



Association
Henri Capitant

Journées internationales polonaises

La responsabilité environnementale

La responsabilité environnementale en droit public

Roumanie

Łódź 5 – 7 juin 2023

Flaminia Stârc-Meclejan, Maître de conférences, Droit de l'environnement,
Faculté de Droit, Université de l'Ouest de Timișoara

Violeta-Irina Stratan, Chargé de cours, Droit administratif,
Faculté de Droit, Université de l'Ouest de Timișoara

1) Existe-t-il, dans votre pays, une définition en droit positif de la responsabilité environnementale ? Dans l'affirmative, merci d'en exposer les principales caractéristiques.

Il n'y a pas de définition proprement dite de la responsabilité environnementale en droit positif roumain. Pourtant, l'article 95 de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 195/2005 relative à la protection de l'environnement, qui réglemente la responsabilité environnementale, en distingue les caractéristiques : « La responsabilité pour les dommages à l'environnement a un caractère objectif, indépendant de la faute. En cas de pluralité d'auteurs, la responsabilité est solidaire. Exceptionnellement, la responsabilité peut également être subjective en cas de dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés, selon les réglementations spécifiques. La prévention et la réparation des atteintes à l'environnement se réalisent conformément aux dispositions de la présente ordonnance d'urgence et des règlements particuliers ».

L'adhésion de notre pays à l'Union Européenne a également rendu nécessaire la transposition en droit interne de la Directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, obligation que la Roumanie a accompli en adoptant l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 68/2007, ayant le même titre.

Les dommages écologiques *lato sensu* sont composés des dommages écologiques purs (constitués des impacts sur le milieu naturel) et des dommages *par ricochet* (impacts qui affectent la santé, l'intégrité corporelle, la vie et les biens des personnes, conséquences des atteintes au milieu naturel)¹.

Selon la doctrine², les deux catégories de dommages doivent faire l'objet d'une réparation : les dommages écologiques purs, en vertu de l'art. 95 de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 195/2005 et des dispositions de l'Ordonnance d'urgence n° 68/2007, alors que les dommages par ricochet – causés aux personnes physiques et morales de droit privé, en tant que conséquences des dommages à l'environnement, selon les règles de droit commun (solution prévue par l'art. 95 de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 195/2005 corroboré avec les dispositions de l'art. 3 (4) et art. 44 de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 68/2007).

2) Indépendamment de la prise de conscience mondiale relative à la dégradation de l'environnement, existe-t-il dans votre pays des facteurs particuliers qui font de la responsabilité environnementale une question particulièrement sensible ou débattue : vulnérabilité particulière du pays ou de l'une de ses régions au réchauffement climatique, catastrophe ayant touché le pays, procès particulièrement médiatique, etc. ? De manière plus générale, merci

¹ L. Pop, I. F. Popa, S. I. Vidu, *Tratat elementar de drept civil, Obligațiile*, Universul Juridic, Bucharest, 2012, pp. 538-546.

² *Ibidem*

d'indiquer tout élément particulier qui vous paraît pertinent pour mieux comprendre la manière dont la question de la responsabilité environnementale est abordée dans votre pays.

Les coupes de bois illégales sont le phénomène le plus sensible et débattu, voire susceptible d'engendrer un risque pour la sécurité nationale de notre pays. La Roumanie, qui jouit de la plus grande superficie de forêts vierges de l'Union Européenne, est également le pays le plus touché par l'exploitation forestière illégale en Europe. La Roumanie possède la zone forestière la plus importante d'Europe en termes de biodiversité, de taille et de paysages forestiers intacts. Selon les autorités roumaines, environ 80 millions de mètres cubes de bois ont été abattus illégalement sur l'ensemble du territoire national au cours des 20 dernières années, entraînant une perte de 5 milliards d'euros. Notre pays est l'un des principaux producteurs de bois en Europe. En Roumanie, plus de personnes travaillent dans le secteur de la sylviculture et de la transformation du bois que dans la plupart des autres États membres. Le règlement de l'UE sur le bois oblige les entreprises forestières à s'assurer qu'elles n'achètent pas et ne mettent pas sur le marché de l'UE des produits issus de bois récolté illégalement. Toutefois, l'expérience de la Roumanie semble montrer que le respect du règlement reste un problème³.

En février 2020, la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction contre la Roumanie pour avoir manqué à la protection de ses forêts et de ses espaces sensibles, partie intégrante de Natura 2000⁴. Il y a deux ans, SUMAL 2.0, - le Système d'Information intégré pour le suivi des matériaux en bois - a été mis en place en Roumanie : « Le système fournit des informations sur la provenance, la circulation et la commercialisation des matériaux en bois, sur le régime des installations de stockage du bois et des installations de transformation du bois rond. Ce système a été créé comme un outil contre l'exploitation forestière illégale »⁵.

Dans l'interprétation et l'application des dispositions de l'art. 6 al. (1) de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 85/2006 concernant l'établissement de méthodes d'évaluation des dommages causés à la végétation forestière dedans et dehors les forêts, approuvée par la Loi n° 84/2007, corroborée avec les dispositions des articles 254 et 266 de la Loi n° 53/2003 – le Code du travail, republiée, en se référant aux dispositions de l'art. 58 par. (1) de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 59/2000 concernant le statut du personnel forestier, approuvée par la Loi n° 427/2001, les actions en responsabilité patrimoniale peuvent être intentées contre les membres du personnel forestier chargé de la garde forestière, pour les dommages causés aux zones forestières qu'ils ont sous leur garde, dans les conditions de l'art. 1 lit. a) de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 85/2006. Ce genre d'actions relèvent de la compétence matérielle des tribunaux de conflits du travail⁶.

L'invasion humaine des forêts, les habitats de grands carnivores, ayant comme résultat leur expansion dans des environnements anthropiques, augmentent aussi le potentiel de conflits entre les hommes et les ours, question particulièrement sensible en Roumanie. Le procès très médiatisé du meurtre de l'ours brun Arthur, le 13 mars 2021, qui aurait pu n'être qu'un autre cas

³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-011336_RO.html.

⁴ O. Bizot, *Dans la forêt primaire de Roumanie, des activistes traquent la "mafia du bois" au péril de leur vie*, <https://observers.france24.com/fr/europe/20211004-roumanie-foret-primaire-mafia-bois-ikea-exploitation-illegale>.

⁵ Șt. Baci, *SUMAL, le Système d'Information Intégré pour le suivi des matériaux en bois, après deux ans d'activité*, https://www.rri.ro/fr_fr/sumal_le_systeme_dinformation_integre_pour_le_suivi_des_materiaux_en_bois_apres_deux_ans_dactivi-2677741.

⁶ La Haute Cour de Cassation et de Justice, La formation collégiale chargée de l'examen des recours dans l'intérêt de la loi, Décision n° 3/2014 du 12/05/2014.

d' « extrait » d'un ours du paysage, si les médias du monde entier n'avaient pas y attiré l'attention du public et forcé les autorités enquêter sur les circonstances suspectes de l'affaire, en est un exemple.

