

Les restrictions au droit de propriété
justifiées par la protection de l'environnement et le développement durable

par

Simona Cristea

Maître de conférences à la Faculté de Droit de l'Université de Bucarest

L'histoire du droit est marquée par l'affirmation du caractère absolu et exclusif du droit de propriété, surtout après le Moyen Âge. Néanmoins, à l'époque contemporaine, tant dans la pratique que dans la théorie, sont apparues normales des restrictions ou des limites de la propriété. Les restrictions signifient la limitation du droit de propriété. L'exercice de celui-ci peut se faire, mais d'une manière limitée, et les restrictions ne concernent pas des mesures qui conduisent à la perte du droit.

La littérature de spécialité établit une distinction entre les limites/les restrictions et les cas/les mesures de perte de propriété. Les limites concernent le contenu du droit et l'exercice des attributs du droit de propriété : la possession, l'usage et la disposition. Lorsque la substance même du droit est touchée, il s'agit d'une perte de propriété. *La présente étude ne concerne que les limites ou les restrictions apportées au droit de propriété et non les mesures qui déterminent la perte même du droit de propriété (l'expropriation, la nationalisation, la confiscation ou l'atteinte sévère du droit par des travaux d'intérêt général).*

Les limites au droit de propriété peuvent être classées selon qu'elles sont d'origine légale, conventionnelle/volontaire ou judiciaire. De même, ces limites peuvent être instituées pour des raisons publiques (l'intérêt général) ou privées. *La présente étude repose sur l'analyse des limites apportées au droit de propriété pour des raisons publiques, déterminées par la protection de l'environnement et par le développement durable.*

Dans ce cas-là, il s'agit des limites légales (I) et judiciaires (II). Bien sûr, les limites peuvent être aussi volontaires, fondées sur la volonté du propriétaire et rencontrées sous la forme des légats ou des contrats.

I. Les limites législatives

La caractéristique des limites législatives est qu'elles ne peuvent pas toucher le fond du droit de propriété. Elles ne peuvent supprimer ce droit, parce qu'elles doivent respecter *le principe de proportionnalité*, prévu par l'art. 49 alinéa 2 de la Constitution.¹

Les limites prévues par le législateur roumain sont tout d'abord ***d'ordre constitutionnel***. Ainsi, l'art. 44 les alinéas 3, 4, 5 et 7 de la Constitution prévoient que nul ne peut être exproprié sauf pour une cause d'utilité publique établie par la loi, sous réserve d'un juste et préalable dédommagement. La nationalisation est interdite et de même que toute mesure d'incorporation forcée dans la propriété publique de certains biens sur la base de l'appartenance sociale, ethnique, religieuse, politique ou d'une autre base discriminatoire.

Une disposition intéressante est l'alinéa 7 de l'article 44 qui prévoit que le droit de propriété oblige le propriétaire au respect des tâches relatives au droit de l'environnement et au respect du bon voisinage.

Les dédommagements sont établis avec l'accord du propriétaire ou par la justice (alinéa 6).

Il y a aussi des ***limites légales*** d'intérêt public, instituées pour plusieurs raisons, comme, par exemple, l'intérêt économique général ou fiscal ; dans l'intérêt édilitaire et esthétique, dans l'intérêt de la salubrité et de la santé publique ; dans l'intérêt culturel historique et architectural etc.² Les limites justifiées par le développement durable doivent recevoir plus d'attention ici.

Les limites justifiées par le développement durable sont fixées principalement dans l'intérêt édilitaire et d'esthétique urbaine. De point de vue juridique, il s'agit du régime légal des constructions.

Ainsi, la ***loi n° 50/1991 relative à l'autorisation des constructions*** prévoit que toute exécution d'une construction doit être faite sur la base d'une autorisation de construction ou de démolition, ce qui « limite l'exercice de la prérogative de la disposition matérielle de contenu juridique du

¹ Flavius A. Baias, in Ioan Muraru, Elena Simina Tanasescu, *Constitutia Romaniei. Comentariu pe articole (Constitution de la Roumanie)*, C.H. Beck, Bucarest, 2008, p.440.

