessus et dans le sous-sol du terrain, tous les constructions, plantations et ouvrages qu'il considère nécessaires, sauf les exceptions établies par la loi. Par l'intermédiaire du certificat d'urbanisme et de l'autorisation de construire, l'administration peut imposer certaines limitations à la construction, comme seraient le régime d' hauteur, de l'occupation du sol, de distances vis-à-vis des limites de la propriété etc. Le régime de l'autorisation de construire et du certificat d'urbanisme est réglementé par la **loi no. 50/1991 concernant l'autorisation de l'exécution de travaux de constructions**. La même loi impose, dans l'article 10, pour construire dans les zones où ont été établies certaines restrictions, l'obligation d'obtenir l'avis des organismes compétents.

Interdictions et restrictions. Les servitudes d'environnement *in non faciendo* interdisent tous les changements d'affectation ou du mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection des espaces. La plus fréquente est, dans ce sens, l'interdiction de construire, utilisée pour la protection des espaces naturels, de la faune, de la flore, des ressources naturelles (parcs nationaux, réserves naturelles, forêts de protection, zones naturelles et espaces boisés classés dans les plans locaux d'urbanisme etc.) (v. M. Duțu, op. cit., p. 400).

La protection des paysages. Un élément du milieu naturel qui peut être endommagé par un immeuble, indépendamment aux activités qui y sont déroulées, est le paysage. En Roumanie, malgré les nombreuses dispositions légales qui ont pour but la protection du paysage, malgré la clarté de ces dispositions, cet élément de l'environnement est non pas seulement le moins protégé, mais il est bel et bien ignoré par les autorités administratives centrales et locales. On va citer quelques dispositions concernant le paysage de la loi cadre de l'environnement,

l' O.U.G. no. 195/2005. Ainsi , l' article 70 prévoit pour les autorités locales, dans le but d' assurer un milieu de vie sain , les obligations suivantes:

- d' embellir et de protéger le paysage (lettre a);
- de prévoir , a l' élaboration des plans d' urbanisme et d'aménagement du territoire , des mesures de maintenance et d'amélioration du fond paysagistique naturel et anthropique de chaque zone et des conditions de redressement paysagistique et écologique des zones détériorées (lettre b);
- de respecter le régime de protection spéciale des localités balnéoclimatiques , des zones d' intérêt touristique (lettre e);
- de maintenir , d'entretenir et de développer les aménagements paysagistiques avec une fonction écologique , esthétique et récréative (lettre f).

Conformément à l' article 72 , à l' élaboration des plans d' urbanisme et d'aménagement du territoire il faut prévoir , obligatoirement, des mesures de maintenance et d'amélioration du fond paysagistique naturel et anthropique et des conditions de redressement paysagistique et écologique des zones détériorées.

Les espaces verts. Une autre réglementation qui peut avoir un impact sur le domaine immobilier , est la loi no. 24/2007 concernant l'administration des espaces verts de l' intravillan des localités qui , dans son premier article , prévoit que la loi a pour objet la réglementation de l'administration des espaces verts des localités , pour assurer la qualité des facteurs d' environnement et de l'état de santé de la population.

La loi contient certaines interdictions pour la préservation des espaces verts , dont le non-respect attire des sanctions contraventionnelles et la possibilité de l' engagement de la responsabilité civile (article 20) , sans prévoir des règles spéciales , sauf la disposition de l' article 22 alinéa (2) qui établit que dans le cas de la détérioration des espaces verts par des incendies , la réparation suppose non seulement le dédommagement pour le préjudice subi par l' espace vert , mais aussi le cout de l'intervention.

Le régime juridique des aires protégées et des monuments de la nature.

On ne peut pas achever ces courtes considérations sur les immeubles comme source de dommage écologique , sans rappeler le régime concernant les aires protégées. Le Chapitre VIII , La conservation de la biodiversité et des aires naturelles protégées , de l' O.U.G . no 195/2005 avec l' O.U.G. no. 57/2007 concernant le régime des aires naturelles protégées , la conservation des habitats naturelles , de la flore et de la faune sauvage constituent les lois cadre dans ce domaine.

La problématique des aires protégées est trop vaste pour être analysée dans le cadre de ce rapport. Les lois spéciales qui réglementent ces zones constituent un large éventail.

Ici on va mentionner seulement l' interdiction de toutes activités qui peuvent polluer ou dégrader les aires protégées d' intérêt communautaire et l' obligativité de la procédure d'évaluation de l' impact sur l' environnement pour tous les projets des travaux qui peuvent modifier le cadre naturel de l' aire protégée (article 28 O.U.G. no. 57/2007).