



**Université de Montpellier**  
Faculté de droit et de Science politique



MASTER II Droit et Contentieux Publics

**Eva BALAY**

2022-2023

**Le droit de chacun de vivre dans un environnement  
équilibré et respectueux de la santé et le  
référé liberté**

\*\*\*

Réflexion sur la jurisprudence *Conseil d'État, 20 septembre 2022,*  
*M. et Mme C..., n°451129*



*« La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur ».*

## **REMERCIEMENTS**

En premier lieu, je souhaite adresser mes remerciements les plus sincères à Madame le Professeur Pascale Idoux pour avoir accepté de diriger ce mémoire, pour la bienveillance de ses conseils et son soutien constant.

Je tiens également à remercier Madame le Professeur Fanny Tarlet, ainsi que l'ensemble des intervenants du Master II Droit et Contentieux Publics pour la richesse et la qualité de leurs enseignements durant ces deux années de Master.

Je voudrais ensuite exprimer toute ma gratitude à Nedjma, pour sa patience et son regard attentif, Victor pour sa générosité et la qualité de ses conseils, et Léandre pour son soutien indéfectible et sa présence au quotidien.

Mes pensées vont enfin à mes parents pour leurs encouragements sans faille.

## LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

aff.	Affaire
AJCT	Actualité juridique collectivités territoriales
AJDA	Actualité juridique droit administratif
Art.	Article
Art. Cit.	Article cité
c/	Contre
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
Chron.	Chronique
CJA	Code de justice administrative
Coll.	Collection
Concl.	Conclusions
Consid.	Considérant
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
ed.	Edition
<i>Ibid</i>	<i>Ibidem</i> (au même endroit)
JCP	Juris-classeur périodique (La Semaine Juridique)
n°	Numéro
n <sup>os</sup>	Numéros
Op. cit.	<i>Opus citatum</i> (œuvre citée)
Ord.	Ordonnance
p.	Page
préc.	Précité
pt.	Point
PUF	Presses universitaires de France
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RFDA	Revue française du droit administratif
RJE	Revue juridique de l'environnement
Sect.	Section
TA	Tribunal administratif

# SOMMAIRE

## **PARTIE 1 : Les apports de la décision du 20 septembre 2022 M. et Mme C...**

CHAPITRE 1 : La consécration d'une nouvelle procédure d'urgence en matière environnementale

*SECTION 1 : L'élargissement bienvenu des voies contentieuses d'urgence en matière l'environnementale*

*SECTION 2 : Le référé liberté, panacée aux limites des référés de droit commun en matière environnementale*

CHAPITRE 2 : La consécration d'une nouvelle liberté fondamentale au sens du référé liberté

*SECTION 1 : Le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé érigé au rang de liberté fondamentale au sens du référé liberté*

*SECTION 2 : Un contexte favorable à la reconnaissance du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé comme liberté fondamentale*

## **PARTIE 2 : Limites et perspectives de la décision du 20 septembre 2022, M. et Mme C...**

CHAPITRE 1 : Une procédure de référé liberté souffrant de nombreuses limites en matière environnementale

*SECTION 1 : Une limite tenant aux conditions de mise en œuvre du référé liberté en matière environnementale extrêmement strictes*

*SECTION 2 : Une limite tenant à la nature même d'une procédure de référé rendant nécessaire l'intervention du juge du fond*

CHAPITRE 2 : Une décision ne permettant pas au juge seul d'infléchir l'action publique vers une meilleure protection du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé

*SECTION 1 : Le nécessaire concours des acteurs à l'échelle nationale pour garantir le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé*

*SECTION 2 : Le nécessaire concours des acteurs à l'échelle internationale et européenne pour garantir le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé*

*« Notre maison brûle et nous regardons ailleurs »*

(Jacques Chirac, discours du 2 septembre 2002 lors du IV<sup>ème</sup> Sommet de la Terre à Johannesburg,  
formule écrite par l'historien Jean-Paul Deléage)

## INTRODUCTION

« *Il ne se passe presque pas une semaine sans qu'une nouvelle décision ne vienne, quelque part dans le monde, apporter une nouvelle mise en œuvre du droit climatique par un juge national.* »<sup>1</sup>. Les mots du rapporteur public Stéphane Hoynck pour introduire l'affaire *Commune de Grande Synthe II* devant le Conseil d'État résonnent encore d'une actualité brûlante, dans laquelle s'inscrit la récente décision des 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies du Conseil d'État en date du 20 septembre 2022<sup>2</sup> qui vient ajouter sa pierre à l'édifice jurisprudentiel autour de la Charte de l'environnement<sup>3</sup>.

