

## EVOLUTION ET DIFFICULTÉS DE L'HARMONISATION LÉGISLATIVE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

Mircea Duțu \*

**ABSTRACT.** Romanian environment legislation is currently undergoing a fully-fledged transformation, modernization and europeanization process. Various internal and external factors influence the adoption of new regulations establishing modern instruments focused on environment protection and institutions that are increasingly adequate in managing this complex task. While acknowledging that the modernization of the legislation is obviously necessary, the author warns against possible contradictions between the modern (legislative) form and a specific (social-economical Romanian) content that might generate disfunctions and convulsions in the harmonization process.

La naissance et l'évolution des réglementations légales concernant la protection de l'environnement en Roumanie ont été et continuent d'être puissamment influencé par des facteurs extérieurs. Parmi ceux-ci il convient de mentionner les deux conférences mondiales sur l'environnement déroulées sous l'égide de l'ONU: Stockholm (1972) et Rio de Janeiro (1992), ainsi que le processus d'intégration du pays dans l'UE avec son exigence d'harmonisation législative.

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.

En même temps le processus d'élargissement de l'UE et implicitement de l'intégration de notre pays dans les structures européennes ont donné un sens nouveau au développement de la législation roumaine de l'environnement: le rapprochement de celle-ci du droit communautaire dans ce domaine.

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

**1. L'évolution des réglementations juridiques concernant l'environnement. Vers un nouveau droit de l'environnement.**

Dans l'évolution d'après 1989 des réglementations légales concernant l'environnement on peut distinguer 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 l'entrée en vigueur de l'accord d'Association avec les Communautés Européennes (1er février de la 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'État d'assurer la protection de l'environnement et a établi que "le droit de propriété oblige à respecter les charges découlant du principe 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 payeur", le

\* Prof. Dr. Mircea Duțu is the Rector of the Ecological University, Bucharest, Romania

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 un 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 développé 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 l'UE 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 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 des normes internationales adoptés 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,

---

# EVOLUTION ET DIFFICULTÉS DE L'HARMONISATION LÉGISLATIVE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

---

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 établis 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, déchets, aires protégées etc.

Ainsi, s'est constituée, du moins dans ses grandes lignes, le nouveau droit roumain de l'environnement.

## 2. L'harmonisation législative: dimensions, état présent, perspectives.

L'harmonisation de la législation nationale avec le droit communautaire est une opération obligatoire dans le processus d'adhésion à l'UE de tout état associé. Elle suppose non seulement l'alignement du droit interne mais aussi celui des pratiques administratives et des procédures techniques aux exigences communautaires en la matière, tant dans leur lettre que dans leur esprit.

La législation de l'environnement de l'UE qui s'est développée au cours de 30 dernières années comprend environ 300 actes normatifs: règlements, directives, décisions. Il faut y ajouter toute une série de documents à caractère politique: le IV<sup>e</sup> Programme d'Action „L'Environnement 2010: notre avenir, notre choix", des politiques et des stratégies sectorielles, des communiqués et des déclarations etc. Ces derniers, bien que manquant de force juridique obligatoire apportent une contribution indéniable à l'orientation, à l'application et à la stimulation des réglementations dans ce domaine. En même temps ils constituent un repère important pour les politiques et les stratégies nationales correspondantes.

Il est, certes, évident que l'harmonisation intégrale constituera un processus long et difficile. C'est pourquoi dans l'étape actuelle de préparation à l'adhésion le nombre des réglementations et des pratiques administratives de référence est restreint à ce qu'on appelle „l'acquis de l'environnement" comprenant environ 80 réglementations avec les pratiques afférentes.

Le grand problème demeure cependant celui de l'assimilation, de l'apprentissage et de la pratique de la philosophie européenne d'approche dans ce domaine. La difficulté de cette opération est double. Elle suppose d'une part l'abandon d'une tradition tribulaire au système socio-économique et législatif communiste et le passage à un mécanisme fondé sur la démocratie participative et l'économie de marché et d'autre part l'existence, à côté de leviers et d'instruments techniques et juridiques, d'une série de facteurs peu contrôlables ainsi que les mentalités, les traditions ou les priorités ponctuelles.

