

## I. EDITORIAL

# RECUNOAȘTEREA JURISPRUDENȚIALĂ, ÎN FRANȚA, A DREPTULUI LA MEDIU CA LIBERTATE FUNDAMENTALĂ. SEMNIFICAȚII ȘI IMPLICAȚII JURIDICE



*dr. Mircea M. Duțu-Buzura*

Printr-o decizie din 20 septembrie 2022 (nr. 451129A), Consiliul de Stat francez (cea mai înaltă jurisdicție de contencios administrativ a țării) a recunoscut și consacrat că „dreptul fiecăruia de a trăi într-un mediu echilibrat și respectuos sănătății”, așa cum e el proclamat prin primul articol al Cartei mediului (2004), prezintă caracterul unei libertăți fundamentale, în sensul articolului L.521-2 din Codul de justiție administrativă (CJA). Înalta instanță administrativă se alătură astfel jurisprudenței Consiliului Constituțional al Franței care recunoscuse (printr-o hotărâre din 30 ianuarie 2020) ca obiectiv cu valoare constituțională preambulul respectivei Carte, asociat protecției sănătății. Este un progres considerat important în dreptul mediului francez întrucât, consacrat de jurisprudența de drept administrativ, acest drept devine de acum învocat în procedura de „*référé-liberté*” (ordonanță președințială) deschizând posibilitatea de a cere judecătorului dispunerea de măsuri urgente dacă o atingere gravă ori o carență a autorității publice e constatată în privința protecției mediului. Această cea de-a 59-a dintre libertățile fundamentale recunoscute de dreptul francez se adaugă altora, precum celei de deplasare, libertatea de întreprindere, dreptul la grevă, dreptul pacientului de a-și da consimțământul, dreptul la adăpost de urgență ori dreptul la protecția datelor personale care implică posibilitatea adoptării unor măsuri de urgență pe calea ordonanței președințiale. De aceea, mai ales grație caracterului său novator îi acordă statutul de o nouă evoluție importantă în protecția juridică a mediului<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Jean-Marc Pastorle, *L'article premier de la Charte de l'environnement devient une liberté fondamentale*, „Dalloz-Actualité”, 23 septembrie 2022; Sophie Chassat, *Le droit à un environnement sain, une victoire pour le naturel?*, „Le Point”, 6 octombrie 2022.

**1. Situația de fapt și de drept concretă.** Cauza de fond ce a permis ajungerea la această nouă jurisprudență, care a consacrat respectivul avans în dreptul constituțional al mediului, avea ca obiect contestarea unei deliberări din 27 octombrie 2017 prin care Consiliul departamental Var a decis recalibrarea unui drum județean (la nivelul comunei La Crau), prin crearea unei căi de deplasare pentru bicicliști și a întreprins lucrările corespunzătoare în cursul anului 2021. Un cuplu care posedă un laborator instalat într-un loc limitrof lucrărilor și care desfășura de mai mulți ani o activitate de recenzare și studiu a speciilor protejate a sesizat judecătorul de réfères (în procedura de ordonanță de urgență) să dispună departamentului vor suspendarea lucrărilor în cauză. Totuși, instanța tribunalului administrativ a respins cererea pe motiv că protecția mediului nu ar constitui o libertate fundamentală în sensul articolului L.521-2 din Codul de justiție administrativă francez. În calea de atac însă, dacă judecătorul de réfères al Consiliului de Stat a respins pe fond cererea cuplului reclamant, în același timp a anulat ordonanța tribunalului administrativ pe motivul că protecția mediului constituie o libertate fundamentală. Inedita jurisprudență a instanței supreme de contencios administrativ recunoaște în acest mod o nouă libertate cu rang de libertate fundamentală: „*dreptul fiecăruia de a trăi într-un mediu echilibrat și respectuos sănătății*”. Înainte de a trece la analiza semnificațiilor și implicațiilor concrete ale acestei decizii se impune să precizăm că în dreptul francez *référé-liberté* face parte din procedurile de urgență, precum cele de *référé-suspension* și *référé-măsurile utile* ori *référé-conservatoire*. În asemenea cazuri, reclamantul trebuie să justifice *urgența* cauzei și o *atingere gravă și manifest ilegală* adusă unei libertăți fundamentale (de exemplu, așa cum s-a statuat în alte cazuri, libertății de circulație, libertății de a practica un sport, dreptul unui resortisant francez de a intra pe teritoriul Franței). În scopul de a aprecia gradul de gravitate al atingerii libertății fundamentale respective, judecătorul de réfères ia în calcul limitările de anvergură generală aduse de legislator în exercitarea acestei libertăți pentru a permite anumite intervenții ale autorităților publice considerate ca necesare. Instanța trebuie să se pronunțe în cauză într-un termen de 48 de ore.