***La décision du 20 septembre 2022, M. et Mme C... et son contexte contentieux.*** Par sa décision rendue le 20 septembre 2020 le juge du Palais royal est enfin venu trancher une question restée ouverte depuis l'adoption de la Charte de l'environnement<sup>4</sup> : le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, consacré à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, constitue une liberté fondamentale au sens du référé liberté.

Par cette décision, le Conseil d'État vient mettre un terme au débat qui a divisé la jurisprudence administrative pendant plus de 17 années, dans un contexte où la doctrine s'accordait pourtant sur la nécessité de « déployer les virtualités contentieuses »<sup>5</sup> du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Si cette prise de position par le Conseil d'État a tardé, la question de savoir si le droit à la protection de l'environnement est ou non une liberté fondamentale au sens du référé liberté s'est en revanche posée très tôt devant le juge administratif.

En effet, moins de deux mois après l'adoption de la Charte de l'environnement en mars 2005<sup>6</sup>, le juge des référés du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne tranchait sans équivoque : « *en « adossant » à la Constitution une Charte de l'Environnement qui proclame*

---

<sup>1</sup> HOYNCK (S.), concl. sur CE, 1<sup>er</sup> juillet 2021, *Commune de Grande Synthe II*, n°427301

<sup>2</sup> CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129

<sup>3</sup> RADIGUET (R.), « La fundamentalité de "la protection de l'environnement" : faut-il s'y référer ? », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n° 45, 14 novembre 2022, p. 2309

<sup>4</sup> COURRÈGES (A.), « Référé-liberté. Liberté fondamentale. Droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », *Droit administratif*, n°11, novembre 2022, repère 135

<sup>5</sup> DEFFAIRI (M.), « Le droit à l'environnement est une liberté fondamentale au sens du référé-liberté : oui, mais... », *Droit administratif*, n°1, janvier 2023, p. 31

<sup>6</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

en son article 1<sup>er</sup> que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » le législateur a nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en « liberté fondamentale » de valeur constitutionnelle<sup>7</sup>. Dans cette affaire le tribunal administratif était saisi en référé liberté d'une requête introduite par plusieurs associations de protection de l'environnement contre le refus du préfet de la Marne de s'opposer à la tenue d'une *rave party* dite « Teknival » de 40 000 personnes, organisée sur un ancien terrain de haute valeur environnementale<sup>8</sup>. Le juge a alors fait droit à leur demande en considérant que le préfet avait porté une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté qu'il venait de dégager. Un an plus tard, le tribunal administratif de Marseille<sup>9</sup> reconnaît dans les mêmes termes cette nouvelle liberté fondamentale<sup>10</sup>. En 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Nice<sup>11</sup> suit également le même raisonnement. Plus récemment encore, le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil<sup>12</sup> a accordé en janvier 2021 la suspension des travaux de la ligne ferroviaire du « Charles de Gaulle Express » en raison de l'atteinte à la protection d'espèces protégées qui relève de la protection de l'environnement, liberté fondamentale. Cette liste, non exhaustive, montre qu'avant même l'ordonnance du 20 septembre, le juge administratif s'était déjà prononcé en faveur de la reconnaissance de la possibilité de recourir au référé liberté en matière environnementale.

Néanmoins, tout aussi rapidement, d'autres juridictions de première instance ont adopté la position opposée en refusant de reconnaître la qualité de liberté fondamentale au droit à la protection de l'environnement. Il s'agit notamment du cas du tribunal administratif de Strasbourg qui, par une ordonnance du 19 août 2005<sup>13</sup>, a clairement affirmé que le principe énoncé à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement « ne constitue pas une liberté fondamentale dont la sauvegarde est susceptible de donner lieu au prononcé de mesures sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative »<sup>14</sup>.

