

# CONSTITUȚIONALIZAREA DREPTULUI LA UN MEDIU SĂNĂTOS ÎN ROMÂNIA

LIVIA MOCANU\*, OLIVIAN MASTACAN\*\*

## Résumé

Le droit de l'environnement s'inscrit parmi les plus récemment reconnus et garantis des droits fondamentaux de l'homme. Les constitutions qui prévoient un droit fondamental de l'environnement contiennent des dispositions précises/ claires, comme des éléments qui marquent ses significations.

En Roumanie, la constitutionnalisation du droit de l'environnement a permis une meilleure harmonisation et corrélation avec les réglementations européennes et internationales dans le domaine, ce qui a représenté d'ailleurs, une exigence législative de la stratégie de protection de l'environnement et aussi du Traité d'adhésion à l'Union Européenne.

**Mots clés :** droit, l'environnement, constitution

## 1. Introducere

Recunoașterea și garantarea dreptului fiecărei persoane la un mediu sănătos, ca drept fundamental, a constituit una din problemele juridice de o însemnătate deosebită, în contextul armonizării legislației interne cu dreptul comunitar al mediului.

Procesul de asimilare a *acquis*-ului comunitar de mediu, început în contextul pregătirii aderării României la Uniunea Europeană, a contribuit esențial la consolidarea reglementărilor naționale privind dreptul la mediu.

Evoluția reglementărilor naționale în domeniu și consecințele constituționalizării dreptului la mediu constituie obiectul analizei noastre.

## 2. Evoluția legislativă

Procesul consacării și garantării dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos a înregistrat și în țara noastră o evoluție ale cărei momente au fost

\* Livia Mocanu, conferențiar univ. dr. la Universitatea „Valahia” din Târgoviște, Facultatea de Științe Juridice, Sociale și Politice.

\*\* Olivian Mastacan, Lector univ.dr. la Universitatea „Valahia” din Târgoviște, Facultatea de Științe Juridice, Sociale și Politice.

influențate în mod semnificativ de ratificarea documentelor internaționale în domeniu și de pregătirea aderării la Uniunea Europeană<sup>1</sup>.

Cu toate că primele mențiuni constituționale ale problematicii ecologice au apărut în statele ex-comuniste<sup>2</sup>, Constituția României din 21 august 1965 nu conținea nicio dispoziție în materie.

Prima Conferință mondială a ONU (iunie 1972, Stockholm) a stimulat preocupările statelor în direcția consacării legislativ-constituționale a problemelor privind protecția mediului<sup>3</sup>.

În acest context, a fost adoptată în România prima lege-cadru privind protecția mediului, Legea nr. 9/1973<sup>4</sup>. Cu toate virtuțile sale pentru acel moment nici acest act normativ nu reglementa dreptul la un mediu sănătos.

După 1990, recunoașterea și garantarea dreptului la un mediu sănătos a devenit o problemă de actualitate fiind susținută intens în doctrina juridică<sup>5</sup>. Cu toate acestea Constituția României din 1991 nu-l consacără, ca drept fundamental.

Este adevărat că legea fundamentală cuprindea o serie de prevederi semnificative în domeniu, instituind obligația statului de a asigura, printre altele „*refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic*” conform dispoz. art. 134 alin. (2), lit. e., dar o astfel de reglementare parțială nu echivala cu o recunoaștere expresă a dreptului fundamental la un mediu echilibrat ecologic<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Pe larg, a se vedea, Mircea Duțu, *Recunoașterea și garantarea dreptului fundamental la mediu în România*, în revista „Dreptul” nr. 6/2004, p. 99–101; Mircea Duțu, *Tratat de dreptul mediului*, Ediția a 3-a, Editura C.H. Beck, București, 2007, p. 306–309.

<sup>2</sup> R.M. Mateo, *Tratado de derecho ambiental, tomo IV (Actualizacion)*, Edisofer, s.l., Madrid, 2003, p. 45.

<sup>3</sup> Declarația de la Stockholm din 1972 a consacrat, pentru prima dată, dreptul omului la un mediu „*a cărui calitate să-i permită să trăiască în demnitate și bunăstare*”. Ideea este reluată și afirmată cu mai multă precizie în Carta Africană asupra drepturilor omului și ale popoarelor unde se prevede că: „*toate popoarele au dreptul la un mediu general satisfăcător, favorabil dezvoltării lor*” (art. 24). Pe larg, asupra conferințelor mondiale în domeniul protecției mediului și a principalelor documente adoptate, a se vedea Daniela Marinescu, *Tratat de dreptul mediului*, Ediția a II-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2007, p. 19–22.