**2. Integrarea „dreptului fiecăruia de a trăi într-un mediu echilibrat și respectuos sănătății” în câmpul de aplicare a *référé-liberté*.** Potrivit comentatorilor francezi ai problemei, referitor la invocabilitatea dreptului la un mediu sănătos, aceasta fusese deja justificată printr-o jurisprudență administrativă din 29 aprilie 2005, prin care se conferea dreptului la natură caracterul unei veritabile libertăți fundamentale. În speța respectivă s-a apreciat că decizia prefectului de a se opune la desfășurarea unei manifestații de tip *rave party*, denumită „Teknival”, care

reunea mii de participanți în fața unui sit al unui vechi aerodrom militar, e susceptibilă să prejudicieze intereselor pe care asociațiile reclamante le apărau din cauza urgenței<sup>2</sup>. Dar a trebuit să se aștepte ordonanța din 20 septembrie 2022 pentru ca însuși Consiliul de Stat să recunoască integrarea „dreptului fiecăruia de a trăi într-un mediu echilibrat și respectuos sănătății” în câmpul procedurii de *référé-liberté*. Decizia respectivă reiterează, mai întâi, în cadrul unei interpretări stricte criteriile ce definesc câmpul de aplicare a procedurii de *référé-liberté* și care se impun a fi întrunite cumulativ pentru ca ea să opereze. Este vorba, în acest sens, mai întâi de justificare, în raport de situația personală, a existenței unei afectări grave și directe a condițiilor ori cadrului de viață sau a intereselor pe care înțelege să le apere, aducerii unei atingeri grave și manifest ilegale prin faptul acțiunii ori carenței autorității publice. Urmează apoi proba circumstanțelor particulare caracterizând necesitatea de a beneficia, în cel mai scurt termen prevăzut de aceste dispoziții, de o măsură de natura celei care poate fi ordonată în temeiul legii. În fine, în toate cazurile intervenția judecătorului de *référé* e subordonată constatării că situația litigioasă permite luarea în mod util și în cel mai scurt termen a măsurilor de salvare necesare.

În speța dată, nu a existat o atingere a dreptului fiecăruia de a trăi într-un mediu echilibrat și respectuos sănătății. În consecință, condiția urgenței speciale nu era îndeplinită: lucrările litigioase rezultau dintr-un proiect aprobat printr-o deliberare a consiliului departamental Var în 2016 și au făcut obiectul unei declarații în baza legii apelor și al unei autorizații de defrișare emisă prin decizie prefecturală, în decembrie 2020, acte necontestate de reclamanți. De altfel, contestarea lucrărilor în cauză nu viza nicio atingere gravă și manifest ilegală a dreptului de a trăi al speciilor studiate de către reclamanți într-un mediu echilibrat și respectuos sănătății (sensibilitatea mediului natural, în special biologic, la proiectul preconizat e moderată, nicio miză de conservare notabilă nu a putut să fie identificată și natura și amploarea limitată a lucrărilor au justificat dispensarea de către prefect a proiectului de efectuarea studiului de impact ecologic). Ca atare, pentru Consiliul de Stat a prevalat dezlegarea problemei de principiu a valorii de libertate fundamentală a dreptului la mediu, dincolo de aspectele concrete ținând de cerințele procedurale ale contenciosului administrativ aplicabile în cauză.

**3. Semnificații și consecințe juridice ale unei libertăți fundamentale de mediu.** Desigur, ideea recunoașterii și garantării unui drept uman la mediu

---

<sup>2</sup> Frédéric Rolin, *La référé liberté, ne sera pas la baguette magique du contentieux environnementale*, DAE, 26 aprilie 2021, p. 208; Editorial, *Une nouvelle liberté fondamentale invocable en référé !* DAE, 28 septembrie 2022.