---

<sup>7</sup> TA Châlons-en-Champagne, ord., 29 avril 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux et Fédération des conservatoires d'espaces naturels c/ Préfet de la Marne*, n<sup>os</sup> 0500828, 05008829 et 0500830, consid. 6

<sup>8</sup> GROUD (H.), PUGEAULT (S.), « Le droit à l'environnement, nouvelle liberté fondamentale », *AJDA*, 2005, p. 1357

<sup>9</sup> TA Marseille, ord., 18 mai 2006, *Comité de sauvegarde de Clarency-Valensole et autre c/ préfet des Alpes de Haute-Provence*, n<sup>o</sup> 060329, consid. 1 (rejet)

<sup>10</sup> FOUCHER (K.), « Le droit à l'environnement est-il utilement invocable dans le cadre du référé-liberté ? », *AJDA*, 2007, p. 2262

<sup>11</sup> TA Nice, ord., 7 juillet 2017, *Commune de Gilette*, n<sup>o</sup> 1702655, consid. 7 (suspension)

<sup>12</sup> TA Montreuil, ord., 29 janvier 2021, *Commune de Mitry-Mory*, n<sup>o</sup> 2101144, consid. 10 (suspension)

<sup>13</sup> TA Strasbourg, ord., 19 août 2005, *Association de protection de l'environnement du canton de Verny*, n<sup>o</sup> 0503540

<sup>14</sup> RANQUET (P.), concl. sur CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n<sup>o</sup> 451129, pt. 1.1

En outre, si de nombreuses juridictions ont continué à écarter l'existence d'une liberté fondamentale par principe, il s'agissait en réalité systématiquement de cas dans lesquels étaient invoquées des atteintes à d'autres libertés fondamentales, et pour lesquels il suffisait au juge des référés, pour statuer sur l'affaire, de ne se prononcer que sur le terrain de ces autres libertés déjà reconnues comme telles par le Conseil d'État<sup>15</sup>. Ainsi, le juge restait silencieux au sujet de l'atteinte au droit à la protection de l'environnement, au profit d'autres libertés fondamentales telles que le droit de propriété<sup>16</sup>, la liberté d'entreprendre<sup>17</sup>, ou encore le droit au respect de la vie privée<sup>18</sup>, qui étaient également invoquées en raison de la transversalité de la matière environnementale. Cela a notamment été le cas du tribunal administratif de Marseille<sup>19</sup> qui, dans une affaire de nuisances olfactives résultant de l'exploitation d'une installation de stockage de déchets<sup>20</sup>, s'est fondé sur le terrain du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre pour rejeter la requête<sup>21</sup>.

Par conséquent, dans un contexte où la qualification du droit à l'environnement comme liberté fondamentale ne faisait pas l'unanimité au sein des tribunaux administratifs<sup>22</sup>, il devenait impératif que le Conseil d'État tranche. Il ne l'a pourtant pas fait à la première occasion qui s'est présentée à lui. Durant trop longtemps, le juge des référés du Conseil d'État a lui aussi évité la question, que ce soit par le recours à la providentielle mention d'un « *en tout état de cause* »<sup>23</sup> rejetant pour défaut d'urgence<sup>24</sup> ou d'illégalité manifeste<sup>25</sup>, ou parce que le débat sur d'autres libertés fondamentales déjà consacrées absorbait complètement celui sur l'atteinte à la protection de l'environnement<sup>26</sup>. Toutefois, si le Conseil d'État est finalement venu se prononcer à l'occasion de la décision du 20 septembre 2022, c'est en partie parce qu'il ne pouvait plus écarter la question une nouvelle fois.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> CE, ord., 31 mai 2001, *Mme Aubin*, n°234226

<sup>17</sup> CE, ord., 12 novembre 2001, *Commune de Montreuil-Bellay*, n°239840

<sup>18</sup> CE, ord., 25 octobre 2007, *Mme Y...*, n°310125

<sup>19</sup> TA Marseille, 12 juin 2019, *Comité de défense Les Hauts de Badones-Montimas et autres*, n°1904847

<sup>20</sup> RANQUET (P.), concl. sur CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, pt. 1.1

<sup>21</sup> Voir également en ce sens : TA Versailles, ord., 20 août 2005, *M. et Mme Damien Bignon*, n° 0507085 ; TA Rennes, ord., 27 juin 2006, *Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Saint-Avé-Meucon*, n°0602695 ; TA Strasbourg, ord., 4 août 2006, *Association de protection de l'environnement du canton de Verny*, n° 0603852

<sup>22</sup> FOUCHER (K.), *art. cit.*

<sup>23</sup> COURRÈGES (A.), « Environnement - J'écris ton nom », *Droit administratif*, n°11, novembre 2022, repère 10

<sup>24</sup> Voir en ce sens : CE, ord., 26 août 2008, *Association SOS Grand Bleu*, n° 320025