² Corneliu Birsan, *Drept civil. Drepturile reale principale (Droit civil. Droits réels principaux)*, 2^{ème} édition, Hamangiu, Bucarest, 2007, pp. 47-51 ; Flavius A. Baias, *op. cit.*, p. 443.

droit de propriété ».³ Ces dispositions légales ont été déclarées constitutionnelles par la Cour Constitutionnelle.

Sur la base de l'alinéa 7 de l'art. 44 de la Loi fondamentale cité-dessus, qui prévoit des limites de la propriété afin de protéger l'environnement, l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 195/2005 relative à la protection de l'environnement a été adoptée. Cet acte normatif a inscrit à son l'art. 6 une limite générale selon laquelle la protection de l'environnement est une obligation pour toute personne physique et morale et elle engage la responsabilité de tous. A partir de cette limite générale, le législateur roumain a réglementé plusieurs limites spéciales, qui peuvent être classées en deux catégories. Ainsi, ce sont des limites spéciales qui portent atteinte :

- ***Soit sur l'attribut de l'usage de la propriété***, comme : l'obligation des personnes qui utilisent des engrains chimiques, ou qui travaillent dans le domaine nucléaire, ou qui détiennent des surfaces terrestres ou aquatiques soumise au processus du rétablissement écologique, d'appliquer les mesures réglementées par l'autorité pour la protection de l'environnement (les art. 38, 48, 49) ; l'obligation pour la protection des eaux et des écosystèmes aquatiques (art. 58) ; l'obligation des personnes détentrices des terrains à prévenir la détérioration de la qualité de l'environnement géologique et à prendre les mesures de salubrité des terrains non occupés (art. 68)

- ***Soit sur la disposition matérielle***, comme : l'obligation pour ceux qui détiennent des terrains forestiers de ne pas les défricher ; l'obligation de maintenir, entretenir et développer les zones vertes, les parcs, les aménagements paysagistes à fonction écologique, esthétique et récréative (art.70 lettre f) pour les personnes qui détiennent des terrains, obligation prévue comme conséquence de l'interdiction de construire des logements dans les zones protégées.⁴

Le *Nouveau Code Civil*⁵ reconnaît, dans l'art. 555, que la propriété est le droit de posséder, utiliser et de disposer d'un bien d'une manière exclusive, absolue et perpétuée dans les limites déterminées par la loi.

³ *Idem*, p. 447.

⁴ *Idem*, p. 449.

⁵ Entré en vigueur le 1^{er} octobre 2011.

Le *Nouveau Code Civil*⁶ prévoit aussi que la loi peut limiter l'exercice du droit de propriété soit dans un intérêt public, soit dans un intérêt privé. L'art. 603 réglemente expressément une *limite pour la protection de l'environnement* : « le droit de propriété oblige au respect des tâches relative à la protection de l'environnement (...). »

Une autre limite légale est relative *aux constructions*, qui ne peuvent être réalisées qu'en respectant une distance minimale de 60 cm à partir de la limite du fonds, s'il n'y a pas d'autres dispositions prévues par la loi ou par le Règlement d'urbanisme, afin de ne pas porter atteinte aux droits du propriétaire voisin (art. 612).

De même, il est prévu une limite spéciale justifiée par le développement durable (dans l'art. 621). Ainsi, le propriétaire est obligé de permettre le passage sur son terrain des réseaux édilitaires, comme les pipelines d'eaux, gaz et des câbles électriques, souterraines ou aériennes, ainsi que toute autres installations ou matériels. Cette obligation existe seulement si le passage par un autre terrain serait impossible, dangereux ou qu'il implique de lourdes dépenses.

Ce qui est important est que dans le cas de cette limite, le propriétaire a le droit à un juste dédommagement et s'il s'agit des nouvelles utilités, le dédommagement doit être préalable.

II. Les limites judiciaires

Les limites judiciaires sont les restrictions au droit de propriété établies par le juge, fondées sur des *raisons d'équité*, qui peuvent consister dans l'obligation du propriétaire de payer des dédommagements à la partie endommagée, et de rétablir la situation antérieure, si c'est possible.