protejat, sănătos și echilibrat ecologic are propria sa istorie, începuturile sale fiind legate de Declarația de la Stockholm din 16 iunie 1972<sup>3</sup>. Valoarea de obiect de protecție juridică a mediului a rămas legală în multe țări, inclusiv în Franța, până la finele secolului al XX-lea sau începutul celui în curs, când mai multe manifestări ale mizelor de mediu au fost integrate „blocului de constituționalitate” constituit în dreptul francez prin Carta mediului, andosată Constituției din 1958, în 2005. Normativitatea preambulului și articolelor textului documentului respectiv a făcut obiectul unor dispute în doctrină, arbitrate printr-o serie de decizii ale instanței constituționale. Odată recunoscută și stabilită și jurisprudența vizând valoarea constituțională a protecției mediului, asistăm la o consolidare progresivă a opozabilității textelor și procedurilor aferente. În acest context general a intervenit decizia din 20 septembrie 2022, care marchează o etapă nouă în contenciosul administrativ francez privind mediul<sup>4</sup>. O atare calificare atrage, în opinia specialiștilor domeniului, o serie de importante consecințe juridice în Hexagon. Mai întâi, orice persoană care justifică faptul că i s-a adus o atingere gravă și manifest ilegală mediului prin faptul acțiunii ori carenței autorității publice poate să se adreseze judecătorului administrativ cu o cerere de *référé-liberté* (ordonanță președințială). Celeritatea ce caracterizează o asemenea procedură este bine adaptată prezervării stării mediului, expusă adesea riscurilor de atingeri grave și ireversibile. Întrucât decizia este, prin excelență, una de principiu, cel puțin pentru moment e dificil de apreciat amploarea consecințelor sale în viitor, cu precădere în planul contenciosului aferent. Propunând, după un studiu meticolos al condițiilor de calificare a libertății fundamentale, deschiderea aplicării acestui instrument procedural spre domeniul mediului, respectiv un obiect cu miză universală, raportorul public a avut grijă să limiteze riscul extensiei necontrolate al acțiunii către o *actio popularis*. În consecință, calificarea de libertate fundamentală e însoțită de condiții stricte care, în speță, implică o selecție riguroasă a posibilelor demersuri judiciare pertinente. Condiția urgenței trebuie să se conjuge cu cea de atingere gravă și manifest ilegală în privința dreptului de a trăi într-un mediu echilibrat și respectarea sănătății reclamanților. Într-o abordare rezervată mai degrabă, instanța nu face altceva decât a aduce în atenție problema naturii și amplitudinii dreptului la mediu. Este o provocare adresată cu precădere doctrinei spre a dezbate și aprecia dacă dreptul francez, și în special primele articole ale Cartei mediului, au consacrat un

---

<sup>3</sup> Mircea Dușu, Andrei Dușu, *Dreptul mediului*, ediția a IV-a, Editura C.H. Beck, București, 2014, p. 271; Mircea Dușu, *Dreptul mediului și al climei*, vol. I, *Partea generală*, Editura Universul Juridic, București, 2022, p. 379.

<sup>4</sup> Grégoire Leray, *Le droit de vivre dans un environnement équilibre et respectueux de la sante est une liberté fondamentale*, în „Recueil Dalloz”, nr. 36, 20 octombrie 2022, p. 1848.

veritabil drept al mediului invocabil în fața judecătorului. În pofida calității opiniilor doctrinale în materie, rare erau deciziile care mergeau în acest sens. Consacrând protecția mediului ca o libertate fundamentală, noua jurisprudență a Consiliului de Stat consolidează poziția tezei existenței unui drept subiectiv la mediu, ale cărui contururi rămâneau totuși mai puțin evidente. Orice atingere adusă acestei prerogative individuale, cea de a avea dreptul de a trăi într-un mediu echilibrat și respectuos sănătății, reprezintă o situație ilicită. În scopul încetării sale, cel aflat în suferință poate sesiza judecătorul de *référé-liberté* cu condiția, totuși, de a îndeplini cerințele acestei acțiuni în justiție. Nu e vorba deci de o acțiune în apărare la fel de drastică precum cele atașate altor drepturi subiective; contrar, de exemplu, acțiunii de încetare a tulburării proprietarului în exercițiul atributelor sale, dreptul mediului nebeneficiind de o acțiune generală și automată, deschisă *ipso facto* prin simpla constatare obiectivă a existenței unei atingeri. E totuși bine că, fie și sub îndeplinirea anumitor condiții, efectivitatea asigurării dreptului la mediu câștigă în mod evident.