Du point de vue technique, le processus de l'harmonisation comprend trois opérations interdépendantes: la transposition des réglementations communautaires dans l'ordre juridique national, la mise en pratique des nouvelles réglementations, l'existence de mesures de contrôle et de sanction.

Au moment de l'adhésion dans l'UE chaque état candidat devra avoir assimilé et appliqué de manière satisfaisante le minimum de base indiqué ci-dessus. À cet effet les instances communautaires d'évaluation ont élaboré des guides sectoriels d'harmonisation législative y compris pour le domaine de l'environnement.

La durée et le succès de l'opération dépendent d'au moins trois facteurs: les prémisses de départ, les objectifs à atteindre, les obstacles à affronter.

### 2.1. Prémisses

Le degré de compatibilité entre les deux corpus législatifs qui constituent la base de départ est un facteur important dans l'opération d'harmonisation. Des résultats non négligeables ont déjà été obtenus. Ainsi les actes normatifs adoptés dans les 4 dernières années ont suivi de près les exigences contenues dans les règlements et les directives communautaires. Parfois on les a même reproduites à la lettre.

Il est dommage qu'après décembre 1989 cet objectif n'a pas été poursuivi avec suffisamment de ténacité par la législation adoptée en matière d'environnement et que des corrections et des modifications s'avèrent indispensables.

On ne peut, cependant, manquer de remarquer que le caractère souvent technique des réglementations juridiques d'environnement qui leur confère un degré élevé d'uniformisation ainsi que la ratification par la Roumanie de nombreuses conventions internationales sur l'environnement auxquelles a également adhéré l'UE ont été des facteurs qui ont influencé dans le bon sens le processus d'harmonisation.

Il n'en demeure pas moins que dans une perspective générale l'écart entre la Roumanie et l'Union

Européenne en matière d'environnement reste grand. Même dans des secteurs où la législation harmonisée est bien représentée, tant du point de vue qualité que quantité, il persiste des différences considérables, surtout en ce qui concerne les modalités d'approche et de mise en pratique des dispositions légales\*.

Les réglementations appelées horizontales sont le mieux harmonisées. Ainsi dans le domaine de l'accès à l'information environnementale la Roumanie a ratifié la Convention d'Aarhus (1998) et a adopté une série de réglementations internes ayant comme but d'assurer le droit à un environnement sain.

La participation du public par consultation dans la prise de décisions concernant l'environnement, l'accès à l'information environnementale et le droit d'action en justice pour la réparation du dommage écologique sont également prévus.

Il persiste néanmoins deux déficiences qui nous séparent de la réglementation européenne: la définition précise de la notion „d'information environnementale" qui soit aussi proche que possible du sens que l'art.2 de la Directive 90/313/CE confère à ce concept et l'établissement d'une procédure administrative claire qui permette d'exiger et d'obtenir des données pertinentes ainsi que le droit correspondant de recours judiciaire.

Un autre aspect important de cette approche, l'étude d'impact sur l'environnement, est réglementé de manière satisfaisante, même si certaines corrélations avec les directives européennes demeurent encore nécessaires (nr.85/337/EEC avec les amendements de la Directive nr.97/11/EC). Il reste également à faire la transposition en droit interne de la Convention d'Espoo (1991) sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans les régions transfrontalières - convention récemment ratifiée.

L'approche intégrée de la prévention et de la réduction de la pollution (Directive 96/81/EC sur la prévention et le contrôle intégrée de la pollution /RPC) soulèvent aussi quelques problèmes. À cela il faut ajouter l'absence de réglementations concernant la transposition de la Directive 96/82/EC sur le risque d'accidents majeurs. Enfin, il y a des retards importants dans le travail de transposition de la Directive 91/692/EEC concernant la standardisation et la rationalisation des rapports relatifs à l'application de certaines directives sur la protection de l'environnement.

On peut faire remarquer comme aspect positif quant aux réglementations sectorielles l'existence d'une pratique similaire à celle qui existe dans l'UE en ce qui concerne l'adoption des réglementations - cadre, visant la pollution d'un facteur déterminé d'environnement. Il en existe ainsi pour l'eau (la loi nr.107/1996) pour l'air (l'ordonnance du Gouvernement nr.243/2000), pour le régime des déchets (ordonnance nr.78/2000) etc. Ces réglementations générales sont détaillées et développées par des actes normatifs sous-jacents. En parlant de ces réglementations - cadre, il convient d'ajouter que la législation dans le domaine de la protection et l'utilisation rationnelle de l'eau suivie de celle de la protection de l'air sont le plus près des exigences communautaires en la matière.