<sup>4</sup> Publicată în B. Of. nr. 91 din 23 iunie 1973.

<sup>5</sup> Mircea Duțu, *Despre necesitatea recunoașterii și semnificațiile dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos*, în revista „Dreptul” 1990/ nr. 9–12, p. 41–49; Ernest Lupan, *Dreptul la un mediu nepoluat*, „Studia Universitatis Babes-Bolyai” Iurisprudentia, 1, 1993, p. 49 și urm.; Ernest Lupan, *Din nou despre dreptul la un mediu sănătos*, „Studia Universitatis Babes-Bolyai” Iurisprudentia, 1–2, 1995; M. Ghezali, *Les nouveaux droits fondamentaux de l’homme*, în vol. *Vers un nouveau droit de l’environnement?, Réunion International de Droit Comparé de l’environnement*, Limoges, 2003, p. 93–98.

<sup>6</sup> În sensul că, prin aceste dispoziții Constituția din 1990 consacără „în mod indirect, pe cale de consecință” un drept fundamental al cetățenilor aferent, a se vedea Mircea Duțu, *Dreptul mediului*, Editura Gamian, București, 1993, p. 62. În sens contrar, a se vedea Ernest Lupan, *Dreptul mediului*, Editura Lumina Lex, București 2001, p. 29.

Lipsa prevederii constituționale în materie a fost suplinită de dispozițiile cuprinse în Legea nr. 137/1995 privind protecția mediului<sup>7</sup>, act normativ care a consacrat o concepție modernă în materie și a definit protecția mediului ca „obiectiv de interes public major” (art.1).

În art. 5 din Legea nr. 137/1995, legiuitorul a consacrat expres, ca drept subiectiv, dreptul la un mediu sănătos și a prevăzut garanțiile legale pentru exercitarea sa. Sub formularea: „Statul recunoaște tuturor persoanelor dreptul la un mediu sănătos...”, legea cadru în materie a reprezentat un instrument juridic deosebit pentru consacrarea legislativă și garantarea dreptului la un mediu sănătos.

În contextul finalizării procesului de armonizare a legislației românești cu *acquis-ul comunitar* în domeniul protecției mediului, se elaborează o nouă reglementare cadru în materie.

Astfel, reușind preluarea dreptului comunitar la nivelul principiilor și elementelor strategice, Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 195/2005<sup>8</sup> reglementează dreptul la un mediu sănătos, prin dispozițiile cuprinse în art. 5, conform cărora: „Statul recunoaște oricărei persoane dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic...”.

Dreptul la un mediu sănătos este nu numai recunoscut prin legea-cadru ci și ocrotit și garantat în mod efectiv, același articol 5 din O.U.G. nr. 195/2005 stabilind și garanțiile legale pentru exercitarea sa. Astfel, legea garantează:

- accesul la informația privind mediul, cu respectarea condițiilor de confidențialitate prevăzute de legislația în vigoare;
- dreptul de asociere în organizații pentru protecția mediului;
- dreptul de a fi consultat în procesul de luare a deciziilor privind dezvoltarea politicii și legislației de mediu, emiterea actelor de reglementare în domeniu, elaborarea planurilor și programelor;
- dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul organizațiilor pentru protecția mediului, autorităților administrative și/sau judecătorești, după caz, în probleme de mediu, indiferent dacă s-a produs sau nu un prejudiciu;
- dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit.

Și în categoria reglementărilor sectoriale privind protecția mediului este enunțat dreptul la un mediu sănătos. Este cazul Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 243/2000 privind protecția atmosferei<sup>9</sup>, care instituie ca obiectiv prioritar al strategiei

<sup>7</sup> Publicată în M. Of. nr. 304 din 30 decembrie 1995, republicată în M. Of. nr. 70 din 17 decembrie 2002, modificată și completată prin O.U.G. nr. 91 din 20 iunie 2002, publicată în M.Of. nr. 465 din 28 iunie 2002, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 294 din 27 iunie 2003, publicată în M. Of. nr. 505 din 14 iulie 2003. Legea nr. 137/1995 a fost abrogată prin O.U.G. nr. 195/2005.

