

Le développement du droit estonien de l'environnement : vers une intégration à l'Union européenne ⁽¹⁾

**Passer d'un régime
purement réglementaire
à un système moderne
basé sur la responsabilité :
tel est le défi
de l'adaptation du droit
estonien à celui
de l'Union européenne.**

par Hannes Veinla,
*Faculté de Droit, Département du Droit
de l'Environnement, Université de Tartu*

Le droit de l'environnement présente certains traits particuliers qui le différencient des disciplines juridiques traditionnelles. Outre sa structure très complexe et ses éléments très fortement intercorrélés, il se caractérise par sa dynamique interne et son évolution incessante. Cette dernière caractéristique requiert de la réglementation environnementale une grande flexibilité mais, en même temps, le cadre juri-

dique du droit de l'environnement doit prendre en considération le long terme et être fondé sur une approche légale systématique. Cette dernière exigence pourrait être respectée grâce à l'élaboration de principes fondamentaux avali-

sés par la communauté internationale et intégrés par les Etats à leur propre arsenal juridique national en matière de droit de l'environnement.

De tous les traits caractéristiques du droit moderne de

*Pollution autour d'une usine de transformation de schistes houillers
(Lac Kohtla en Estonie- septembre 1991)*

Leifitkava Oj/Petri Piuromits

l'environnement, c'est sa dimension internationale qui joue un rôle prééminent. Le droit international et le droit communautaire (de l'Union européenne) comportent un corpus croissant de lois destinées à assurer la protection de l'environnement. Ceci, alors même que la communauté mondiale est constituée de nations fortement diversifiées : certaines d'entre elles jouissent d'une économie de marché hautement développée, tandis que d'autres ne parviennent pas à assurer le maintien de conditions de vie décentes à une population qui augmente. Sur bien des points, il est très difficile de trouver un consensus de la communauté internationale sur les problèmes de la protection de l'environnement [1]. Plusieurs méthodes de réglementation ont été mises en place par les différents pays pour atteindre les objectifs et les cibles de leur politique environnementale. Les Etats définissent et mettent en oeuvre des réglementations sur la base des problèmes environnementaux, de la situation économique et des traditions juridiques qui leurs sont propres. Toutefois, malgré les difficultés d'harmonisation évoquées plus haut, il faut insister sur le fait que certains principes fondamentaux du droit de l'environnement ont emporté une adhésion très

large tant au niveau régional qu'au niveau international.

Un droit récent et en pleine évolution

Le droit estonien de l'environnement est une discipline juridique relativement nouvelle, constamment révisée et amendée. Il est en outre confronté au problème posé par l'existence de réglementations et de politiques contradictoires. La législation environnementale a été mise en place, dans bien des cas, en réponse à un problème urgent donné dans un secteur particulier de l'environnement. C'est pourquoi le droit de l'environnement estonien est éclaté entre de nombreux chapitres de la législation. Parfois, les différentes lois font double emploi, parfois elles présentent des lacunes et des vides juridiques. Le besoin d'une approche juridique systématique est patent.

La législation environnementale estonienne est basée sur deux textes fondamentaux : l'Acte de protection de la natu-

re [2] de 1990 et l'Acte pour un développement durable [3], de 1995. Ces Actes offrent, d'une part, une base pour l'élaboration de lois et de règlements administratifs plus détaillés et ils fournissent, d'autre part, les principes généraux, les objectifs et les cibles pour l'action de conservation du milieu naturel, d'utilisation des ressources naturelles et de contrôle de la pollution.

La Constitution de la République d'Estonie n'est pas dépourvue de bases légales permettant d'élaborer le système juridique et réglementaire de protection de la nature. Sa section 5 énonce que les ressources naturelles sont des biens nationaux qui doivent être utilisés sans porter atteinte à leur pérennité. La sous-section 53 de la Constitution stipule en outre que « Quiconque est tenu à préserver l'environnement humain et naturel et à compenser tout dommage porté à l'environnement ». Malheureusement, la Constitution ne fait figurer dans la liste des droits fondamentaux qu'elle énonce ni le droit des citoyens à un environnement propre ni leur droit à l'information en matière d'environnement.

La Convention sur la Protection de l'Environnement Marin de la Mer Baltique signée en 1992 (la "Convention d'Helsinki") peut être considérée comme un texte fondateur.

En ce qui concerne la protection de l'environnement, il faut signaler que la section 32 de la Constitution prévoit que des restrictions au droit de la propriété et aux régimes d'utilisation des terrains peuvent être imposées de par la seule loi, c'est-à-dire en vertu d'un Acte du *Riigikogu* (2) et, par conséquent, en dehors des réglementations nationale ou régionale.