Les réglementations adoptées par l'O.G. nr.243/2000 comme les normes d'application de celle-ci qui concernent les polluants atmosphériques de référence ainsi que les critères, les méthodes et les procédures d'évaluation de la qualité de l'air, constituent un pas important dans le processus d'assimilation de l'acquis communautaires dans ce domaine.

Il persiste cependant des différences majeures entre les deux législations en ce qui concerne le régime des déchets toxiques et dangereux. Si la réglementation - cadre sur le régime général des déchets a comblé l'absence totale de normes dans ce domaine, l'aspect technique et organisationnel d'application laisse encore beaucoup à désirer, surtout en raison des coûts qu'il comporte.

Il reste que sous certains aspects, il y a encore entre les deux législations des différences fondamentales. D'une part, il existe des directives et des règlements communautaires qui ne sont nullement ou peu transposés dans le droit roumain, et d'autre part souvent l'approche roumaine s'avère différente de celle de l'UE, comme par exemple celle de l'autorisation intégrée.

### 2.2. Objectifs

Il résulte du contenu des documents officiels de l'UE et de celui de l'acquis communautaire dans le domaine de l'environnement que l'objectif prioritaire, pour les pays candidats dans l'étape de pré - adhésion, est l'assimilation de la philosophie et de l'approche de la problématique de l'environnement ainsi que de la pratique d'expression et d'application de la législation spécifiquement communautaire.

\* Dans son dernier document de position (novembre 2001) la Roumanie accepte l'acquis communautaire concernant le chapitre 22 „La protection de l'Environnement" en vigueur au 31 décembre 2000. La Roumanie a établi, de manière unilatérale, la date de 1er janvier 2007 comme hypothèse de travail pour la conclusion de la préparation de l'adhésion à l'Union Européenne. Il faut remarquer, que selon ce document, la Roumanie s'engage à mettre en application l'acquis communautaire dans le domaine de la protection de l'environnement jusqu'à la date de l'adhésion, à l'exception de 11 directives (une concernant l'air: nr.94/63/EC, trois concernant les déchets: nr.94/62/EC, 99/31/EC, 2000/76/EC, quatre sur la qualité de l'eau: nr.91/271/EEC, 98/83/EC, 76/464/EEC, 91/676/EEC et trois concernant le contrôle de la pollution industrielle et la gestion des risques: nr.96/61/EC, 1999/13/EC et 88/609/EEC).

Pour ces directives la Roumanie demande des périodes de transition variant entre 3 et 15 ans.

# EVOLUTION ET DIFFICULTÉS DE L'HARMONISATION LÉGISLATIVE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

Cela ne signifie nullement ignorer les particularités du droit interne mais au contraire chercher le point convergeant, commun, de réglementation de la protection de l'environnement, en tenant compte du fait que la nature constitue un système cohérent et que la pollution ignore les frontières politiques et administratives. La transposition des réglementations communautaires dans le cadre interne ne suppose donc pas copier tout simplement les textes juridiques communautaires mais, et surtout, l'assimilation des objectifs à atteindre (les niveaux de réduction de la pollution, les standards de qualité des facteurs environnementaux, les méthodes d'action, la qualité de vie en général).

À certaines exceptions près, pour satisfaire à l'exigence de coordination et d'évaluation commune, établir les moyens d'action demeure, en grande partie, du ressort de l'administration nationale. Du reste, on ne peut ignorer le fait que le droit communautaire de l'environnement est le résultat d'un compromis des droits internes des pays qui composent l'UE. Entre ces droits il persiste des différences importantes, certains pays se plaçant au-dessus, d'autres en dessous ou aux approches du dénominateur commun établi.

L'acquis communautaire de l'environnement représente, par conséquent, le minimum indispensable que l'on doit atteindre pour pouvoir être admis dans „le club des 15”.

