

**LA CONSTRUCTION DU DROIT EUROPEEN DE L'ENVIRONNEMENT
QUELLE PLACE POUR LE « DROIT A UN ENVIRONNEMENT SAIN » ?**

Marta TORRE-SCHAUB

*Chargée de Recherches 1 CNRS, IDHE Ecole Normale Supérieure de Cachan,
Enseignante Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne UFR 01*

L'affirmation d'un droit à l'environnement en Europe est essentielle pour que la protection de l'environnement puisse revêtir les caractères d'un droit transversal et fondamental. La définition d'un droit individuel à l'environnement avait été proposée sans succès lors de la préparation du traité de Maastricht¹. Il apparaissait nécessaire de ne pas oublier l'environnement lors de l'établissement d'un catalogue des droits fondamentaux dans les Traités. Le choix a été fait de n'y inclure dans la Charte des droits fondamentaux de 2000 qu'une formule assurant « un niveau élevé de protection de l'environnement et d'amélioration de sa qualité devant être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conforme au principe du développement durable »². La place accordée à l'environnement dans la Charte n'ajoute rien de nouveau par rapport à l'article 6 du traité CE qui affirme que la protection de l'environnement doit être intégrée dans les politiques de l'Union européenne³. Il n'existe donc pas véritablement de droit à l'environnement en droit communautaire, formulé en tant que tel, mais les préoccupations environnementales sont là, de sorte que dans le droit secondaire elles apparaissent parfois comme un véritable droit fondamental à l'environnement.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, sur la liste des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, le droit individuel à l'environnement a fait l'objet d'un débat au sein de l'institution sans résultats concrets pour le moment. L'idée de rédiger un protocole additionnel en y incluant ce droit fut également discuté, avec la même absence de résultat. Toutefois les préoccupations environnementales ont été sérieusement prises en considération, étant consacrées de façon indirecte comme des « droits de l'homme », par la Cour européenne des droits de l'homme.

Le droit de l'homme à l'environnement prend la forme d'une créance dont disposeraient les citoyens à l'égard des institutions, autorités ou organismes en

¹ Commission européenne, Doc. COM (90) 600 du 21 octobre 1990, art. 7.

² Article 37 de la Charte ; v. H. Smets, « Une Charte des droits fondamentaux sans le droit de l'environnement ? », *REDE* 2001, p. 383.

³ Ci-après UE.

charge de la protection de l'environnement. Le respect de cette créance suppose des infrastructures publiques, une volonté de l'Etat, des interventions positives de la part des pouvoirs publics et plus généralement un engagement à le faire⁴. Ce droit a été proclamé pour la première fois dans le principe 1 de la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972. Cette conférence s'est tenue en juin 1972 à l'initiative de l'Assemblée générale des Nations Unies. L'objectif était de définir l'action à entreprendre en commun pour préserver et améliorer le domaine de l'environnement. Le premier principe affirme le droit fondamental de l'homme à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Le principe 1 ajoute également que l'homme a aussi le devoir de protéger et d'améliorer l'environnement.

Au plan régional, des engagements plus précis ont été pris. Par exemple la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 reconnaît un droit collectif à l'environnement. La consécration du droit de l'homme à l'environnement doit s'accompagner d'une extension du droit à l'information et du droit d'accès aux tribunaux⁵.

Par la reconnaissance de ce droit, l'homme se trouve à la fois créancier et débiteur d'un environnement sain. En tant que créancier c'est le droit d'exiger un environnement convenable. C'est souvent ainsi que les législations nationales décrivent ce droit de l'homme à l'environnement. Dans cette optique le droit peut être effectif par les interventions de l'administration chargée de la protection de l'environnement. En tant que débiteur l'homme est responsabilisé au travers de ses actes de la vie quotidienne en veillant à ce que ces actes n'aient pas de conséquences néfastes sur l'environnement. Dans ce cas, l'administration est chargée de préciser l'étendue des obligations qui reviennent au public⁶.