<sup>8</sup> Publicată în M. Of. nr. 1.196 din 30 decembrie 2005, O.U.G. nr. 195/2005 a fost aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 265/2006 publicată în M. Of. nr. 586 din 6 iulie 2006. I s-au mai adus modificări și completări prin O.U.G.nr. 57 din 20 iunie 2007 și prin O.U.G. nr. 114 din 17 octombrie 2007.

<sup>9</sup> Publicată în M. Of. nr. 633 din 6 decembrie 2000, O.U.G. nr. 243/2000 a fost aprobată prin Legea nr. 655/2001.

naționale în domeniu, asigurarea „*dreptului fiecărei persoane la un mediu de calitate*“ [art. 1 alin. (2)].

De asemenea, ca o particularizare a dreptului constituțional la informație<sup>10</sup> și ca rezultat al transpunerii directivelor Uniunii Europene, Hotărârea Guvernului nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul<sup>11</sup> reglementează accesul oricărei persoane la informația privind mediul, deținută de sau pentru autoritățile publice, instituind un regim juridic corespunzător pentru exercitarea acestui drept.

### 3. Contribuția dreptului comunitar

La nivel european, după elaborarea Convenției europene a drepturilor omului (Roma, 4 noiembrie 1950) care nu cuprinde referiri la problemele de mediu întrucât la acea vreme „criza ecologică“ nu se manifestase, jurisprudența Comisiei și Curții Europene a Drepturilor Omului a stabilit că deteriorarea mediului poate afecta drepturile recunoscute de Convenție, inclusiv dreptul la viață privată și la viața de familie, precum și dreptul la proprietate<sup>12</sup>.

În dreptul comunitar, Tratatul de la Maastricht încheiat în anul 1993 a încorporat și stabilit, chiar dacă pe cale de trimitere indirectă, dreptul fundamental la mediu în rândul drepturilor omului recunoscute și garantate la nivelul ordinii jurisdicționale comunitare<sup>13</sup>.

Relevante sub aspectul analizei noastre sunt reglementările comunitare privind garanțiile procedurale ale dreptului la un mediu sănătos în condițiile în care, la nivelul dreptului comunitar, nu se recunoaște expres, de sine stătător, dreptul fundamental la un mediu sănătos al cetățenilor Uniunii Europene. Avem în vedere dispozițiile din dreptul comunitar derivat care, sub diferite forme, reglementează accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție. Ele sunt rezultatul semnării, de către Comunitatea Europeană, a Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, adoptată la 25 iunie 1998 de către cea de a IV-a Conferință a miniștrilor un „Mediu pentru Europa”<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Art. 31 din Constituția României.

<sup>11</sup> Publicată în M.Of. nr. 760 din 22 august 2005.

<sup>12</sup> În acest caz, CEDO a recurs la tehnica pretoriană a „protecției prin ricoșeu”, care a permis extinderea protecției anumitor drepturi garantate de Convenție la drepturi care nu sunt expres prevăzute de acestea. Pentru dezvoltări, a se vedea Mircea Duțu, *Recunoașterea și garantarea dreptului fundamental la mediu în România*, în revista „Dreptul” 2004, nr. 6, p. 101–106; Mircea Duțu, *op. cit. Tratat...*, p. 287–294; F. Sudré, *La protection du droit à l'environnement par CEDH*, în vol. *La Communauté européenne et l'environnement, La documentation française*, 1997, p. 209 și urm.

<sup>13</sup> Pe larg, a se vedea, Mircea Duțu, *Dreptul comunitar al mediului*, Editura Economică, București, 1997, p. 67 și urm.

<sup>14</sup> Convenția de la Aarhus a fost ratificată de România prin Legea nr. 86 /2000 publicată în M.Of. nr. 224 din 22 mai 2000.

Reținem aici Directiva nr. 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul publicului la informația de mediu<sup>15</sup> și Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului, din 6 septembrie 2006, privind aplicarea la instituțiile și organele Comunității Europene a dispozițiilor Convenției de la Aarhus. Documentele au în vedere îndeplinirea obligațiilor ce decurg din Convenția de la Aarhus de către organismele comunitare, prin stabilirea unui set de măsuri adecvate.

Dreptul comunitar cuprinde și norme referitoare la conținutul material al dreptului la un mediu sănătos prin directivele referitoare la calitatea mediului ambiant<sup>16</sup> și cele vizând apa<sup>17</sup>.

Dreptul la un mediu sănătos este un principiu general al dreptului comunitar care, în aplicarea sa, ține seama de constituționalizarea acestui drept în statele membre ale Uniunii Europene<sup>18</sup>.