La survie future des ours dépend à la fois de leur capacité à s'adapter aux paysages modifiés par l'homme et du développement de stratégies de conservation appropriées. La « solution » au niveau institutionnel a été dans notre pays l'adoption de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 81/2021 relative à l'approbation des méthodes d'intervention immédiate pour prévenir et combattre les attaques des ours bruns contre les personnes et leurs biens dans les zones urbaines. Cet acte normatif établit un nouveau type de risque, à savoir « les attaques d'ours bruns (*Ursus arctos*) contre les personnes et leurs biens en le centre-ville des localités ». L'objectif principal de cette ordonnance semble être constitué par la protection des valeurs essentielles : la vie et l'intégrité corporelle de la personne, la santé et la sécurité publiques, les biens de toute nature appartenant au domaine public et privé des personnes morales et physiques (art. 1 al. (2) de l'Ordonnance). Si un ours entre pour la première fois dans des zones habitées par les hommes, ceux-ci doivent essayer de le chasser. Si l'ours y revient plusieurs fois, il pourra être tranquilisé et déplacé en dehors des zones habitées par l'homme dans la nature. Au cas où l'ours est dangereux, agressif et risque d'attaquer les personnes, il peut être extrait par euthanasie ou abattu⁷.

Ce cas pose, d'une part, une question environnementale chronique - celle des discrédances entre la réalité et la législation dans l'approche de la conservation de l'ours brun - espèce en voie de disparition en Roumanie - touchant les causes qui ont conduit au conflit sous-jacent homme-ours, mais tout en laissant ouvert le problème de l'applicabilité des idées de justice distributive et de coopération entre humains et non-humains dans ce domaine.

3) Existe-t-il dans votre pays des normes constitutionnelles ou de valeur équivalente qui traitent spécifiquement de l'environnement et de sa protection ? Si c'est le cas, ces normes ont - elles une incidence ou sont-elles susceptibles d'en avoir une en matière de responsabilité ? Merci de préciser si ces normes ont déjà été appliquées dans des litiges relevant de la responsabilité civile et de donner des précisions sur les cas qui vous paraissent les plus intéressants.

Oui, il existe dans notre votre pays des normes constitutionnelles qui traitent spécifiquement de l'environnement et de sa protection. L'art. 35 de la Constitution relatif au droit à un environnement sain dispose, en effet, que « (1) L'Etat reconnaît le droit de toute personne à un environnement sain et écologiquement équilibré. (2) L'État assure le cadre législatif pour l'exercice de ce droit. (3) Les personnes physiques et morales ont le devoir de protéger et d'améliorer l'environnement. » L'art. 135 de la Constitution prévoit que « 1) L'économie roumaine est une économie de marché, basée sur la libre initiative et la concurrence. (2) L'Etat doit : e) restaurer et protéger l'environnement, ainsi que maintenir l'équilibre écologique ». Et, selon l'art. 44 (7) de la loi fondamentale, « Le droit de propriété oblige au respect des charges relatives à la protection de l'environnement et au bon voisinage, ainsi qu'au respect des autres charges qui, selon la loi ou la coutume, reviennent au propriétaire. »

Ces normes ont (eu) une incidence et sont susceptibles d'en avoir une incidence dans le futur en matière de responsabilité.

⁷ Fl. Stârc-Meclejan, *Despre urși, oameni și mecanisme de apropiere in De-a dreptul în lanul de seară*, EUV, Timișoara, 2022, p. 139 et seq.

En analysant une exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'art. 71 de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 195/2005, prévoyant que « Il est interdit de changer la destination des terrains aménagés en espaces verts et/ou prévus comme tels dans les documents d'urbanisme, de réduire leurs surfaces ou de les déplacer, quel que soit leur régime juridique. Les actes administratifs ou juridiques émis ou conclus en non-respect des dispositions de l'al. (1) sont frappés de nullité absolue. », La Cour constitutionnelle roumaine a constaté que la protection du droit à un environnement sain, consacré par l'art. 35 de notre loi fondamentale, représente le but même de la réglementation de l'art. 71 de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 195/2005⁸ (posant un des problèmes les plus épineux, et à ce jour non résolu, de l'interdiction de changer la destination des terrains aménagés en espaces verts des villes de Roumanie).

En même temps, la Cour⁹ a constamment retenu dans sa jurisprudence que, étant donné le libellé de l'art. 44 de la Constitution, « le législateur ordinaire a la compétence d'établir le cadre juridique pour l'exercice des attributs du droit de propriété, dans l'acception de principe donné par la Constitution, de sorte qu'il n'entre pas en conflit avec les intérêts généraux ou les intérêts particuliers légitimes des autres sujets de droit, instituant ainsi des limitations raisonnables dans la réalisation de celui-ci, comme droit subjectif garanti ». D'ailleurs, l'art. 44 al. (7) de la loi fondamentale impose le respect par le titulaire du droit de propriété privé de toutes « les charges de protection de l'environnement »¹⁰.

4) Votre pays reconnaît-il la personnalité juridique, ou des attributs de celle-ci, à la nature ou à certaines de ses composantes ? Si tel est le cas, quelles conséquences cette reconnaissance est-elle susceptible d'avoir sur les actions en responsabilité ?

La législation roumaine protège la nature et les espèces non humaines, mais pas exactement leurs droits. Il existe des types de « relations juridiques entre les humains et la nature/les animaux » sanctionnant le comportement humain contre les individus d'une espèce ou contre l'espèce dans son ensemble. Mais l'animal n'existe pas, en tant que tel, dans la législation roumaine. La loi définit le terme « animal de compagnie », mais pas l'« animal sauvage », parce qu'elle protège les animaux sauvages seulement aux fins de la conservation des espèces, en distinguant les espèces protégées - la faune qui bénéficie d'un statut juridique de protection et les espèces non protégées. On procède de la même manière avec les autres éléments de la nature, comme, par exemple, la forêt (qui n'existe pas en termes du droit). La nature et les espèces non humaines sont toutes des « biens civils » aux yeux de la loi, et non des sujets de droit, à inclure dans la sphère de la justice. Nous les protégeons pour des raisons morales, telle la compassion, ou plutôt pour des raisons instrumentales.

Bien que la Roumanie ne reconnaisse pas la personnalité morale de la nature ou de certaines de ses composantes, il y a, néanmoins, des arguments dans la doctrine¹¹ qui tendent à soutenir, sur le fond, l'idée que la *summa divisio* du droit privé, personne - bien, ne peut plus couvrir la complexité des aspects liés au statut de l'animal et de la nature, en général. Forcer l'inclusion des « éléments de la nature » dans la catégorie des « biens » nous exposerait aux risques des dérapages qui caractérisent toute construction juridique. A partir de l'art. 13 du TFUE, déclarant

⁸ D. Anghel, *Răspunderea juridică în dreptul mediului, cu specială privire asupra răspunderii civile*, Universul Juridic, Bucharest, 2010, p. 34

⁹ Décision de la Cour constitutionnelle de Roumanie n° 937 du 18.10.2007.

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ Fl. Stârc-Meclejan, *O perspectivă juridică asupra homarului (și a animalului, în general)*, in „Analele UVT - seria Drept” n° 1/2020, p. 123 et seq.

que « Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant que des êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux. » notre droit a théoriquement assimilé le principe de sensibilité, en reconnaissant que les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. De ce point de vue, le concept des « communs » ou « *commons* », par exemple, mériterait d'être exploré pour ce qu'il y a le traitement de la nature et de l'animal par rapport à notre préoccupation pour l'avenir de la biodiversité et des générations futures.

5) Votre pays a-t-il transposé la Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux ? Si c'est le cas, la transposition s'est-elle contentée de reprendre fidèlement les dispositions de la directive, ou bien s'écarte-t-elle de manière significative de la directive ou comporte-t-elle des ajouts notables par rapport au contenu de celle-ci ? En cas de décalage entre la directive et sa transposition, merci d'apporter des précisions sur celui-ci.