L'existence de ce droit dans le cadre européen dépend à la fois de son affirmation (directe ou indirecte) en tant que droit substantiel. Il dépend aussi d'une certaine organisation au sein des institutions et des Etats et de procédures qui permettent aux personnes privées, physiques ou morales de faire valoir assez tôt leurs contestations en cas des risques d'atteintes à l'environnement. D'où la nécessité d'accompagner la reconnaissance du droit de la mise en place de ces procédures. La question ainsi posée ici est celle de savoir si ce droit est affirmé en tant que tel dans le cadre européen (conseil de l'Europe et droit communautaire) et comment des véritables politiques de l'environnement et des procédures *ad hoc* se sont développées de sorte qu'il puisse devenir effectif.

La construction du droit de l'environnement en Europe se fait à différents niveaux. Il s'agit des trois niveaux des droits : des droits subjectifs, des droits procéduraux et des droits qui accordent une valeur intrinsèque à la nature et ne restent pas seulement attachés à l'utilité pour l'homme. Ces derniers font ainsi appel à une certaine fondamentalité. Cet article montrera que l'usage de ces droits est nécessaire

⁴ J.-P. Jacqué, « La protection du droit à l'environnement au niveau européen ou régional » in P. Kromarek (dir.), *Environnement et droits de l'homme*, UNESCO, 1997, pp. 65-90.

⁵ O. W. Pedersen, « European environmental human rights and environmental rights : a long time coming ? », *Georgetown International Environmental Law Review* 2008, p. 73.

⁶ M. T. Acevedo, « The intersection of human rights and environmental protection in the European Court of Human rights », *New York University Environmental law Journal* 2000, p. 437.

pour qu'un droit à l'environnement au niveau européen soit bâti sur des bases solides. Le droit à un environnement sain, décliné en droits à l'eau, à respirer un air non pollué, à préserver des ressources naturelles et à les partager de façon à la fois rationnelle et équitable (quotas de pêche, quotas d'émissions de GES) doit être considéré comme un outil nécessaire pour les citoyens, de sorte qu'ils puissent mobiliser ces différents droits sous-tendus par une fundamentalité commune. En mobilisant ces droits, les citoyens seront en mesure de donner une force considérable à la législation positive sur l'environnement. En somme, utiliser les droits à un environnement sain comme instruments légaux en eux-mêmes par les citoyens rend le droit de l'environnement et sa mise en œuvre plus efficaces.

En réalité, la séparation entre ces différents niveaux des droits n'a pas véritablement de sens. En effet, il est plus fructueux de dire que les uns s'imbriquent dans les autres se donnant force et effectivité. Le droit substantiel à l'environnement et le droit procédural peuvent être utilisés ensemble pour arrêter des activités commerciales ou industrielles qui violent également des droits fondamentaux. Les droits fondamentaux à un environnement sain peuvent être utilisés, à leur tour, pour renfoncer les droits substantiels ou procéduraux.

Cet article montrera comment un droit à l'environnement se forme en Europe. Après avoir vu comment le droit communautaire envisage les droits des citoyens à la protection de l'environnement (I), sera étudié le rapprochement vers les droits fondamentaux par le biais notamment des droits de l'homme et aussi des droits procéduraux (II).

I - Le droit communautaire de l'environnement

Avec une fourchette assez large de mesures législatives, allant du contrôle de la pollution dans les eaux et l'air à une politique assez solide de gouvernance des déchets, jusqu'aux OGM et la protection des ressources naturelles et de la biodiversité, les politiques environnementales de l'Union européenne couvrent un grand panel de matières différentes dans le domaine de la protection de l'environnement. Ces problématiques ont attiré l'attention des autorités communautaires depuis les années 1970. La question ici posée est celle de savoir jusqu'à quel point ces mesures législatives et administratives permettent-elles de dire qu'il existe un droit fondamental à un environnement sain au niveau communautaire. Pour répondre à cette question, il convient d'abord d'étudier le développement d'un droit de l'environnement très foisonnant dans le cadre de l'Union (A), puis de voir comment les politiques environnementales s'intègrent-elles dans les autres politiques de l'Union (B).

A – Développement du droit communautaire

Le développement du droit communautaire se caractérise à la fois par un foisonnement quantitatif et par une force qualitative puisque des principes spécifiques à cette matière ont émergé et se sont ensuite répandus dans les différents droits nationaux.

Le nombre de textes consacrés à la protection de l'environnement a été en effet estimé à environ 580 entre 1959 et 1997. Depuis, le nombre s'accroît. Si cette richesse quantitative montre l'importance que l'environnement revêt pour les