#### **4. Recunoașterea și garantarea dreptului fundamental la un mediu sănătos în Constituția revizuită**

Accesul României la instituții internaționale cu preocupări majore în domeniul mediului<sup>19</sup>, declanșarea și finalizarea procesului de aderare la Uniunea Europeană și aproximarea legislației interne cu dreptul comunitar al mediului<sup>20</sup> au stimulat procesul de constituționalizare a dreptului omului la un mediu sănătos.

Prin referendumul național din 18–19 noiembrie 2003 a fost aprobată Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției<sup>21</sup>. În elaborarea acestui act normativ este important de menționat rolul pe care l-a avut Decizia nr. 148/2003<sup>22</sup> a Curții Constituționale privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a legii fundamentale care a decis că: „*Pentru asigurarea realizării scopului propunerii legislative, Curtea consideră că este necesar să se insereze la Capitolul II al Titlului II din Constituție, dreptul omului la un mediu sănătos...*”.

În consecință, a fost introdus, în Titlul II – „*Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale*“, Capitolul II – „*Drepturile și libertățile fundamentale*“,

<sup>15</sup> Directiva abrogă Directiva 90/313/CEE (JO L 41/26 din 14 februarie 2003).

<sup>16</sup> Directiva nr. 1999/30/CE a Consiliului din 22 aprilie 1999, relativă la fixarea valorilor limită pentru anhidridă sulfuroasă, dioxidul de azot și oxizii de azot, particule și plumb, în aerul ambiant (JOCE L 163 din 29 iunie 1999).

<sup>17</sup> Directiva 98/83/CE a Consiliului din 3 noiembrie 1998, relativă la calitatea apelor destinate consumului uman (JOCE L 330 din 5 decembrie 1998).

<sup>18</sup> 23 de state membre ale Uniunii Europene din cele 27 recunosc și garantează în constituție dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos.

<sup>19</sup> Consiliul Europei, 1991; Agenția Europeană pentru mediu, 1998.

<sup>20</sup> Pe larg, asupra Dreptului comunitar al mediului, a se vedea, Mircea Duțu, *op. cit.*, p. 162–180; Mircea Duțu, *Dreptul mediului, Tratat*, vol. II, Editura Economică, București, p. 223–322; Dumitru Mazilu, *Dreptul comunitar al mediului*, Editura Lumina Lex, București, 2006.

<sup>21</sup> Publicată în M.Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

<sup>22</sup> Publicată în M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003.

un nou articol (35), intitulat „Dreptul la un mediu sănătos“. Cuprinzând o reglementare structurată pe trei alineate: „(1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2) Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și ameliora mediul înconjurător“, articolul 35 din Constituție consacră și garantează în mod expres, de sine stătător, dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos.

Nu același lucru putem spune despre îndatorirea corelativă ce revine oricărei persoane fizice și juridice de a proteja și ameliora mediul care, inserată tot în cuprinsul articolului 35, nu mai are o existență de sine stătătoare precum celelalte îndatoriri fundamentale ale cetățenilor<sup>23</sup>. De altfel, acest lucru exprimă specificul noii reglementări constituționale, care prevede alături de dreptul omului la un mediu sănătos și îndatorirea tuturor persoanelor fizice și juridice de a proteja și ameliora mediul, tocmai ca o garanție specială a acestui drept. În acord cu doctrina de specialitate<sup>24</sup> reținem că afirmarea expresă a îndatoririi de a proteja mediul, ridică protecția mediului „la rangul de îndatorire fundamentală”.

De altfel, pornind de la noua reglementare constituțională și având în vedere exigențele procesului de integrare europeană, O.U.G. nr. 195/2005 reglementează în art. 5 dreptul omului la un mediu sănătos și garanțiile legale pentru exercitarea sa.

În același timp, potrivit art. 6 din O.U.G. nr. 195/2005, protecția mediului este considerată o obligație și o responsabilitate a autorităților administrației publice centrale și locale, precum și a tuturor persoanelor fizice și juridice.

Indiferent de reglementarea cuprinsă în Constituție sau în legea-cadru a protecției mediului, dreptul fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic este recunoscut oricărei persoane, ceea ce înseamnă că ființa umană<sup>25</sup>, în ipoteza sa de individ, colectivitate și „specie între specii”, este titularul acestui drept.