Oui, la Roumanie a transposé la Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux par l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 68/2007. En application de l'art. 16 de la Directive n° 2004/35/CE - Relation avec le droit national – selon lequel la directive ne fait pas obstacle au maintien ou à l'adoption par les États membres de dispositions *plus strictes* concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux, notamment l'identification d'autres activités en vue de leur assujettissement aux exigences de la présente directive en matière de prévention et de réparation, ainsi que l'identification d'autres parties responsables, l'art. 31 de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 68/2007 prévoit un cas de solidarité passive de co-responsables (alinéas 1 et 2) et un cas de « *foreign direct liability* » (alinéa 3):

(1) Si le dommage à l'environnement ou la menace imminente d'un tel dommage a été causé par plusieurs exploitants, ceux-ci sont tenus de supporter conjointement les coûts des mesures préventives ou correctives.

(2) Les effets de la solidarité passive, y compris la répartition des frais entre codébiteurs, se réalisent selon les dispositions légales en vigueur, compte tenu des dispositions relatives au partage de la responsabilité entre le fabricant et l'utilisateur d'un produit.

(3) Si l'exploitant qui a causé des dommages à l'environnement ou une menace imminente de tels dommages fait partie d'un consortium ou d'une société multinationale, il sera tenu responsable de manière solidaire et indivisible avec ce consortium ou cette société.

Dans la relation entre les auteurs du dommage et la victime, l'établissement de la responsabilité solidaire représente une garantie pour celui qui a été lésé par un fait illicite qu'il sera indemnisé pour le préjudice subi, ayant le choix de diriger son action à l'encontre de chacun des auteurs du dommage (de préférence le plus solvable), qui pourra être tenu de réparer l'entier préjudice et exercer ultérieurement une action récursoire contre son coauteur. Contrairement à la réglementation précédente du Code civil, selon laquelle l'insolvabilité de l'un des codébiteurs tenus solidairement était supportée par le codébiteur qui avait payé la totalité de la dette, l'art. 1457 par. (1) NCC prévoit que la perte causée par l'insolvabilité de l'un des codébiteurs sera

supportée par les autres codébiteurs proportionnellement à la part de la dette qui appartient à chacun d'eux¹².

Le cas de « *foreign direct liability* » (alinéa 3 de l'art. 31 de l'Ordonnance d'urgence n° 68/2007) survient dans le contexte du déficit de gouvernance mondiale résultant de la globalisation rapide des acteurs et des activités économiques en l'absence d'institutions capables d'en gérer l'impact sur le monde entier. Il suppose que des actions en responsabilité civile transnationale peuvent être intentées contre les sociétés mères de sociétés multinationales devant les tribunaux de leur pays d'origine (de l'Union Européenne) pour les dommages causés aux personnes et à la planète dans les pays d'accueil (principalement des pays en cours de développement) en raison des activités locales de ces groupes de sociétés¹³.

11) Indépendamment des hypothèses de responsabilité évoquées précédemment, existe-t-il dans votre pays des dispositions législatives ou réglementaires qui imposent aux entreprises un ou des devoirs de vigilance particuliers en rapport avec l'environnement dans leurs rapports avec leurs fournisseurs, leurs sous-traitants, leurs filiales ou plus généralement leurs partenaires économiques ?

a. Si c'est le cas, merci de préciser à quelles conditions la responsabilité des entreprises peut être engagée en cas de violation, et notamment qui peut se prévaloir d'une telle violation et quelles sanctions peuvent alors être prononcées.

b. Existe-t-il des applications jurisprudentielles de cette responsabilité liée au devoir de vigilance environnementale des entreprises ? Si oui, merci de donner quelques indications sur les cas qui vous paraissent les plus intéressants. De manière plus générale, ce devoir de vigilance vous paraît-il de nature à avoir un impact significatif sur le comportement des entreprises ?

En Roumanie, l'accomplissement par une entreprise de ses obligations découlant de la responsabilité sociale (RSE) implique d'abord le respect de la loi sur la protection de l'environnement, des droits de l'homme ou des salariés etc. Ensuite, en tant qu'outil complémentaire à la loi (*hard law*), la RSE renforce le respect de ses prescriptions – dans le sens où les déclarations et les engagements des entreprises (incluses dans les codes de bonnes pratiques, le plus souvent, qui peuvent traiter des rapports des entreprises visées avec leurs fournisseurs, leurs sous-traitants, leurs filiales ou plus généralement leurs partenaires économiques) doivent permettre une réalisation plus efficace de la protection juridique de l'environnement, à travers une responsabilité « éthique » formulée conjointement par les parties concernées (les entreprises) et donc beaucoup plus susceptible d'être observée.

D'ailleurs, la consécration du principe de précaution dans notre droit influence le contenu de la faute, en particulier dans les questions environnementales. La notion de manque de précautions suffisantes a été retenue implicitement dans une série d'affaires concernant la santé publique (antennes-relais de téléphonie mobile présentant un risque sérieux pour la santé, en présence d'incertitude objectivement avérée sur les effets indésirables). Des efforts sont faits pour étendre le champ du raisonnement de type « précautions suffisantes » (visant initialement les autorités publiques¹⁴) aux personnes de droit privé, à travers la jurisprudence tenant les

¹² G. Boroi, C. A. Angheliescu, *Curs de drept civil. Partea generală*, Hamangiu, Bucharest, 2011, p. 91.

¹³ L. F. H. Enneking, *Multinationals and Transparency in Foreign Direct Liability Cases*, https://www.elevenjournals.com/tijdschrift/doqu/2013/3/DQ_2211-9981_2013_001_003_003.

¹⁴ COMMUNICATION DE LA COMMISSION sur le recours au principe de précaution Bruxelles, 2.2.2000 COM(2000) 1 final.

entreprises responsables de la réparation des dommages causés par les troubles du voisinage, qui fait appel au principe de précaution. Évidemment, cette nouvelle « responsabilité » influencera de manière significative l'avenir des entreprises qui, pour éviter de payer des dédommagements, seront contraintes de développer une approche prudente et des normes de « vigilance », visant à identifier et à prévenir les risques futurs¹⁵.

Selon l'art. 630 NCC – Le dépassement des inconvénients normaux du voisinage « (1) Lorsque le propriétaire cause, par l'exercice de son droit, des inconvénients plus importants que ceux normaux, dans les relations de voisinage, le tribunal peut l'obliger, pour des raisons d'équité, à des réparations au bénéfice de celui qui a subi le préjudice, ainsi qu'au rétablissement de la situation antérieure, lorsque cela est possible.

(2) Lorsque le préjudice causé est mineur par rapport à la nécessité ou l'utilité de l'activité préjudiciable du propriétaire, le tribunal peut autoriser cette activité. La personne qui subit le préjudice a néanmoins droit à des indemnités.

(3) Lorsque le préjudice est imminent ou très probable, le tribunal peut autoriser les mesures nécessaires pour le prévenir, par voie d'ordonnance de son président. »

Dans cette optique, et comme le souligne la doctrine française¹⁶, les risques environnementaux et sociaux pourraient être vus comme une opportunité du point de vue de la gouvernance d'entreprise, en ce sens que le principe de précaution prouve le potentiel d'un nouveau « standard de vigilance » applicable aux entreprises socialement responsables.

14) Dans votre pays, la responsabilité de l'État et des personnes publiques est-elle soumise aux règles ordinaires de la responsabilité civile ou à des règles spécifiques ? Ces règles sont-elles appliquées par un juge spécial (tel que le juge administratif en droit français) ?