Dans tous les cas, il faut respecter *le principe de l'équité et de la proportionnalité*, parce que si le préjudice causé est mineur par rapport à la nécessité ou à l'utilité de l'activité préjudiciable du propriétaire, le juge peut permettre la réalisation de l'activité, sur la base d'un dédommagement.⁷

De l'examen de la jurisprudence roumaine, en la matière des limites du droit de propriété justifiées par le développement durable, il résulte que le juge roumain a assuré *la prééminence de l'intérêt public* et il a fait une juste application de la loi.

⁶ Adopté par la Loi n° 287/2009, publiée au « Monitorul oficial » de la Roumanie n° 511 du 24 juillet 2009.

⁷ Art. 630 alinéa 2 du Nouveau Code Civil.

Ainsi, *dans une affaire*,⁸ le juge roumain a suspendu un arrêté émis par la Mairie de Bucarest, par lequel a été établi le Plan Urbanistique Zonal pour la construction d'un ensemble des logements. Le Plan approuvait la construction sur un terrain qui comprenait une partie aménagée en espace vert, et incluse dans les documentations d'urbanisme. La construction exigeait la réduction de 13,5% de l'espace vert, ce qui supposait le défrichement d'une partie du matériel dendrologique. Cet acte administratif portait atteinte au droit à l'environnement et son exécution a été suspendue.

Dans une autre affaire,⁹ il a été jugé que la restitution en nature d'une propriété privée (terrain pris abusivement par l'Etat), est impossible lorsque le terrain est affecté à l'aménagement d'un parking public, un trottoir et une rue, qui servent à l'ensemble résidentiel de la zone et au marché de la ville. Le syntagme « aménagements d'utilité publique » des localités rurales et urbaines concerne les terrains destinés à une utilité publique, respectivement ceux soumis aux aménagements destinés à servir les besoins de la communauté, par exemple, voies d'accès (rues, boulevards, trottoirs, aménagements des espaces verts autour des logements, des parcs et jardins publics, des marchés piétonaux). Le juge a octroyé des dédommagements.

Dans le cas d'un terrain propriété privé, situé dans une zone naturelle protégée, la construction est en outre soumise à l'obligation d'obtenir l'avis du Ministère de l'Environnement. Le juge a dit que le régime de protection est établi indifféremment de la destination du terrain et des détenteurs, conformément à l'Ordonnance d'Urgence n° 57/2007. Il n'est pas exclu la possibilité de la détention en propriété privé d'un terrain qui fait partie d'une zone naturelle protégée¹⁰.

Dans un autre arrêt, la Cour d'Appel de Pitesti a statué que : si l'immeuble a été construit sur la base d'une autorisation de construire ultérieurement annulée pour vice de forme, l'autorité administrative peut régulariser la situation en édictant une nouvelle autorisation de construire¹¹.

Aussi, le juge d'Appel a décidé la non restitution en nature d'un terrain pris abusivement par l'Etat, au motif qu'il est désormais espace vert. Vu la demande du propriétaire, le juge a expliqué

⁸ Aff. 35036/3/CA/2009, Tribunal de la Municipalité de Bucarest, Chambre de Contentieux Administratif et Fiscal, minute du 16 décembre 2009, non publiée.

⁹ Ar. 75A du 20 mars 2008, Chambre Civile, Cour d'Appel de Pitesti, publié dans le Programme électronique de législation et jurisprudence « Lege 4 ».

¹⁰ Ar. 562RC du 03 mai 2008, Chambre Civile, Cour d'Appel de Pitesti, *idem*.

¹¹ Ar. 1062RC du 14 juin 2008, Chambre de Contentieux Administratif, Cour d'Appel de Pitesti, *idem*.

que « le fait que l'espace vert n'est pas bien soigné ou qu'il est exploité d'une manière non correspondante, ne signifie pas que celui-ci a perdu sa destination et l'utilité prévue dans les plans d'urbanisme, étant en continuation affecté à l'utilité publique. »¹².