L'Acte pour un développement durable établit une stratégie nationale fondée sur des principes assurant un développement durable. Selon cet Acte, l'objectif du développement durable est de garantir un environnement satisfaisant aux besoins humains tout en procurant les ressources nécessaires au développement économique sans atteinte significative à l'environnement et en garantissant le maintien de la biodiversité. Les libertés de propriété et d'entreprise sont limitées par la nécessité de protéger la nature, bien commun de l'humanité, et de préserver le patrimoine naturel national.

La section 2 de l'Acte de protection de la nature énonce l'objectif principal de la législation environnementale : donner une base juridique permettant de réduire au maximum la pollution de l'environnement

et d'utiliser les ressources naturelles d'une manière équilibrée qui permette de maintenir l'équilibre écologique. Ces principes sont considérés comme les conditions fondamentales de l'activité économique.

L'adhésion aux conventions internationales implique le respect des principes qui les fondent

L'Estonie a ratifié plusieurs conventions internationales en matière d'environnement, qui se réclament, implicitement ou explicitement, des principes du droit environnemental évoqués plus haut. L'engagement de l'Estonie dans ces résolutions internationales montre qu'elle s'estime liée par ces principes. De ce point de vue, la Convention sur la Protection de l'Environnement Marin de la Mer Baltique signée en 1992 (la « Convention d'Helsinki ») peut être considérée comme un texte fondateur.

Le principe de prévention repose sur la prévention de la pollution ou des nuisances à la source, plutôt que sur des

mesures destinées à pallier ensuite leurs effets. Toutefois, les conséquences des décisions et des actions humaines ne sont pas toujours totalement prévisibles. C'est pourquoi, au cours des années quatre-vingt, un principe beaucoup plus exigeant, le principe de précaution, a été développé au niveau international. L'idée principale de ce principe est que certaines mesures de précaution doivent être prises à l'avance s'il existe un doute scientifique d'un dommage potentiel pour l'environnement. Ainsi, l'article 3 de la Convention d'Helsinki stipule que des mesures préventives doivent être prises lorsqu'existe une raison de penser que des substances ou un apport énergétique introduits dans l'environnement marin pourraient représenter un danger ou porter atteinte à l'environnement, même si la relation de cause à effet entre les rejets et leurs effets potentiels n'est pas scientifiquement démontrée.

Malheureusement, le droit estonien de l'environnement ne reflète pas suffisamment le principe de précaution. Par exemple, dans le cas du contrôle des risques industriels, la loi estonienne réglemente principalement la réponse à apporter à un accident éventuel, alors que les mesures de prévention sont

moins développées. Poussé à l'extrême, le principe de précaution pourrait aboutir à l'interdiction de la majorité des activités humaines car la plupart d'entre elles présentent un certain risque pour l'environnement. Ainsi, le principal problème que rencontre la mise en vigueur de ce principe en Estonie est la capacité à établir un équilibre entre les risques de dommage écologique et le financement des mesures de maîtrise des pollutions. Pour être économiquement justifiable, le coût des mesures de prévention et de contrôle doit être inférieur au coût hypothétique des dommages évités. Ainsi, la nécessité de développer une méthode d'évaluation et des critères de caractérisation des risques ayant force de loi apparaît clairement.

Le rôle crucial joué par le plan d'occupation des sols dans la mise en application de mesures préventives est évident. L'Acte de Planification et d'Équipement a été voté en Estonie en juillet 1995 [4]. Il considère le zonage et la planification de la destination des terrains comme l'un des outils principaux permettant la mise en application d'une politique de protection de l'environnement et de développement durable. Selon la section 1 de cet Acte, le principal objectif

du plan d'occupation des sols est de garantir un environnement propre et salubre. Les facteurs de protection de la nature peuvent être pris en compte dans les procédures générales de planification régionale telles que le classement d'un site, d'une région ou de la totalité du territoire d'un district en catégories de destination (usages résidentiels, industriels, agricoles ou de parc naturel). Les règles régissant l'utilisation des sols et les conditions à remplir pour l'exercice des différentes activités économiques varient selon les zones. En Estonie, le plan d'utilisation des sols et les règles de zonage sont exprimés essentiellement sous la forme d'interdictions ou de restrictions au droit de la propriété. Les instruments d'intervention économique sont, en revanche, moins développés.