<sup>25</sup> Voir en ce sens : CE, ord., 27 mars 2021, *Association Sea Shepherd France*, n° 450592 ; CE, 11 mai 2007, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix*, n° 305427

<sup>26</sup> RANQUET (P.), concl. sur CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, pt. 1.1

A l'origine de l'affaire, un couple de requérants souhaitait obtenir la suspension en urgence de travaux routiers dès lors qu'ils risquaient de porter une atteinte irréversible à la biodiversité environnante. En effet, M. Olivier P..., jardinier paysagiste, et Mme Karine P..., biologiste, sont dirigeants d'une entreprise spécialisée dans le traitement phytosanitaire contre les ravageurs et parasites des végétaux, située sur la commune de La Crau dans le Var. Pour être plus précis, comme le relève le rapporteur public Philippe Ranquet dans ses conclusions<sup>27</sup>, le couple dispose pour réaliser leur activité d'un laboratoire en milieu confiné, d'une pépinière, et de plantations expérimentales situés sur le lieu-dit « Les Martins », limitrophe de la zone où se déroulent les travaux. Si cette biodiversité leur est particulièrement chère<sup>28</sup>, c'est parce qu'ils ont recensé sur cette zone la présence de nombreuses espèces protégées de reptiles, d'oiseaux et chauves-souris, fruit d'un travail qu'ils mènent depuis plusieurs années. Or, les travaux en litige avaient pour objet de recalibrer la route départementale longeant le lieu-dit et d'y créer une piste cyclable, impliquant l'abattage d'arbres et de végétaux qui aurait pour effet de détruire « *une réserve naturelle à ciel ouvert* » selon les requérants. Cette modification du tracé de la route avait été décidée par une délibération du Conseil départemental du Var du 27 octobre 2016 non contestée. Toutefois, quand les travaux à proximité de leur terrain sont devenus imminents en mars 2021, les requérants ont saisi le tribunal administratif de Toulon sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative d'une demande tendant à leur suspension, en invoquant une atteinte grave et manifestement illégale à « *la protection de l'environnement* » garantie par la Charte de l'environnement. Le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a cependant, par une ordonnance de tri du 25 mars 2021, rejeté leur demande en considérant que « *s'il découle de ce texte que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle ainsi que l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019- 823 QPC du 31 janvier 2020, cette même protection de l'environnement ne constitue toutefois pas une liberté fondamentale au sens et pour l'application de l'article L. 521-2 du CJA* »<sup>29</sup>. Les requérants se sont alors pourvus en cassation contre cette décision, reprochant au juge des référés du tribunal administratif de Toulon d'avoir commis une erreur de droit en niant l'existence d'une liberté fondamentale.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> DEFFAIRI (M.), *art. cit.*

<sup>29</sup> TA Toulon, ord., 25 mars 2021, *M. et Mme C...*, n°2100764

Le Conseil d'État s'est donc trouvé « pour la première fois en situation de devoir presque impérativement répondre à la question de savoir si l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement pouvait servir de fondement à l'affirmation d'une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative »<sup>30</sup>.

Si la décision *M. et Mme C...* du 20 septembre 2022 conclut finalement au rejet de la requête des époux, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue une véritable avancée du point de vue du droit des libertés fondamentales et de la protection de l'environnement. Il est d'ailleurs fréquent que des décisions de rejet consacrent de nouvelles solutions de principe<sup>31</sup>. Désormais « le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement » est, explicitement et formellement, reconnu comme présentant « le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative »<sup>32</sup>.

Toutefois, la consécration de cette nouvelle liberté n'est pas sans être assortie de conditions que le Conseil d'État prend le soin d'énumérer à l'occasion de son considérant de principe. Il annonce ainsi expressément que quiconque ne pourra pas se prévaloir de cette liberté fondamentale devant le juge des référés, mais qu'il s'agit de « *toute personne justifiant, au regard de sa situation personnelle, notamment si ses conditions ou son cadre de vie sont gravement et directement affectés, ou des intérêts qu'elle entend défendre, qu'il y est porté une atteinte grave et manifestement illégale du fait de l'action ou de la carence de l'autorité publique* ». De surcroît, elle devra « *faire état de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour elle de bénéficier, dans le très bref délai prévu par ces dispositions, d'une mesure de nature de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement [de l'article L.521-2 du code de justice administrative]* ». Enfin, le juge devra constater « *que la situation litigieuse [permet] de prendre, utilement et à très bref délai, les mesures de sauvegarde nécessaires (...) en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative et des mesures qu'elle a déjà prises* ».