L'instance suprême, *la Haute Cour de Cassation et de Justice a jugé*¹³ légal le refus de délivrer l'autorisation de construire dans le cas de l'extension de la construction sur le domaine public de la municipalité de Bucarest.

La même Cour a statué que le fait d'obtenir l'autorisation de construire pendant l'exécution des travaux ou à la fin, n'enlève pas le caractère illicite du fait. Une telle circonstance doit être prise en compte uniquement à l'individualisation de la peine.¹⁴

Dans une autre affaire, il s'agissait de la construction d'une station-service en l'absence de certificat d'urbanisme et d'autorisation de construire. Après la construction, une nouvelle demande a été faite, mais l'autorité administrative l'a refusée à nouveau. La Haute Cour de Cassation et de Justice a considéré que « l'émission d'une autorisation de construire ne représente pas, par elle-même, un acte d'opportunité administrative, mais qu'elle a un but préventif, celui de protéger les valeurs et les relations techniques économiques et d'environnement. Une fois cette raison accomplie, on peut corriger, *post factum*, l'absence de l'acte administratif qui confirme l'existence des conditions nécessaires »¹⁵.

Conformément à l'art. 1 de la Loi n° 50/1991 relative à l'autorisation de l'exécution des travaux de construction, toute construction civile, industrielle, agricole etc. peut être réalisée uniquement dans le respect de l'autorisation de construction. Ainsi, *dans une affaire*¹⁶ la Cour d'Appel de Constanta a jugé que même les constructions édifiées antérieurement doivent être autorisées à nouveau et si elles sont faites sur des terrains appartenant au domaine privé de l'Etat ou des départements, il faut réaliser la procédure de la licitation publique.

¹² Ar. 22 du 06 février 2008, Chambre Civile, Cour d'Appel de Iasi, *idem*.

¹³ Décision n° 416 du 04 février 2004, Chambre de Contentieux Administratif et Fiscal, Haute Cour de Cassation et de Justice, *idem*.

¹⁴ Décision n° VII du 20 novembre 2000, Chambre Réunies, Haute Cour de Cassation et de Justice (décision prononcée dans le recours de l'intérêt de la loi, voie extraordinaire d'attaque, ayant comme objet l'interprétation de la loi, afin de faire l'application unitaire de la loi), *idem*.

¹⁵ Décision n° 902 du 07 avril 1999, Chambre de Contentieux Administratif, Cour Suprême de Justice, *idem*.

¹⁶ Ar. 395 du 30 mars 1999, Chambre Civile, Cour d'Appel de Constanta, *idem*.

Dans un autre litige, le juge roumain a dit que l'interdiction de construire est une limite au droit de propriété. En fait, le Conseil local a approuvé les Plans d'urbanisme pour une durée de 10 ans. Conformément à ces plans, des terrains ont été touchés par une interdiction de construire pour 10 ans. La Cour d'Appel de Ploiesti¹⁷ a statué que même si l'Arrêté du Conseil local d'approbation des Plans d'urbanisme a été adopté dans le respect de la Loi n° 50/1991 et de l'Ordre du ministre n° 91/1991, cela ne l'autorise pas à pas porter atteinte à un droit subjectif, comme le droit de propriété.

Le propriétaire privé d'un édifice situé dans une « réserve architecturale et urbanistique », avait demandé l'avis du Ministère de la Culture, pour la modification de la façade principale de son immeuble. Il s'agissait de la transformation d'un vide de fenêtre en vide de porte. Le juge a considéré que le refus d'émission de l'avis n'est pas un abus de droit, parce que la loi prévoit la nécessité de garder l'architecture traditionnelle dans une zone déclarée « réserve architecturale et urbanistique ». Par conséquent, le propriétaire a des obligations légales relatives à la protection d'une telle zone¹⁸.

¹⁷ Ar. 357 du 22 avril 1998, Chambre Civile, Cour d'Appel de Ploiesti, *idem*.

¹⁸ Ar. 120 du 23 octobre 1998, Chambre Civile, Cour d'Appel de Brasov, *idem*.