Une réglementation qui n'est pas toujours appliquée ni conforme aux schémas modernes

En Estonie, le principe « pollueur-payeur » trouve sa concrétisation à travers l'ins-

tauration de taxes à la pollution et une politique tarifaire en matière de ressources [5]. Ce système vise, d'une part, à stimuler une utilisation soutenable et efficace des ressources naturelles et, d'autre part, à susciter sur le marché l'apparition de forces permettant tout à la fois de réduire la charge polluante et d'introduire les technologies propres les plus efficaces. Il convient de signaler qu'en Estonie, le principal problème réside non pas dans le stade de développement atteint par la réglementation, mais bien dans le degré d'application effective des principes adoptés.

Tant le principe de précaution que celui du « pollueur-payeur » sont intimement liés aux mesures de mise en vigueur de la réglementation et de réparation des dommages, en particulier lorsque la responsabilité civile est engagée.

Si les règlements de protection de la nature sont violés, la loi fixe les mesures appropriées de rétorsion et de réparation. Les procédures incluent les actions au civil, les réparations administratives et les poursuites pénales. La loi estonienne est basée d'une manière générale sur le principe de l'existence avérée de l'atteinte portée à l'environnement mais,

dans certains cas, la responsabilité peut être engagée ex ante dans le cas d'un risque possible à venir.

L'objectif de la responsabilité civile n'est pas seulement l'application effective du principe « pollueur-payeur », mais aussi la perception par l'industrie des risques qu'elle encourt de voir sa responsabilité civile engagée, afin de prévenir les atteintes à l'environnement. Un schéma rigoureux d'engagement de la responsabilité peut inciter les entreprises polluantes à trouver les moyens de minimiser, voire d'éliminer, la pollution qu'elles génèrent. Le producteur est alors fortement motivé à prendre toutes les mesures envisageables - voire, même, des mesures allant plus loin que ce qui est fixé par la loi - afin de s'assurer qu'aucune pollution ne puisse survenir.

En Estonie, la responsabilité pénale pour atteinte à l'environnement est instituée par le Code Civil : il énonce qui peut être tenu pour responsable, quels sont les motifs engageant la responsabilité et de quelle manière cette dernière sera sanctionnée. L'action pour gêne de voisinage est la plus fréquente. Selon ce principe, tout propriétaire d'un

terrain peut interdire l'intrusion de gaz, de vapeurs, d'odeurs, de fumées ou d'autres émanations provenant d'une autre propriété si ces émissions sont significatives, violent les règles de protection de l'environnement et si des mesures permettant de contrôler cette pollution sont à la portée du pollueur. Si ce n'est pas le cas, le riverain doit subir la nuisance mais peut demander compensation. Toutefois, plusieurs autres motifs d'engagement de la responsabilité existent, tels que la responsabilité stricte et la négligence, mais ils sont moins souvent invoqués en Estonie.

La responsabilité stricte est sanctionnée dans les cas d'activités dangereuses nomenclaturées. Les inculpés tombant sous le coup de ce critère de responsabilité sont tenus responsables à moins qu'ils puissent apporter la preuve que toutes les mesures requises permettant de contrôler la pollution afin de prévenir tout dommage ont bien été adoptées. Par opposition à l'engagement de responsabilité basé sur une infraction, le schéma de la responsabilité stricte impose l'obligation de compenser un dommage résultant d'actions

qui ne constituent pas nécessairement une infraction à la loi ou un manquement au devoir de vigilance [6].

L'Acte de protection de la nature définit le concept d'atteinte à l'environnement, qui recouvre la blessure corporelle, la destruction de biens, le préjudice économique et les dommages occasionnés aux ressources naturelles ou à l'environnement. Le schéma d'engagement de la responsabilité détermine également qui peut entreprendre une action en justice afin d'obtenir réparation de dommages causés aux ressources naturelles. La législation estonienne autorise tant la partie lésée que le gouvernement à demander réparation. La partie lésée est éligible à obtenir des réparations pour les blessures corporelles, les atteintes aux biens et les préjudices économiques. La compensation obtenue par les autorités gouvernementales peut être soit utilisée pour restaurer l'état de l'environnement, soit versée au Fonds estonien pour l'environnement.

La section 52 de l'Acte de protection de la nature, qui concerne l'action en justice des citoyens, stipule que tout citoyen ou toute personne morale (y compris les organisations non-gouvernementales) peut engager une action

Le droit estonien de l'environnement ne reflète pas suffisamment le principe de précaution.

en justice afin d'obtenir compensation pour le dommage environnemental subi. Notons toutefois qu'en Estonie, les données statistiques sur le nombre et la nature des procès engagés par des personnes privées ne sont pas disponibles.