---

<sup>30</sup> AVALLONE (S.) « Le "droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé" élevé au rang de liberté fondamentale », *Les petites affiches*, n°11, p. 34

<sup>31</sup> FONBAUSTIER (L.), « Le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement de 2004 est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, n° 12, Décembre 2022, n° 90

<sup>32</sup> CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, consid. 5

Le juge du Palais royal a par voie de conséquence annulé l'ordonnance de première instance pour erreur de droit, celle-ci ayant jugé que la protection de l'environnement ne constituait pas une liberté fondamentale au sens du référé liberté. Il rejette ensuite la requête. Il le fait toutefois de façon « luxueuse » pour reprendre les mots de Thomas Janicot et Dorothée Pradines, responsables du centre de recherches et de diffusion juridique du Conseil, « comme pour montrer par l'exemple comment devaient être mis en œuvre les critères du référé-liberté dans le cas où le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé était invoqué »<sup>33</sup>. En effet, le Conseil d'État relève que la condition d'urgence alléguée par le requérant ne saurait être remplie au regard de l'ancienneté des décisions administratives autorisant les travaux qu'ils n'ont pas contestées<sup>34</sup> <sup>35</sup>. Mais la Haute Juridiction ne s'en arrête pas là et complète sa décision d'un « *au demeurant* », pour souligner que seules les atteintes graves aux milieux dont la protection caractérise un enjeu de conservation notable ne justifient l'intervention du juge du référé liberté, ce qui n'est pas le cas en l'espèce<sup>36</sup> <sup>37</sup>.

Cette décision a connu un écho retentissant. En premier lieu commentée sur les réseaux sociaux, elle a ensuite enflammé la doctrine qui a produit de nombreuses analyses et commentaires à son sujet<sup>38</sup>, certains saluant le caractère « historique » de la décision, d'autres relativisant sa portée qui ne serait pas finalement pas une « révolution »<sup>39</sup>. Le Conseil d'État lui-même a communiqué sur sa décision, par le travail de son centre de recherche et de diffusion juridique<sup>40</sup>, mais également sur son site internet sur lequel il a, à cette occasion, publié la liste officielle des 39 libertés fondamentales consacrées au sens du référé liberté<sup>41</sup>.

---

<sup>33</sup> JANICOT (T.) et PRADINES (D.), « Environnement : une nouvelle liberté fondamentale en référé, pour quoi faire ? », *AJDA*, 2022, p. 2002

<sup>34</sup> DEFFAIRI (M.), *art. cit.*

<sup>35</sup> CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, consid. 8

<sup>36</sup> DEFFAIRI (M.), *art. cit.*

<sup>37</sup> CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, consid. 9

<sup>38</sup> AVALLONE (S.), *Les petites affiches*, n°11, p. 34 ; BILLET (P.), *JCP Administration et Collectivités territoriales*, n°21, 30 mai 2023, p. 2171 ; BRIMO (S.), *Gazette du palais*, mardi 25 octobre 2022, n°34 ; COURRÈGES (A.), *Droit administratif*, n°11, novembre 2022, repère 10 et *Droit administratif*, n°11, novembre 2022, repère 135 ; DEFFAIRI (M.), *Droit administratif*, n°1, janvier 2023, p. 31 ; DEFOORT (B.), *Gazette du palais*, mardi 31 janvier 2023, n°3 ; FONBAUSTIER (L.), *Énergie - Environnement - Infrastructures*, n° 12, Décembre 2022, n° 90 ; De GAUDEMONT (C.), *Dalloz Étudiant actualité*, 28 septembre 2022 ; GAZZARIN (L.), *Gazette du palais*, mardi 7 février 2023, n°4 ; GOSSEMENT (A.), *Droit de l'environnement – La revue du développement durable*, octobre 2022, n°315, p. 287 ; RADIGUET (R.), *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n° 45, 14 novembre 2022, p. 2309 ; ROLIN (F.), *Dalloz actualité*, 26 avril 2021 ; ROTOULLIÉ (J.-C.), *Revue de droit immobilier*, 2022, p. 641 ; ZARKA (J.-C.), *Les petites affiches*, janvier 2023, p. 34