## 2.3. Obstacles

Dans le processus d'harmonisation législative il y a au moins trois obstacles majeurs: une certaine tradition et l'exigence de son changement radical, l'insuffisance des moyens matériels nécessaires et l'absence d'un cadre institutionnel adéquat. Les conséquences négatives de ces obstacles s'entre-pénètrent et s'amplifient constituant ce qu'on a pu appeler avec un terme général: „les difficultés de la transition”.

a). Dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale y compris la Roumanie la législation de l'environnement est apparue et s'est développée, pendant environ deux décennies dans le contexte des sociétés hyper-centralisées et de l'économie planifiée. Cela a marqué tant la conception que les moyens d'approche de la problématique concernant la protection de l'environnement. L'accent y a été mis sur des réglementations légales et le moyen principal pour en assurer le respect était la sanction juridique de type classique. Même si on a adopté une série d'actes dans le domaine de l'environnement, leur caractère trop général, l'absence d'institutions spécialisées et la priorité absolue accordée à un développement économique erroné, les ont rendus éminemment formelles. Cette approche a engendré une attitude générale de complaisance vis-à-vis de l'environnement et de ses problèmes.

Les changements intervenus après 1989 ont impliqué une rupture d'avec cette tradition et la construction d'une nouvelle conception concernant les problèmes de l'environnement, leur intégration dans le développement économique et social et la recherche des moyens pour en trouver la solution. Ce passage relativement abrupt à une situation nouvelle a déterminé la coexistence des réglementations légales, des habitudes et des mentalités relevant de deux typologies différentes de développement. La persistance au-delà des attentes, de cette situation transitoire constitue un obstacle majeur dans le processus d'harmonisation.

b). L'insuffisance des moyens techniques et matériels.

Une étape importante dans le processus d'harmonisation est constitué, après la transposition des exigences communautaires au niveau de la législation formelle, par l'application concrètes des réglementations juridiques harmonisées. Cela suppose des ressources financières importantes et des moyens techniques. Ainsi selon des estimations convergentes, le coût de l'harmonisation législative dans le domaine de l'environnement, représenteraient pour la Roumanie, environ 20 milliards de dollars.

c). Une analyse SWOT des structures institutionnelles roumaines de l'environnement, en tenant compte des exigences de l'intégration européenne qui suppose l'identification des points „forts” et „faibles”, des opportunités et des risques, ainsi que l'utilisation de ces paramètres pour établir les modalités d'un développement adéquat, arrive à de conclusions intéressantes.

La première en est que la structure actuelle présente quelques „points forts” importants mais aussi un nombre considérable des „points faibles”.

F ont partie de la première catégorie: l'existence au niveau ministériel d'une entité qui en vertu de ses compétences couvre (certains) problèmes d'environnement, la qualité et la motivation du personnel du MAPM, l'existence de certains résultats obtenus à la suite du déroulement des projets d'assistance étrangère. Beaucoup plus nombreux et fondamentaux apparaissent cependant les points faibles c'est-à-dire les déficiences. Leur simple énumération est de nature à suggérer la précarité de la situation actuelle.

Le premier en serait le fait que la structure existante est le résultat de l'évolution historique et que par conséquent elle ne se justifie pas suffisamment en tant qu'entité responsable des politiques d'environnement (comme l'eau qui est représenté au niveau d'un département ce qui est illogique). Cela est dû à la constitution du ministère actuel de l'environnement sur la base de l'ancien Conseil National des Eaux.

Une seconde constatation concerne l'émiettement du MAPM qui est significative et qui a des répercussions négatives sur l'action administrative sous-jacente, d'une part en raison de la structure actuelle

et de l'autre par la superposition des attributions de divers départements et/ou des directions qui les composent.

En troisième lieu l'influence („le pouvoir") du ministre dans le cadre du Gouvernement est relativement réduite. Il s'agit d'une carence commune à tous les pays de l'Europe Centrale et Orientale qui se trouvent en situation de transition. L'explication réside tant dans les difficultés économique et sociales auxquelles sont confrontés ces pays, que dans les lenteurs et inexpériences inhérentes à tout début. Cette réalité gênante ne reflète ni l'importance accordée aux problèmes d'environnement par l'UE, ni l'influence que devrait posséder un ministère de l'Environnement dans un système démocratique et dans un pays développé.