En vertu du Code Civil estonien, les responsabilités afférentes à la propriété sont transmises avec cette dernière, sauf dispositions contraires adoptées par consentement mutuel. De ce point de vue, les cas où la responsabilité civile est engagée doivent être pris en compte dans les processus de privatisation des propriétés en cause. Au cours de la transmission d'entreprises ou d'actions à des propriétaires privés, l'Agence de privatisation estonienne a recours à des contrats standards d'acquisition et de vente. Les attendus de ces contrats prévoient l'indemnisation de l'acquéreur pour certaines charges dues au titre des compensations d'atteintes à l'environnement survenues dans un délai de cinq ans à compter de la date du transfert de propriété. Les dépenses concernées incluent tous dommages infligés à un tiers et les coûts de remise en état, évalués par une instance judiciaire.

On peut dire, pour conclure, que le droit de l'environne-

ment estonien n'est pas encore prêt pour la mise en application des schémas modernes d'engagement de la responsabilité en matière de protection de l'environnement. Afin de prendre en compte des aspects de la responsabilité civile aussi spécifiques que les problèmes posés par l'établissement de la preuve, le caractère cumulatif de la pollution et la période couverte par le schéma d'engagement de la responsabilité, le besoin d'une loi spécifique est patent. Une telle loi, en substance un Acte de la responsabilité environnementale, doit être accompagnée d'un appareil réglementaire concernant la couverture assurantielle de la responsabilité. Ces deux lois semblent bien représenter les priorités du moment.

Les voies du progrès sont tracées par les nécessités du rapprochement avec le droit de l'Union européenne

Des principes subsidiaires complémentaires doivent être

élaborés afin de mettre en application les principes fondamentaux discutés. Parmi ces principes subsidiaires, les plus significatifs sont ceux concernant le recours à la meilleure technologie disponible et les pratiques les plus respectueuses de l'environnement. Ils découlent directement du principe de précaution et requièrent des pollueurs qu'ils aient recours à la technologie disponible la plus à même de prévenir, de réduire ou de donner un caractère d'innocuité aux effluents émis.

Les parties contractantes à la Convention d'Helsinki sur la Protection de la Mer Baltique devraient prendre toutes les mesures administratives et législatives appropriées pour intégrer ces principes à leur législation nationale. Les critères définissant la meilleure technologie disponible et la meilleure pratique environnementale sont énoncés dans l'Annexe II de cette Convention. Dans la définition des combinaisons de mesures de protection de l'environnement les plus à même de constituer la meilleure pratique environnementale, un intérêt particulier devrait être apporté au principe de précaution, au

Le droit de l'environnement estonien n'est pas encore prêt pour la mise en application des schémas modernes d'engagement de la responsabilité en matière de protection de l'environnement.

risque écologique associé au produit final (prenant en compte son cycle de vie), aux délais requis pour leur mise en pratique et à leurs implications sur les plans social et économique. L'expression « meilleure technologie disponible » doit s'entendre comme signifiant le dernier état du développement de la technologie ou des méthodes opératoires, qui soit le plus à même de limiter - sinon d'éliminer - les rejets.

Dans le droit de l'environnement estonien, les principes mentionnés ci-dessus appellent une réglementation plus détaillée. Pour l'instant, ces principes sont définis au niveau de la réglementation gouvernementale. L'Estonie doit mettre en application les principes du droit de l'environnement internationalement admis d'une manière qui satisfasse entièrement aux exigences de la conviction légale et doivent, par voie de conséquence, en adopter les termes dans son propre droit national en tant que dispositions légalement applicables. Dans les conditions prévalant en Estonie, le meilleur outil pour ce faire serait une réglementation émanant de la législation primaire et non une réglementation gouvernementale. Une

Le recours unique aux instruments du droit public est, dans bien des cas, inefficace et plus coûteux.

autre difficulté se pose : dans bien des cas, le Gouvernement estonien a émis des règlements qui ne sont pas basés sur une délégation de pouvoir clairement publiée dans un Acte. Cette autorité légale défaillante affaiblit la législation et un procès s'appuyant sur cette dernière peut, de ce simple fait, être impossible ou perdu.

Une adoption appropriée des principes fondamentaux par le droit de l'environnement estonien n'est pas seulement rendue nécessaire par la perspective du droit européen : elle devrait être considérée comme un point de départ pour le développement à venir d'un arsenal législatif national en matière de droit de l'environnement qui respecte les normes admises par la communauté internationale.