Le droit public roumain régit trois catégories de personnes publiques¹⁷ :

(1) les personnes morales primaires : l'État et les collectivités territoriales ;

(2) les personnes morales de droit public qui sont, en même temps, des établissements publics¹⁸. Cette catégorie comprend, *inter alia*, les préfets, les ministères, les services publics déconcentrés, les autorités administratives indépendantes, les agences gouvernementales.

(3) les personnes morales de droit privé qui sont, à la fois, des établissements d'utilité publique, autrement dit les personnes morales de droit privé reconnues d'utilité publique ou autorisées à accomplir un service public et dotées, dans ce but, de prérogatives de puissance publique.

La responsabilité administrative en tant que forme spéciale de responsabilité juridique (différente de la responsabilité pénale ou civile) intervient seulement dans la sphère des relations entre l'administration et les particuliers, par suite d'une infraction des normes du droit administratif. Elle trouve ses fondements dans les dispositions de la loi fondamentale roumaine

¹⁵ Voir aussi J. Rochfeld, *Les grandes notions du droit privé*, coll. « Thémis droit », PUF, 2011, pp. 518-519.

¹⁶ Voir aussi C. Malecki, *Responsabilité sociale des entreprises. Perspectives de la gouvernance d'entreprise durable*, LGDJ, 2014, p. 375.

¹⁷ C. Clipa, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrative. Vol. II. Tomul 2, Specificitățile*, Hamangiu 2021, p. 70.

¹⁸ Dont la définition légale est ainsi libellée : « tout organe de l'État ou des collectivités territoriales qui agit pour la satisfaction d'un intérêt légitime public ayant été doté de prérogatives de puissance publique »)

(les articles 52¹⁹ et 126²⁰), du Code administratif²¹, de la Loi du contentieux administratif n° 554/2004, de l'Ordonnance du Gouvernement n° 2/2001 relative au régime juridique des contraventions.

Le **Code administratif roumain** définit la responsabilité juridique en tant que forme de la responsabilité sociale engagée à la suite de la violation des règles de droit, afin que les auteurs des faits illicites en subissent les conséquences dans le but de rétablir l'ordre juridique lésé, au besoin par le recours à la contrainte étatique (art. 563). Les faits illicites commis par les agents de l'administration publique peuvent engendrer, selon le cas, la responsabilité administrative, civile ou pénale (art. 564).

La responsabilité administrative est régie par les dispositions de la VII^{ème} partie du Code administratif. Elle consiste en l'ensemble des droits et obligations de nature administrative issus d'un fait illicite enfreignant les normes du droit administratif (art. 565), et comporte trois formes : disciplinaire, contraventionnelle et patrimoniale (art. 566).

La doctrine administrative roumaine distingue les mêmes types de responsabilité administrative, notant toutefois que la seule responsabilité qui « mérite » cette dénomination est la responsabilité patrimoniale de l'administration publique envers les particuliers : en effet, celle-ci dérive d'un rapport juridique fautif, issu d'un acte administratif illégal (explicite ou implicite), ou d'un fait illicite (l'accomplissement défectueux d'un service public)²².

Si la première forme de responsabilité administrative concerne les rapports juridiques entre l'administration publique et ses agents, n'ayant pas d'incidence spéciale en droit de l'environnement, les deux autres peuvent y trouver place et connexions.

Le Code administratif ne réserve qu'un seul article à la **responsabilité administrative-contraventionnelle** - l'article 572 – qui se limite à en esquisser la définition par la technique du renvoi : une forme de responsabilité administrative « engagée par suite d'une contravention identifiée selon la législation spécifique en la matière ».

Formes d'illicite administratif en droit roumain, les contraventions sont réglementées par l'Ordonnance du Gouvernement n° 2/2001 – « loi-cadre » en la matière, fixant leur régime juridique et les règles de la procédure contraventionnelle, et par les actes normatifs régissant autres domaines du droit. En droit de l'environnement, la définition générale de la contravention – le fait commis avec culpabilité, établi et sanctionné par la loi *lato sensu* (loi, règlement, acte administratif normatif) – est complétée par des éléments spécifiques établis, par voie réglementaire ou législative, dans les nombreux textes normatifs gouvernant cette branche du droit. A titre d'exemple : l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 195/2005 relative à la

¹⁹ Sous le titre marginal « Le droit de la personne lésée par une autorité publique », cet article établit que : « (1) Toute personne lésée dans un de ses droits ou dans un intérêt légitime, par une autorité publique, par un acte administratif ou par le fait qu'il n'a pas été répondu à sa requête dans le délai prévu par la loi, a le droit d'obtenir la reconnaissance du droit invoqué ou de l'intérêt légitime, l'annulation de l'acte et la réparation du dommage subi. (2) Les conditions et les limites de l'exercice de ce droit sont établies par une loi organique. (3) L'Etat est matériellement responsable des préjudices causés par les erreurs judiciaires. La responsabilité de l'Etat est établie dans les conditions prévues par la loi et n'écarte pas la responsabilité des magistrats qui auraient exercé leur fonction de mauvaise foi ou manifestant une grave négligence. »

²⁰ Selon le 6-ème alinéa de cet article : « Le contrôle judiciaire des actes administratifs des autorités publiques, à voie de contentieux administratif, est garanti, excepté ceux qui portent sur les rapports avec le Parlement, ainsi que les actes de commandement de caractère militaire. Les instances de contentieux administratif ont la compétence de la solution des requêtes des personnes lésées par les ordonnances ou, selon le cas, par les dispositions contenues dans les ordonnances déclarées inconstitutionnelles. »

²¹ L'Ordonnance d'urgence du gouvernements n° 57/2019 relative au Code administratif, publiée dans le Journal Officiel n° 555 du 5 juillet 2019.

²² O. Podaru, *Noul Cod administrativ, între detalii și ansamblu. Câteva idei, "Dreptul" n° 12/2016.*

protection de l'environnement, l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 92/2021 relative au régime des déchets, la Loi n° 278/2013 relative aux émissions industrielles, la Loi sur l'eau n° 107/1996, l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 57/2007 relative au régime des aires naturelles protégées, à la conservation des habitats naturels, à la flore et à la faune, etc.

La souplesse de la procédure établie par l'Ordonnance du gouvernement n° 2/2001, due au bref délai entre la constatation des faits illicites et l'application des sanctions correspondantes, est considérée un avantage de la responsabilité contraventionnelle par rapport aux autres formes de responsabilité juridique²³. Le caractère exécutoire et le contenu des sanctions applicables constituent des atouts pour l'accomplissement des fonctions préventive, répressive et réparatoire de la responsabilité contraventionnelle, la célérité y étant nécessaire pour efficacement combattre l'activité illicite, en diminuer les effets, punir les coupables et réparer les préjudices²⁴.

Les sanctions contraventionnelles établies dans la législation générale se distinguent en sanctions principales (l'avertissement ; l'amende ; le travail d'intérêt général – cette dernière ne s'appliquant pas, *de lege lata*, aux personnes morales) et sanctions complémentaires (la confiscation des biens destinés, utilisés ou résultant des contraventions ; la suspension ou la révocation de l'autorisation d'exercer une activité économique; la fermeture de l'entreprise; le blocage du compte bancaire de l'entreprise ; la suspension de l'activité économique; le retrait, à titre temporaire ou définitif, de la licence nécessaire pour exercer des activités de commerce extérieur ; la suppression des travaux et la remise du terrain dans son état d'origine).