En ce qui concerne les structures d'environnement existantes dans les districts (jude\_e) elles sont manifestement faibles en tenant compte de l'ampleur des problèmes écologiques concrets et par conséquent l'impact de leurs activités est peu significatif.

Enfin le système centralisé de financement demeure inadéquat et s'avère incapable de résoudre les problèmes de l'intégration dans l'UE.

La conclusion générale est que pour réaliser de manière effective et dans un laps de temps aussi court que possible l'harmonisation législative dans le domaine de l'environnement, tout en optimisant les coûts, le changement des structures existantes et la création de nouvelles structures qui tiennent compte des exigences du processus de rapprochement législatif et d'intégration dans l'UE, demeurent indispensables.

Il n'est pas sans intérêt de constater que de ce point de vue les expériences de certains autres pays de l'Europe Centrale et Orientale ne sont pas meilleures. Deux des pays plus avancés sur le chemin de l'intégration, la Pologne et la Hongrie, ne possèdent pas des ministères „exclusifs" de l'environnement. À Varsovie il y a un Ministère de la Protection de l'Environnement, des Ressources Naturelles et des Forêts et à Budapest un Ministère de l'Environnement et des Politiques Régionales. Il existe, par contre, des ministères de l'environnement en Lituanie, Slovaquie, Estonie et Lettonie.

On ne peut donc pas établir de rapport direct et nécessaire entre une formule ministérielle et la capacité de réaliser l'harmonisation législative. Il convient par conséquent de nuancer notre conclusion: le changement brusque de structures, sans tenir compte des exigences spécifiques de la transition ne mène pas de manière automatique au succès.

Le dilemme principal des structures ministérielles de l'environnement en Roumanie n'en demeure pas moins celui de la nature des attributions exclusives ou prépondérantes conférées. Autrement dit, convient-il de séparer une „administration de mission" concentrant la compétence d'élaboration des politiques et des stratégies de l'environnement accompagnée de celle du suivi de leur application, d'une administration de gestion proprement dite des problèmes de l'environnement ? Ou bien une formule hybride sans aucun choix ferme, sans séparation brutale entre les deux alternatives est possible.

L'expérience européenne, notamment la française a conféré au „ministère de l'impossible" (selon l'expression du premier ministre français de l'environnement sous la présidence de Georges Pompidou, R. Poujade en 1971) une double mission: celle de gérer les questions de l'environnement attribuées précédemment à d'autres ministères, et celle d'assurer la tâche de coordination. Cette dernière tâche impliquerait celle sous-jacente de promouvoir une espèce de „morale écologique" auprès des autres ministères.

La création en Roumanie d'une pareille structure: avec des compétences exclusives d'élaboration des politiques et de la législation d'une part, de coordination de l'application et de monitorisation de l'autre, présenterait évidemment des points faibles.

En effet, un tel „isolement" de la fonction administrative proprement dite serait, en premier lieu, contraire à la tendance générale d'approche intégrée des problèmes de la protection de l'environnement; et cela non seulement du point de vue des risques de pollution et de dégradation de la nature, mais également de celui des moyens de prévention et de lutte contre ces risques. Intégrer les exigences de la protection de l'environnement dans le cadre plus général du développement durable suppose des réactions adéquates de la part des institutions de toute l'administration.

En second lieu, exagérer les dimensions structurelles, conçues pour la réalisation de l'objectif de l'harmonisation du droit roumain avec les repères du droit communautaire, ne peut assurer, non plus, l'efficacité d'une formule transitoire, temporaire. Cette solution pourrait se prolonger inconsidérément, engendrant ainsi de sérieuses conséquences négatives dans l'action de la protection de l'environnement.

d). L'attitude du juge: Elle peut constituer un obstacle de taille dans la mise en pratique des réglementations légales concernant le droit de l'environnement. En effet, dans l'application de celui-ci le juge doit affronter deux grands handicaps: d'une part la nouveauté et la spécificité des concepts et des institutions juridiques de cette branche du droit par rapport au droit classique (civil, pénal, administratif etc.), et de l'autre les particularités du droit communautaire (tant en ce qui concerne l'application directe des règlements que

## EVOLUTION ET DIFFICULTÉS DE L'HARMONISATION LÉGISLATIVE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

l'apport de dimensions nouvelles au niveau des concepts). On a déjà constaté, dans certaines causes impliquant des problèmes d'environnement, la tendance des instances judiciaires de contourner l'application des notions et des institutions du droit de l'environnement, pour recourir aux moyens juridiques de type classique.

