

# Préface

Le droit de l'environnement, qui n'est apparu comme catégorie juridique autonome que récemment et dont les contours et les contenus sont encore en formation, est un droit sensible à propos duquel les attentes des citoyens sont légitimement grandes. Le rôle et la responsabilité des États et des pouvoirs publics en la matière sont par conséquent décisifs et n'ont cessé de croître. L'atteste l'affirmation progressive, dans le droit interne des États européens, le plus souvent au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, d'un corpus de droits fondamentaux en lien avec la protection de l'environnement qui sont opposables au législateur, comme au pouvoir exécutif. On peut penser, en France, à la Charte de l'environnement de 2004, qui met la préservation de l'environnement au niveau des intérêts fondamentaux de la nation et dont les droits et devoirs qu'elle définit, depuis la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, «s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives», ainsi que le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision du 19 juin 2008. On peut également évoquer l'article 45 de la Constitution espagnole de 1978 qui proclame que «chacun a le droit de jouir d'un environnement approprié pour le développement de la personne, et le devoir de le préserver», ou encore l'article 20a de la Loi fondamentale allemande, adopté en 1994, aux termes duquel «l'État protège les fondements naturels de la vie».

Dès les débuts de son affirmation, et même parfois avant sa consécration dans les droits nationaux, le droit de l'environnement a été marqué par une dimension internationale très forte, dont les grandes conférences internationales organisées dans le cadre de l'ONU, comme la conférence de Stockholm de juin 1972, le sommet de Rio de 1992 ou les conférences de Kyoto en 1997 et Copenhague en 2009, ont été les témoins. Cette dimension internationale du droit de l'environnement, qui en est sans doute un trait caractéristique, s'explique aisément : pour traiter des questions ne connaissant pas les frontières, comme la pollution de l'air ou de l'eau ou la préservation de la biodiversité, le droit international interétatique doit jouer un rôle essentiel si l'on veut traiter les problèmes à l'échelle où ils se posent. La disparition quasi totale des chlorofluorocarbures (CFC) sous l'effet de la convention de Montréal du 16 septembre 1987 l'atteste avec éclat.

Dans le corpus juridique communautaire, la protection de l'environnement a fait son apparition dès le début des années 1970. Alors même que les traités instituant les Communautés européennes ne pré-

voyaient aucun fondement légal explicite, la déclaration finale du sommet européen de Paris du 20 octobre 1972 a posé les premiers jalons d'une véritable politique communautaire de l'environnement. Depuis l'Acte unique européen, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987, qui a complété le traité instituant la Communauté européenne d'un titre VII sur l'environnement, le caractère fondamental du droit de l'environnement dans l'action de l'Union européenne n'a jamais cessé de s'affirmer et de se renforcer, au point que l'environnement constitue aujourd'hui l'un des aspects les plus importants de l'action de l'Union européenne. «La poursuite de la préservation, de la protection et de l'amélioration de la qualité de l'environnement, ainsi que de l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles», ont ainsi été érigées par la Cour de justice des Communautés européennes en objectif essentiel de la Communauté (arrêt de la Cour du 15 décembre 2005, *Grèce c/ Commission*). L'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne rappelle également qu'«un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément aux principes du développement durable». De manière très concrète, l'importance du droit de l'environnement dans les politiques de l'Union européenne est en outre marquée par le nombre d'actes juridiques communautaires en la matière : il existe, selon le service juridique de la Commission européenne, environ 200 directives actuellement en vigueur dans le domaine de l'environnement.

Paradoxalement, pourtant, l'environnement reste un sujet qui est au cœur du déficit d'application du droit européen. C'est dans ce domaine qu'est ouvert le plus grand nombre de dossiers d'infractions par la Commission. C'est aussi dans ce domaine qu'a été mise en œuvre pour la première fois la possibilité d'infliger une amende en cas d'observation d'un arrêt de manquement. Si plusieurs facteurs peuvent concourir à ce constat d'inexécution du droit européen de l'environnement, l'acculturation encore imparfaite de ses deux composantes, le droit de l'Union européenne et le droit de l'environnement n'est certainement pas à négliger. La communication de la Commission du 5 septembre 2007 sur l'application du droit communautaire, le rapport public du Conseil d'État de 2007 sur l'administration française et l'Union européenne, ou son rapport intitulé «Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national», réalisé en 2007 à la demande du Premier ministre français, ont contribué à le mettre en évidence.