Des lois spéciales peuvent établir d'autres sanctions principales ou complémentaires. A titre d'exemple, l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 92/2021 relative au régime des déchets a apporté une sanction complémentaire nouvelle au registre des sanctions contraventionnelles existantes, à savoir celle prévue dans son art. 63, consistant à obliger le contrevenant coupable d'abandon illégal de déchets à ramasser les déchets et les faire éliminer en conformité avec la législation en vigueur et aussi à décontaminer le terrain, à ses propres frais.

L'engagement de la responsabilité contraventionnelle jouit d'une efficacité accrue grâce aux agents chargés de constater les contraventions et dresser les constats d'infraction : il s'agit surtout des commissaires de la Garde Nationale de l'Environnement, qui ont une compétence spécialisée en matière de protection de l'environnement. Les plaintes contre les constats d'infraction sont soumises aux juridictions de droit commun.

Quant à la **responsabilité administrative-patrimoniaire**, elle a été définie à partir des dispositions du Code administratif roumain comme l'obligation de l'Etat ou des collectivités territoriales d'indemniser les particuliers pour les préjudices causés par les actes administratifs ou les faits juridiques assimilés pris ou commis dans les cadres institutionnels d'un service public et à l'occasion de l'exercice des prérogatives de puissance publique²⁵.

La responsabilité administrative-patrimoniaire est premièrement une responsabilité de l'Etat ou des collectivités territoriales et subsidiairement une responsabilité des autorités publiques. Dans la première hypothèse, elle s'identifie à la responsabilité pour le fait d'autrui : celle de l'Etat ou des collectivités territoriales pour les actes administratifs illégaux et les faits juridiques illicites des autorités publiques n'ayant pas de capacité juridique et de patrimoine propre²⁶. En revanche, les autorités et les institutions publiques dotées de capacité juridique devront indemniser les particuliers pour les préjudices causés par leurs actes ou faits illicites du

²³ G. Manu, *Jurisprudență contravențională de mediu. Teorie și practică*, Ed. Universul Juridic, Bucharest, 2021, p. 20.

²⁴ *Ibidem*, p. 21.

²⁵ C. Clipa, *op. cit.*, pp. 334-335.

²⁶ *Ibidem*, p.335.

budget propre²⁷. La responsabilité administrative patrimoniale peut être engagée pour des préjudices causés par les actes administratifs ou les faits juridiques assimilés relevant des autorités et institutions publiques, mais aussi en raison des carences dans l'organisation et le fonctionnement des services publics²⁸.

Avant l'entrée en vigueur du Code administratif roumain, les auteurs de droit administratif avaient analysé la responsabilité administrative patrimoniale par rapport aux dispositions de la Loi du contentieux administratif n° 554/2004 et à la jurisprudence de la Haute Cour de Cassation et de Justice en la matière. Ils en avaient déduit le caractère subjectif de cette forme de responsabilité, fondée sur l'idée de culpabilité des autorités publiques ayant pris un acte administratif illégal ou commis un fait juridique assimilé préjudiciable pour les particuliers²⁹. Ces préjudices peuvent résulter, par exemple, des actes d'autorité pris pour la mise en œuvre des lois ou des contrats conclus avec les personnes morales de droit privé pour la gestion des biens et services publics. Si toutes les conditions nécessaires pour l'engagement de la responsabilité patrimoniale sont accomplies (l'existence d'un acte administratif illégal, ayant causé des préjudices matériels ou moraux aux particuliers, le lien de causalité entre l'acte illégal et le préjudice et la culpabilité (des agents) de l'autorité publique), l'octroi du dédommagement sera décidé par le juge administratif (siégeant aux chambres administratives des TGI ou des Cours d'appel).

L'on considère aussi que, de manière exceptionnelle, la responsabilité patrimoniale peut avoir un caractère objectif, étant engagée « pour des raisons d'équité, (...) indépendamment de toute culpabilité »³⁰. Tel serait le cas de la responsabilité du fait des préjudices causés par les actes administratifs légaux, fondée sur l'article 221 du Code civil roumain, aux termes duquel « à moins que la loi n'en dispose autrement, les personnes morales de droit public sont tenues des faits licites (...) de leurs organes aux mêmes conditions que les personnes morales de droit privé ». Cette disposition consacrerait, à l'avis des auteurs cités, la responsabilité des personnes publiques pour les préjudices causés par leurs faits licites, qui exclue toute culpabilité dans l'exercice de leurs attributions³¹. En effet, s'il est de principe que les particuliers doivent subir les contraintes raisonnables auxquelles ils sont soumis par les autorités publiques au nom de l'intérêt général, ils doivent aussi avoir le droit d'être indemnisés par ces autorités chaque fois que telles contraintes sont inhabituelles³². Dans la situation où derrière cette responsabilité patrimoniale objective de l'administration publique se trouve l'organisation ou le fonctionnement d'un service public, l'obligation d'indemniser les particuliers serait fondée sur l'idée de risque ou de garantie³³.

15) Dans votre pays, la responsabilité de personnes publiques a-t-elle été recherchée pour sanctionner des atteintes causées à l'environnement ?

a. Si tel est le cas, merci d'indiquer le fondement de ces actions (et notamment s'il s'agit d'un des cas de responsabilité évoqués dans la première partie), si ces actions ont abouti, et si cette responsabilité a été reconnue, quel a été le fait dommageable à l'origine de l'engagement de la

²⁷ Conclusion issue de l'interprétation de l'art. 575 alinéa 1 du Code administratif corroboré avec l'art. 224 du Code civil roumain.

²⁸ C. Clipa, *op. cit.*, p. 335.

²⁹ A. Trăilescu, *Răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale*, C.H. Beck, Bucharest, 2013, pp. 140-148.

³⁰ *Ibidem*, p. 148.

³¹ *Ibidem*, p. 149.

³² *Ibidem*, p. 151.

³³ C. Clipa, *op. cit.*, p. 341.

responsabilité (par exemple, une action directement menée par la personne publique, une carence dans la réglementation de certaines activités menées par des personnes privées ou la violation d'un engagement international) ? Merci de donner quelques précisions sur des affaires emblématiques, s'il en existe dans votre pays, et de préciser les objets sur lesquels ont porté les contentieux les plus remarquables (lutte contre le réchauffement climatique, disparition ou atteinte aux espèces protégées, pollution de l'air, réglementation de l'usage de polluants, etc.).