Cela explique, en grande partie, l'absence d'une jurisprudence significative en ce domaine. Cette situation anormale pourrait être améliorée à condition de procéder à la préparation et à la formation satisfaisantes de ceux qui appliquent la loi: magistrats, avocats, agents de l'administration, en mettant l'accent sur les particularités du droit communautaire en général et du droit de l'environnement en particulier.

e). L'attitude des citoyens: Par rapport à d'autres domaines la participation des citoyens détiert, dans l'application du droit de l'environnement, une place privilégiée.

Les garanties de procédure, qui concernent le droit à un environnement sain, offrent aux citoyens la possibilité d'intervenir dans l'application des réglementations juridiques environnementales. Etant, du reste, par excellence un droit social, technique et universel, le droit de l'environnement présuppose, dans sa mise en œuvre, la contribution de chaque citoyen, des collectivités locales, de la communauté nationale et même internationale. L'attitude du citoyen et de la communauté qui peuvent ignorer ou intervenir dans l'application adéquate des réglementations d'environnement, constituera donc un facteur stimulateur ou un obstacle aux buts envisagés par les normes juridiques écologiques y compris celles communautaires.

Pour l'instant on ne peut que constater la passivité du citoyen roumain, du moins en ce qui concerne l'exercice de son droit fondamental, à l'égard d'un environnement sain. La manière dont il profite de son droit de participer à la prise de décisions sur la protection de l'environnement, de son droit d'agir en justice pour demander réparation pour le préjudice écologique, montre que, en Roumanie, l'attitude du citoyen continue de représenter un obstacle sérieux dans l'application effective du droit de l'environnement y compris dans la perspective de ses dimensions communautaires.

### Conclusions

Le droit roumain de l'environnement se trouve à présent en plein processus de transformation, de modernisation et d'europanisation.

Sous l'influence de certains facteurs internes (la consolidation du système démocratique, l'achèvement de la transition) et externes (les grandes réunions internationales comme la Conférence de Rio de Janeiro et certaines conventions internationales, mais surtout l'intense travail d'harmonisation législative dans le contexte de la préparation de la Roumanie pour l'adhésion à l'UE) on est en train d'adopter des réglementations nouvelles qui constituent autant d'instruments modernes pour la protection de l'environnement et d'institutions plus adéquates de gestion et de protection de celui-ci.

Dans l'étape que nous traversons, l'objectif principal demeure l'harmonisation graduelle du droit interne de l'environnement avec les réglementations communautaires en ce domaine. Ce processus n'est pas exempt de difficultés d'ordre institutionnel, technique et matériel, sans ignorer celles qui relèvent des mentalités.

Certes, sous la pression de l'aspiration d'adhésion du pays à l'UE on ne peut nier le phénomène en cours de reprise massives des textes communautaires au niveau formel. Cela ne doit pas nous empêcher d'en voir certaines conséquences: leur absence d'adaptation aux réalités roumaines, leur caractère trop général, ce qui les rend difficilement applicables, l'incapacité d'assurer le cadre technique et institutionnel indispensable à leur application effective.

Dans ces conditions le grand danger relevé d'une reproduction du phénomène des „formes sans fond" que le développement de la législation et des institutions de l'État roumain moderne a déjà connu dans le passé. Cela aurait des effets divers et contradictoires: Les nouvelles formes européennes stimuleraient le développement du fond, du contenu, dans le sens souhaité. Cependant, en même temps la contradiction entre la forme (législative) moderne, de type communautaire et le fond (la réalité socio-économique) spécifiquement roumain peut engendrer dans le processus d'harmonisation des inadvertances et des convulsions.

Trouver les moyens qui puissent, avec le temps, faire diminuer et éliminer graduellement ces contradictions demeure le grand problème et la condition essentielle de la modernisation et de l'europanisation complètes du droit roumain de l'environnement.