În acest context, nu e lipsit de interes de precizat și de adăugat faptul că în cadrul inițiativei cetățenești vizând noua lege privind clima din 2021 o atenție deosebită s-a acordat analizei situației *référé*-ului special de mediu și a posibilităților de perfecționare a acestei proceduri de aplicare la particularitățile domeniul ecoclimatic. Mai degrabă de a se propune crearea de noi instrumente de acest gen, misiunea „flash”, la 10 martie 2021, a concluzionat mai potrivit să se acționeze pentru consolidarea dispozitivelor existente. În 2020, de pildă, din 299 *référés* administrative privind mediul 250 vizau suspendarea unui act administrativ și o evaluare arată că principala dificultate rezidă în a caracteriza urgența în domeniu; ea este adesea difuză și nu se traduce întotdeauna printr-o manifestare imediată a daunei care poate apărea mai târziu și exprima în mod diferit. De aceea se propunea ca în materie de mediu urgența să poată rezulta din „caracterul manifest grav ori durabil al daunei ori riscului de daună”. Mai multe propuneri formulate de specialiști în acest sens au fost respinse de guvern de a fi preluate prin lege, printre care recunoașterea posibilității ca odată cu primirea cererii de *référé* judecătorul să dispună suspendarea temporară a actului administrativ de mediu contestat și ideea de a considera articolul 1 al Cartei mediului („dreptul de a trăi într-un mediu echilibrat și respectuos sănătății”) ca o libertate fundamentală, irevocabilă în *référé-liberté*<sup>5</sup>. Iată că jurisprudența administrativă a reușit să o facă, dincolo de voința politică!

---

<sup>5</sup> Pierre Januel, *Loi Climat: les députés veulent ouvrir les référés environnementaux*, „Dalloz-Actualité”, 31 martie 2021.

**4. În loc de concluzii.** În continuarea semnificațiilor acestei constatări și spre accentuarea rolului jurisprudenței în dezvoltarea dreptului francez al mediului, se cuvine remarcată atenția deosebită acordată domeniului de către Consiliul Constituțional de la Paris. Printre dezvoltările majore urmărite în acest context, mergând până la a sublinia o implicare activă a „înțelepților” în controlul asupra legiuitorilor în materie de mediu (generatoare de îngrijorări pentru unii!)<sup>6</sup> se numără decizia din 12 august 2022 prin care s-a validat, cu câteva (importante) rezerve de interpretare, legea privind măsurile de urgență pentru protecția puterii de cumpărare (a populației). Au fost considerate conforme constituției derogările necesare instalării la Havre a unui terminal de gaz lichefiat, precum și o autorizare de depășire a plafonului de gaze cu efect de seră. Motivarea acestei decizii conduce la discutarea noilor semnificații conferite Cartei mediului de către jurisprudența Consiliului, în special preambulului și prevederilor articolului 6 al acesteia. Respectivele dispoziții combinate impun autorităților publice să caute să concilieze obiectivele de mediu și cele socioeconomice și să găsească un echilibru între politicile astfel definite și alte interese fundamentale ale națiunii, aceasta fiind până acum jurisprudența constantă a instanței constituționale. De această dată, stabilind o ierarhie între exigențele constituționale „și într-un reflex al guvernării judecătorilor”, printr-o rezervă de interpretare formulată în termeni inediți, Consiliul a decis că „numai cu ignorarea articolului prim al Cartei mediului” dispozițiile legii privind instalarea unui terminal de tratare a gazului metan „nu s-ar putea aplica decât în cazul unei amenințări grave asupra securității aprovizionării cu gaz”. Raționamentul instanței pare a se întemeia pe următorul silogism: fără îndoială, aprovizionarea cu gaz condiționează independența statului și elementele esențiale ale potențialului său economic și corespund astfel unui interes fundamental al națiunii, dar instalarea unui terminal pentru gaz aduce atingerea mediului; ea nu este deci posibilă din punct de vedere constituțional „decât în cazul unei amenințări grave privind securitatea aprovizionării cu gaz natural”.

Date fiind similitudinile, nu numai de sorginte istorică, între dreptul francez și dreptul român, inclusiv cel al mediului, considerăm că atari evoluții și asemenea considerații pot servi, și la noi, progresului doctrinei pertinente și dezvoltărilor reglementare aferente.

---

<sup>6</sup> Pierre Steinmetz, *Les „Sages” feront-ils prévaloir l’environnement sur tout?*, „Le Figaro”, 30 august 2022.