En Roumanie, la gestion des déchets constitue un domaine particulièrement notoire pour l'incapacité des autorités publiques à assurer le respect du droit de l'environnement. La jurisprudence relève de nombreux cas où les personnes publiques, censées respecter et faire respecter les règles en matière de gestion des déchets, ont été mises en cause pour leur violation. A titre d'exemple, la responsabilité contraventionnelle d'une collectivité territoriale a été engagée pour manquement à l'obligation d'assurer la salubrité des terrains dont elle était propriétaire. Ainsi, la commune P., du département de Vâlcea, a été punie d'une amende contraventionnelle pour avoir manqué à deux obligations imposées par l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 195/2005 relative à la protection de l'environnement : (1) celle de protéger l'environnement, incombant à toute personne physique ou morale, par la prise des mesures nécessaires pour s'assurer de la salubrité de tout terrain leur appartenant (art. 94, alinéa 1(r)) et (2) celle d'exécuter, intégralement et dans les délais prescrits, les mesures imposées par les organes compétents en matière de contrôle de la protection de l'environnement (art. 96, alinéa 3 (9)). En l'espèce, le tribunal d'instance a rejeté la plainte formulée par la commune à l'encontre du constat d'infraction dressé par les commissaires de la GNE (la Garde nationale de l'environnement). L'amende y appliquée sanctionnait la personne publique pour les dépôts illégaux de déchets ménagers, abandonnés sur un terrain de son territoire. Lors des contrôles précédents de la GNE, la commune avait été mise en demeure de nettoyer ledit terrain. Pour se défendre devant le juge, les autorités locales ont soutenu qu'elles avaient procédé à la décontamination du terrain en question et que les dépôts constatés par les commissaires n'étaient qu'un « hasard » imputable aux habitants de la commune, qui ont continué d'y abandonner les déchets ménagers. Saisi par voie d'appel, le TGI a confirmé la valabilité du constat d'infraction, statuant qu'il incombait à la commune de nettoyer les terrains faisant l'objet de son droit de propriété et qu'elle n'avait apporté aucune preuve à l'appui de son allégation relative à l'exécution des obligations imposées par les représentants de la GNE. Par conséquent, ce manquement continu à l'obligation de protéger l'environnement présentait un degré de danger social élevé, de nature à rendre inopportun le remplacement de la sanction de l'amende par celle de l'avertissement.

Dans une autre affaire, la responsabilité contraventionnelle d'une autre collectivité territoriale a été engagée sur le fondement de l'ancienne Loi n° 211/2011 relative au régime des déchets³⁴. La commune a été punie d'une amende contraventionnelle à la suite de l'identification d'une importante quantité de déchets déposés directement sur le sol, à côté de l'Hôtel de Ville. Le tribunal d'instance a rejeté la plainte formulée par l'administration locale, visant à faire annuler le constat d'infraction et, subsidiairement, à faire remplacer l'amende par un avertissement. Pour statuer ainsi, le tribunal a constaté l'incapacité des autorités de la collectivité locale à bien gérer le service de collecte des déchets, incapacité dont témoignait les grandes quantités de déchets déposés sur un terrain de l'immédiat voisinage de la mairie. Aux yeux du juge, l'accumulation des déchets dans un tel endroit et d'une telle manière donnait un mauvais exemple aux habitants de la commune, pour lesquels l'activité des autorités locales aurait dû représenter une norme de conduite. Dans ces conditions, le remplacement de l'amende par un

³⁴ Abrogée par l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 92/2021 relative au régime des déchets.

avertissement risquerait de faire perpétuer la mauvaise conduite en matière de gestion des déchets.

Notre recherche en matière de contentieux administratif n'a relevé aucune affaire ayant pour objet l'engagement de la responsabilité administrative-patrimoniale des personnes publiques en droit de l'environnement. Pourtant, il y a des jugements où le juge administratif a annulé des actes administratifs illégaux ayant incidence en matière de la protection de l'environnement, susceptibles d'avoir causé des préjudices aux particuliers. Ces derniers se sont contentés à contester la légalité des actes en question pour faire cesser leurs effets, sans demander réparation des préjudices subis par suite de leur adoption. Parmi les causes possibles d'une telle attitude timide devant la justice, la doctrine³⁵ a identifié la nécessité de payer les honoraires d'avocat, la crainte de se voir obligés de payer les frais judiciaires aux défendeurs en cas d'échec de l'action, surtout compte tenu du fait que lesdits défendeurs étaient des personnes publiques, la perception générale du pouvoir illimité des autorités publiques et le manque de confiance en la justice.

Par jugement du 16 juillet 2019³⁶, le TGI de Maramureș a annulé deux arrêtés municipaux successifs par lesquels le Conseil municipal de Sighetu Marmăției avait décidé de céder l'administration d'un terrain du territoire municipal (dont la superficie initiale était de 8.072 m², étant étendue à 18.823 m² par le second arrêté), au concessionnaire du service local de salubrité, pour y faire bâtir une « plateforme temporaire pour le stockage des déchets ». La construction de cette plateforme temporaire aurait été rendue nécessaire par la fermeture de l'ancien dépôt non-conforme de déchets et le retard de l'opérationnalisation du nouveau dépôt conforme devant desservir la localité. Saisi par les particuliers habitant dans la proximité de la plateforme, le juge administratif a statué que les deux arrêtés étaient illégaux en raison du fait qu'ils ignoraient la condition légale de la distance minimale de 1.000 m devant exister entre la plateforme temporaire de stockage des déchets et les zones résidentielles du voisinage. En acquiesçant aux opinions de l'auteur cité, nous y ajoutons que, dans cette situation, une action en responsabilité patrimoniale dirigée à l'encontre des personnes morales responsables aurait pu être intentée avec succès par les habitants des zones résidentielles du voisinage de la plateforme, soit par la demande initiale, soit ultérieurement, dans le délai d'un an de la connaissance de l'étendue du dommage (délai prévu par l'art. 19 alinéa (1) de la Loi du contentieux administratif n° 554/2004). Le préjudice qui leur avait été causé par les actes de l'autorité délibérative locale nous semble certain et actuel, dans les conditions où l'expertise judiciaire présentée devant la Cour d'Appel a relevé que la plateforme de stockage de déchets représentait une source de pollution pour l'environnement et la santé humaine, compte tenu des distances effectives de 45 m - 110 m entre son emplacement et les habitations du voisinage, alors que la distance légale minimale prévue était d'au moins 1.000 m.

b. Quelles sont les personnes pouvant agir en responsabilité contre l'État ou les personnes publiques, quels sont les mesures, sanctions ou remèdes dont elles peuvent demander l'application (réparation en nature ou en équivalent, injonction, astreinte, etc.), et ceux dont elles ont obtenu le prononcé, le cas échéant ? Existe-t-il un statut spécifique accordé à certaines personnes morales dont la mission statutaire est la protection de l'environnement (agrément pour les associations, agences de l'État, présomption d'intérêt à agir, etc.) ?

³⁵ D. Ionescu, *Dincolo de cuvinte: controlul efectiv al puterii judecătorești asupra actelor administrației. studiu de caz: „Platforma pentru stocarea temporară a deșeurilor” din Sighetu Marmăției*, Jurnalul Baroului Cluj n° 1/2022.

³⁶ Le jugement du TGI de Maramureș (Jugement n° 1002 du 16 juillet 2019) a été confirmé en appel par celui de la Cour d'Appel Cluj (Arrêt n° 159 du 12 février 2020).

Les affaires présentées ci-dessus montrent qu'en matière de l'environnement ce sont surtout les commissaires de la Garde Nationale de l'Environnement qui agissent en responsabilité contre l'Etat ou les personnes publiques. La GNE est une agence gouvernementale spécialisée, dotée de personnalité juridique et entièrement financée par le budget de l'Etat, subordonnée à l'autorité publique centrale pour la protection de l'environnement. Organisme d'inspection et de contrôle dont les commissaires sont des fonctionnaires publics, la GNE a la mission d'assurer le contrôle de la mise en œuvre professionnelle, uniforme et intégrée de la politique gouvernementale et de la législation nationale en matière de protection de l'environnement³⁷.

A part les amendes, les commissaires de la GNE peuvent appliquer les sanctions complémentaires qu'il estiment adéquates par rapport à la gravité de l'atteinte apportée à l'environnement : la suspension/cessation de l'activité par suite de la constatation de la pollution et de la détérioration de l'environnement, en raison du manquement aux obligations légales ou de la défaillance de se soumettre aux obligations imposées par voie de notes de constatation préalables/ concomitantes aux constats d'infractions.