L'Estonie a considéré nécessaire de rapprocher sa législation du droit de l'environnement de l'Union européenne. L'acquis de la Communauté en matière d'environnement consiste en un grand nombre de textes réglementaires : règlements, directives, décisions et recommandations. Outre son volume, cet arsenal législatif est constamment mis à jour et révisé afin de tenir compte des évolutions technologiques et de

pouvoir traiter de nouveaux risques environnementaux, ce qui cause certaines difficultés.

Le trait dominant de la politique et du droit européens en matière d'environnement est l'« approche intégrée ». Conformément aux attendus du Traité (article 130r), les considérations liées à l'environnement doivent être intégrées dans les autres politiques communautaires. Du point de vue des droits nationaux, cela signifie que les exigences du contrôle de l'environnement doivent être introduites dans la plupart des autres disciplines légales traditionnelles, telles que le droit de la propriété, le droit des contrats et le droit commercial. On peut qualifier cette méthode de « verdissement » de la totalité du droit. Le cadre législatif ainsi recomposé doit avoir pour fondements le principe de précaution, le principe du « pollueur-payeur » et une approche intégrée de prévention et de maîtrise des pollutions. De ce point de vue, les problèmes énoncés ci-après devraient être considérés comme les points à développer en priorité dans le droit estonien de l'environnement.

1 • Actuellement, le droit estonien de l'environnement a recours, pour l'essentiel, aux instruments du droit public (restrictions et interdictions)

pour maîtriser les risques environnementaux alors que les instruments du droit privé (responsabilité civile et assurance de responsabilité) sont moins utilisés. Le recours unique aux instruments du droit public est, dans bien des cas, inefficace et plus coûteux. En utilisant les moyens du droit privé, la société peut atteindre les mêmes résultats à un coût moindre pour le budget public. Si le propriétaire d'un terrain contaminé par les effluents d'une usine de son voisinage peut faire valoir ses droits à l'engagement de la responsabilité civile de la partie adverse, il protège non seulement son intérêt personnel, mais aussi l'environnement, dans l'intérêt général.

2 • L'une des priorités de l'Estonie devrait être le recours à des instruments économiques, qui peuvent fournir des moyens d'encouragement ou de dissuasion incitant les industries polluantes à réduire, sinon éliminer, leurs émissions à la source.

3 • A placer parmi les priorités également, la responsabilité civile et l'assurance dommage, déjà discutées plus haut.

4 • Dans les conditions de l'Estonie, il conviendrait d'affirmer que le droit à l'information et la participation du public sont à retenir comme les principes fondamentaux d'une poli-

tique et d'un droit modernes de l'environnement, et comme les instruments les mieux à même de préserver un environnement propre et d'assurer un développement durable.

5 • La législation estonienne en matière de protection de l'environnement intègre souvent à ses règlements des objectifs très ambitieux sans préciser les mécanismes qui permettraient de les atteindre : la loi doit définir des procédures et des règles précises pour les différentes étapes de mise en application de la réglementation.

Pour revenir à la question des priorités, l'Estonie devrait suivre les critères définis dans le document de travail 96 (319) préparé par la Commission européenne en mars 1996 et intitulé : « Préparation des Pays associés d'Europe Centrale et Orientale au rapprochement avec la législation environnementale de l'Union », qui énonce les sept domaines prioritaires des législations nationales en matière de mise en conformité :

1 • toute législation ayant un impact significatif sur le fonctionnement du marché intérieur de l'Union ;

2 • toute législation visant à écarter les dangers imminents pour la santé ;

3 • toute législation visant à protéger les espèces ou les

biotopes d'importance européenne ou internationale ;

4 • toute loi « cadre » pouvant être adoptée afin de conduire les stratégies sectorielles en matière de protection de l'environnement ;

5 • toute législation horizontale régissant la politique environnementale générale ;

6 • toute législation pouvant avoir un impact important sur les problèmes transfrontaliers et ;

7 • toute législation aidant à mettre en application les accords internationaux existants.

Notes

(1) • Texte traduit de l'anglais par Marcel Charbonnier

(2) • Le *Riigikogu* est le parlement estonien.

Bibliographie

[1] • R. Malcolm, *A Guidebook to Environmental Laws*, Londres, 1994, pp. 60-61.

[2] • RT II, 1990, 6, 103.

[3] • RT II 1995, 31, 184.

[4] • RT II 1995, 59, 1006.

[5] • *National Report of Estonia to UNCED*, 1992, Tallin, 1992, p. 36.

[6] • *Liability for Environmental Damage*, Washington, 1995, pp. 6-7.