În consecință exercitarea acestui drept poate avea loc, fie în mod individual, fie colectiv, un rol important revenind aici organizațiilor neguvernamentale ecologice – O.N.G., apolitice, voluntare, fără scop patrimonial. Participarea publică este puternic condiționată de dreptul de petiționare garantat de art. 51 din Constituție, drept de care beneficiază atât cetățenii privați ca indivizi, cât și organizațiile legal constituite.

Pentru stabilirea conținutului dreptului la un mediu sănătos, o semnificație aparte o reprezintă raportul dintre dreptul de proprietate și dreptul la mediu. În

<sup>23</sup> Plasate aparte, în structura Titlului II, Capitolul III din Constituție.

<sup>24</sup> Mircea Duțu, *op.cit.*, *Tratat...*, p. 313.

<sup>25</sup> În literatura străină de specialitate s-au formulat două teze relativ la întrebarea: „cine este titularul dreptului la un mediu sănătos”. Adepții tezei „finalității umane” au susținut că acest drept nu poate să aparțină decât individului, titularul și unicul beneficiar al acestui drept fiind omul. A se vedea, în acest sens, J. De Falafosse, *Le droit de l'environnement. Le droit à la nature*, Paris, 1973, p. 250. Dimpotrivă, alți autori, au susținut că natura (care include și omul) are dreptul de a fi ocrotită. A se vedea, C.M. Vardot, *Déclaration des droits de la nature*, Paris, 1973. Din punct de vedere juridic, este indiscutabil că numai omul poate fi titularul dreptului la un mediu sănătos, iar nu natura sau mediul.

acest sens, Constituția revizuită stabilește în art.44 alin. (7) că: „*Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului revin proprietarului*”. În virtutea acestor prevederi constituționale, toate reglementările juridice în materia proprietății sunt țăr murite în efectele lor de prevederile legislației privind protecția mediului. Cum în mod just s-a afirmat în literatura de specialitate<sup>26</sup>, ne aflăm în prezența unei servituți constituționale de utilitate publică, cu un regim juridic special, adaptat necesității publice de protejare a mediului.

## 5. Concluzii

Constituționalizarea dreptului la mediu este rodul asimilării unui nou drept fundamental, cuprins în „generația a treia”, cea a „drepturilor de solidaritate”, caracterizat printr-o dinamică deosebită în privința recunoașterii și garantării sale juridice. Așa cum se arată în doctrină, dacă dreptul mediului decurge din interesul comun al umanității, putem considera că acest interes se reflectă în drepturile recunoscute individului<sup>27</sup>. După cum am văzut, atât reglementările internaționale în materie cât și preocupările existente la nivelul dreptului comunitar au deschis perspectiva constituționalizării în plan intern a dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic. Principiile și normele juridice care acționează la nivelul Uniunii Europene au influențat pozitiv preocupările legiuitorului constituțional în sensul recunoașterii și garantării exprese a dreptului la mediu, ca drept fundamental.

De altfel, integrarea României în Uniunea Europeană nu a fost numai un deziderat național, ci și un proces complex de transformare internă care a avut și o semnificativă componentă legal-juridică<sup>28</sup>.

Recunoașterea și garantarea constituțională a dreptului la un mediu sănătos în țara noastră amplifică obligațiile autorităților publice de a proteja mediul, oferă instanțelor mijloace noi pentru repararea prejudiciilor ecologice și sancționarea atingerilor aduse mediului, permite o mai bună armonizare între diferitele niveluri de recunoaștere și garantare a dreptului fundamental la mediu, realizând o corelare necesară între legislația națională, pe de o parte și reglementarea internațională (înțelegând aici și cea comunitară), pe de alta.

<sup>26</sup> Mircea Duțu, *op.cit. Tratat...*, p. 321–322.

<sup>27</sup> Alexandre Kiss, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 1989, p. 20 și urm.; Mircea Duțu, *Dreptul internațional și comunitar al mediului*, Editura Economică, București, 1995, p. 66–71; Alexandre Kiss, D. Shelton, *Traité de droit européen de l'environnement*, Ed. Frison – Roche, Paris, 1995, p. 47–50.

<sup>28</sup> Lucian Miulescu, *Principalele caracteristici ale raporturilor între dreptul comunitar european și drepturile naționale ale statelor membre. Consecințe pentru dreptul român, în perspectiva accederii României în Uniunea Europeană*, în revista „Dreptul”, 2000, nr. 12, p. 27.