16) La responsabilité environnementale de votre Etat a-t-elle été recherchée devant des juridictions internationales ?

Oui. Bien que la Convention européenne des droits de l'homme ne consacre pas en tant que tel un droit à l'environnement, la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à connaître de cas dans le domaine de l'environnement contre la Roumanie en raison du fait que l'exercice de certains des droits garantis par la Convention peut être compromis par la dégradation de l'environnement et l'exposition à des risques environnementaux. Il s'agit des cas concernant l'Interdiction des traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention), le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile (article 8 de la Convention), la liberté d'expression / liberté de recevoir ou de communiquer des informations (article 10 de la Convention), la liberté de réunion et d'association (article 11 de la Convention), ou la protection de la propriété (article 1 du Protocole n° 1 à la Convention).

Des actions contre la Roumanie ont été engagées aussi devant la Cour de justice de l'Union européenne, dans des cas concernant la désaffectation de décharges, la lutte contre la pollution atmosphérique, le dépassement systématique et persistant des valeurs limites pour les microparticules (PM10) à Bucarest, l'émission de poussière, des particules fines de poussière en suspension dans l'air, le refus de la Commission de divulguer des informations et d'interdire toute transaction portant sur des quotas d'émission dérobés, ou la conservation des oiseaux sauvages dans des zones de protection spéciale. En novembre 2021, la Commission a décidé de renvoyer la Roumanie devant la Cour de justice de l'Union européenne, au motif que le pays ne s'est pas pleinement conformé à l'arrêt de la Cour du 18 octobre 2018 déclarant que la Roumanie avait manqué à ses obligations liées à la directive sur la mise en décharge des déchets (directive 1999/31/CE)³⁸.

Des cas importants concernant l'accès à l'information environnementale et la participation du public au processus décisionnel ont été portés aussi devant la Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, le seul instrument international juridiquement

³⁷ Arrêté du Gouvernement n° 1005/2012 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Garde Nationale de l'Environnement.

³⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/INF_21_5342.

contraignant qui accorde des droits généraux et concrets de participation au processus décisionnel ainsi que d'accès à l'information et à la justice en matière d'environnement³⁹.

17) Merci d'indiquer tout autre élément qui vous paraît pertinent sur le thème de la responsabilité environnementale et que les questions qui précèdent ne vous ont pas permis d'évoquer. En particulier, merci d'indiquer s'il existe d'autres régimes ou règles de responsabilité susceptibles de s'appliquer en matière environnementale qui n'ont pas été évoqués jusqu'ici.

Selon l'art. 193 alinéa (2) NCC – Les effets de la personnalité morale, « Nul ne peut invoquer à l'encontre d'une personne de bonne foi la qualité de sujet de droit d'une personne morale pour dissimuler une fraude, un abus de droit ou une atteinte à l'ordre public ».

Cette disposition est particulièrement importante parce que, dans notre droit, ce n'est pas le groupement d'entreprises qui est dotée de la personnalité juridique, mais chaque entreprise, membre du groupe, qui peut, par conséquent, se prévaloir de l'autonomie et de la limitation de responsabilité qui en découlent. Dans le contexte de l'existence simultanée en Roumanie d'autres mécanismes juridiques permettant une levée du voile corporatif, les dispositions du Code civil susmentionnées représentent un effort du législateur pour rassembler les éléments constitutifs de la doctrine dans une réglementation cohérente. La nouvelle réglementation est, de la sorte, une impulsion adressée aux tribunaux pour lever le voile corporatif et rétablir la réalité des faits, comme par exemple dans le cas de graves problèmes de pollution⁴⁰.

18) Si ce point n'a pas été abordé jusqu'ici, merci de préciser si la possibilité existe d'intenter des actions collectives ou de groupe en matière de responsabilité environnementale. Si c'est le cas, merci d'indiquer si de telles actions sont faciles à mettre en œuvre, si certaines ont déjà été exercées et quelle a été leur issue si elle est connue.

Les associations de protection de l'environnement jouent un rôle important dans notre société parce qu'elles peuvent défendre un intérêt partagé par de nombreuses personnes. Tout comme la CEDH l'a précisé dans l'affaire *L'Erablière A.S.B.L. c. Belgique*⁴¹, nos tribunaux ne sauraient pas recevoir des actions du type *actio popularis* : « si la Convention ne permet pas l'*actio popularis* c'est pour éviter la saisine de la Cour par des individus se plaignant de la simple existence d'une loi applicable à tout citoyen d'un pays ou d'une décision de justice auxquels ils ne sont pas parties. Toutefois, l'intérêt "général" défendu en l'espèce par le recours de la requérante ne peut pas être assimilé à une *actio popularis*, compte tenu des circonstances de l'espèce, notamment la nature de l'acte attaqué, la qualité de la requérante et de ses fondateurs ainsi que le but matériellement et géographiquement limité poursuivi par celle-ci. En conséquence, la "contestation" soulevée par la requérante avait un lien suffisant avec un "droit" dont elle pouvait se dire titulaire en tant que personne morale pour que l'article 6 s'applique ». Ils jugent, quand même, que l'*actio popularis* n'est pas applicable dans le cas d'un recours intenté par une association qui, tout en étant d'intérêt général, défend également l'intérêt particulier de ses membres. De plus, la Cour d'Appel de Cluj⁴² a décidé, en application du même arrêt, *L'Erablière*, de la CEDH, qu'un cabinet d'avocats a qualité à agir en justice lorsqu'il conteste la légalité des

³⁹ https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_FRE_interactive.pdf.

⁴⁰ Fl. Stârc-Meclejan, *Grupul de societăți și răspunderea pentru atingeri aduse mediului*, in *Analele Universității de Vest din Timișoara - Seria drept*, n° 1/2014, p. 180.

⁴¹ Arrêt de 24 février 2009.

⁴² Cour d'Appel de Cluj, Section III des Litiges Administratifs et Fiscaux, Arrêt 1195/2019 du 26 septembre 2019.

actes administratifs pris ou adoptés en application de la législation relative à la protection de l'environnement par le biais du contentieux administratif en annulation.

En même temps, le cadre des actions collectives proprement dites commence à se « dessiner » en Roumanie. On ne peut plus ignorer la réalité que de plus en plus d'actes illégaux sont causés par l'action de plusieurs et nuisent à des centaines, des milliers voire des millions de personnes ou peuvent avoir un impact sur les gens en général - pour reprendre l'expression d'Ulrich Beck, la « société du risque » apparaît comme un effet secondaire de « la vie moderne »⁴³ et exige la sortie, au moins sous certains aspects, du paradigme individualiste dans lequel se placent les relations juridiques et les différends litigieux⁴⁴.

Selon le § 75 du Préambule de la nouvelle Directive (UE) 2020/1828 du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs, « En ce qui concerne le droit de l'environnement, la présente directive tient compte de la convention de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après dénommée « convention d'Aarhus ») ». Cela veut dire que le texte de la directive, qui contient un ensemble d'exigences harmonisées pour la mise en place de systèmes d'action collective en vue de l'octroi de mesures de réparation pour les consommateurs dans les États membres, vise aussi le domaine des atteintes à l'environnement se répercutant sur les droits des consommateurs. Au fait, la Recommandation de la Commission du 11 juin 2013 relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation dans les États membres en cas de violation de droits conférés par le droit de l'Union (2013/396/UE) spécifie qu'il est des domaines où l'intervention des personnes privées sous la forme d'un recours collectif complète utilement le contrôle public du respect des droits conférés par le droit de l'Union, telle *la protection de l'environnement* (§ 7 du Préambule). La Recommandation souligne en ce qui concerne le droit de l'environnement, qu'elle tient compte « des dispositions de l'article 9, paragraphes 3, 4 et 5, de la convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus), lesquelles favorisent un accès non restrictif à la justice en matière d'environnement, énoncent les critères que les procédures judiciaires doivent respecter, imposant notamment qu'elles soient rapides sans que leur coût soit prohibitif, et prévoient une information du public et la mise en place de mécanismes d'assistance dans ce domaine, respectivement. » (§ 23 du Préambule). Pour le moment, il faut attendre la transposition de la directive européenne en droit roumain, ainsi que les premières décisions de jurisprudence en la matière des actions collectives.

19) Existe-t-il des procédures particulières prévues en cas de dommage environnemental transfrontalier ?

Les règles d'accès à la justice sont prévues pour tout individu ou toute ONG, indépendamment de leur résidence ou de leur nationalité. Le public concerné est constitué par tout individu ou ONG. Le droit à un environnement sain et équilibré est un droit fondamental selon l'art. 35 de la Constitution. Par conséquent, toute personne ou toute ONG environnementale est habilitée à utiliser le droit d'accès à la justice pour la protection de l'environnement. La définition du « public » est donnée par l'article 2 point 56 de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 195/2005

⁴³ I. I. Neamț, *Acțiunea colectivă ca mijloc de reparare a prejudiciilor în masă*, Universul Juridic, 2017, p. 31.

⁴⁴ *Ibidem*

relative à la protection de l'environnement : une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique nationale, leurs associations, organisations ou groupes. Les mêmes réglementations que celles décrites pour les ONG nationales sont également valables pour les ONG d'autres pays, de sorte que les ONG d'autres pays ont qualité à agir dans les mêmes conditions que les ONG nationales. Le tribunal compétent est le même que si l'ONG était nationale.

Une décision importante dans ce domaine a été rendue par la Haute Cour de Cassation et de Justice qui a établi que, dans l'interprétation et l'application unitaire des dispositions de l'art. 1 al. (1), art. 2 al. (1) lettres a), r) et s) et art. 8 al. (1¹) et (1²) de la Loi sur le contentieux administratif n° 554/2004, pour effectuer un contrôle de légalité des actes administratifs à la demande des associations, en tant qu'organismes sociaux intéressés, l'invocation de l'intérêt public légitime doit être subsidiaire à l'invocation d'un intérêt privé légitime, ce dernier découlant du lien direct entre l'acte administratif et les objectifs de l'association, conformément à ses statuts. Cette décision donne la possibilité à toute ONG ayant un objet (établi dans ses statuts) dans le même domaine que ledit acte administratif de contester l'acte administratif (dans notre cas, la protection de l'environnement).

La décision administrative environnementale peut être contestée par les ONG environnementales (art. 20 l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 195/2005 relative à la loi sur la protection de l'environnement). Selon la procédure des tribunaux administratifs, art. 2 lettres a, r et s de la Loi n° 554/2004, les ONG sont considérées comme des « organisations sociales » qui peuvent contester les actes administratifs (y compris les actes administratifs environnementaux) fondés sur « l'intérêt public légitime », si la protection de l'environnement est un objectif inscrit dans leurs statuts.

La réclamation administrative doit être déposée dans les 30 jours suivant la prise de connaissance du contenu de la décision administrative environnementale par le public intéressé. La plainte peut également être déposée après ce délai, pour des motifs justifiés, mais au plus tard dans les 6 mois qui suivent la date à laquelle le public a pris connaissance de son contenu (art. 7.3 de la Loi n° 554/2004).

Comme indiqué ci-dessus, l'assistance *pro bono* n'est pas expressément réglementée par la loi mais peut être obtenue si un avocat ou un cabinet d'avocats y consent. De plus, l'aide judiciaire est offerte dans les mêmes conditions que pour les ONG nationales.

En matière d'environnement, toute personne a qualité pour agir sans avoir à prouver l'existence d'un préjudice (art. 5 d) de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 195/2005).

Le public concerné d'autres pays est informé conformément à la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, ratifiée par la Roumanie par la Loi n° 22/2001, et également conformément à la législation nationale. Art. 26 de la loi n° 278/2013 concernant les émissions industrielles prévoit que le public des pays voisins doit être informé en même temps que le public national. La même règle est également établie par l'art. 17 al. 1 de La loi n° 292/2018 concernant l'évaluation de l'impact de certains projets publics et privés sur l'environnement. Cependant, la procédure de communication des informations passe par les autorités compétentes de l'État voisin et non directement au public concerné.

Art. 35 de l'Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 68/2007 prévoit que l'autorité nationale compétente doit informer l'autorité compétente en matière d'environnement correspondante. Si le préjudice s'est déjà produit, l'autorité nationale compétente en matière d'environnement informera l'autorité compétente du pays voisin dans un délai de 24 heures. Il

n'existe aucune disposition concernant l'obligation d'informer directement le public des pays voisins susceptibles d'être concernés.

Les délais de participation du public concerné d'autres pays, y compris l'accès à la justice, sont similaires à ceux établis pour le public national. L'information concernant l'accès à la justice est mentionnée à la fin de l'acte administratif, où sont précisées le délai, la disposition de la loi applicable et la juridiction compétente⁴⁵.

20) La responsabilité environnementale est-elle un thème qui retient l'attention des juristes dans votre pays ? Et des médias et du grand public ?

Oui, on peut dire que, de plus en plus, la responsabilité environnementale est un thème qui retient l'attention des juristes dans notre pays aussi que des médias et du grand public.

21) Pensez-vous que la responsabilité environnementale soit appelée à se développer dans votre pays dans les années qui viennent ? Si c'est le cas, merci de préciser quels sont les régimes ou cas de responsabilité, parmi tous ceux évoqués précédemment, qui serviront selon vous de support privilégié à ce développement.

Oui, on estime que la responsabilité environnementale se développera dans notre pays dans les années qui viennent, surtout grâce à la prochaine adoption de la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de développement durable, et aussi grâce à la prochaine transposition en droit roumain de la directive relative aux actions représentatives, les deux perspectives constituant, à notre avis, de réelles opportunités de renforcer significativement les exigences climatiques, et du respect de l'environnement en général, imposées aux entreprises opérant en Roumanie.

22) Dans votre pays, les juges sont-ils spécifiquement formés aux questions environnementales ? Existe-t-il, ou est-il envisagé de créer, un juge ou un ensemble de juridictions spécialisées pour traiter de contentieux environnementaux, qu'ils mettent en cause des personnes privées ou des personnes publiques ?

Il n'y a pas de tribunaux spéciaux chargés de l'examen des affaires environnementales en Roumanie. Généralement, ces litiges débutent dans la chambre administrative des Tribunaux de grande instance pour faire ensuite l'objet des voies de recours devant les chambres administratives des Cours d'appel. Si l'acte administratif émane d'une autorité centrale, la première juridiction saisie sera la Cour d'appel et la seconde la Haute Cour de Cassation et de Justice. Les affaires environnementales doivent être résolues non seulement dans les sections administratives des tribunaux, mais également dans d'autres sections, chaque fois que l'objet du litige n'est pas un acte administratif.

45