<sup>39</sup> COURRÈGES (A.), « Environnement - J'écris ton nom », *art. cit.*

<sup>40</sup> JANICOT (T.) et PRADINES (D.), *art. cit.*

<sup>41</sup> Publication du 14 octobre 2022 : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/vivre-dans-un-environnement-equilibre-et-respectueux-de-la-sante-reconnu-liberte-fondamentale>

S'il s'agit d'une jurisprudence récente datant d'à peine huit mois, cela n'a pas empêché les tribunaux administratifs de s'en saisir très rapidement<sup>42</sup>. Quelques ordonnances de première instance plus tard, le Conseil d'État est même venu confirmer sa solution tout en rappelant ses limites<sup>43</sup> <sup>44</sup>. Toutefois, une seule requête en référé-liberté a pour l'heure été couronnée de succès : celle examinée par le Tribunal administratif de Pau le 10 novembre 2022<sup>45</sup>.

**Définitions des termes du sujet et leur contexte.** Afin de comprendre au mieux les enjeux du sujet « *Le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et le référé liberté* », il semble important d'en saisir les termes et leur contexte.

Aussi, le terme au cœur de cette étude est celui du droit de chacun à un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel qu'entendu au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement de 2004. Afin d'appréhender cette notion, il semble indispensable d'en examiner isolément les termes.

En premier lieu, il convient de tenter de définir cette notion centrale qu'est l'environnement, terme dont les contours sont difficiles à dessiner. Les auteurs de doctrine le soulignent d'ailleurs systématiquement lorsqu'ils tentent d'en proposer une définition. Ainsi, la notion d'environnement est une notion caméléon<sup>46</sup>, selon les premiers mots de Michel Prieur dans son manuel *Droit de l'environnement*. Encore, Pascal Planchet relève la polysémie<sup>47</sup> du terme. Alors, en se raccrochant au sens commun, l'environnement peut se définir comme ce qu'il y a autour de l'individu. Il s'agit en effet d'un dérivé du terme « environ », qui désigne l'espace situé dans les alentours d'un élément pris pour référence.<sup>48</sup> Le dictionnaire *Le Petit Robert* définit l'environnement comme « *l'ensemble des conditions naturelles (physiques, chimiques, ou biologiques) et culturelles (sociologiques) dans lesquelles les organismes vivants (en particulier l'être humain), se développent* »<sup>49</sup>. Il ressort déjà de ces quelques éléments de définition une conception largement anthropocentrique de l'environnement, la personne

---

<sup>42</sup> TA Marseille, ord., 5 octobre 2022, n° 2208000 ; TA Lille, ord., 14 octobre 2022, n° 2207659 ; TA Grenoble, ord., 18 novembre 2022, n° 2207465 ; TA Pau, ord., 10 novembre 2022, n° 2202449

<sup>43</sup> CE, ord., 19 avril 2023, *Association FNE Midi-Pyrénées*, n° 472633,

<sup>44</sup> BILLET (P.), « Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, liberté fondamentale dans le contexte d'un référé liberté », *JCP Administration et Collectivités territoriales*, n°21, 30 mai 2023, p. 2171

<sup>45</sup> TA Pau, ord., 10 novembre 2022, n° 2202449

<sup>46</sup> PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014, p.1

<sup>47</sup> PLANCHET (P.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, Les mémentos Dalloz, 1<sup>re</sup> ed., 2015, p. 1

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Le Petit Robert de la langue Française*, ed. 2022

humaine étant au centre<sup>50</sup>. Selon Alexandre Kiss, dans son sens le plus large, l'environnement peut être assimilé à la biosphère tout entière, alors que, dans sa signification la plus restreinte, il peut représenter tout simplement le milieu physique immédiat de l'individu, c'est-à-dire son habitat et son voisinage<sup>51</sup>. C'est d'ailleurs majoritairement dans cette dernière acception que le droit se saisit la plupart du temps de la notion d'environnement. Il faut à ce titre souligner qu'aucun texte juridique ne définit ce qu'est l'environnement, il faudra alors se satisfaire du constat qu'il existe en droit de l'environnement plusieurs sens donnés à ce terme. L'article L.110-1 du Code de l'environnement définit l'environnement comme « *Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité* » qui font partie du « *patrimoine commun de la nation* ». C'est donc une conception patrimoniale<sup>52</sup> que le législateur a entendu retenir de l'environnement. On retrouve d'ailleurs cette conception patrimoniale dans la Charte de l'environnement, au 3<sup>ème</sup> alinéa de son préambule qui dispose que « *l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* ».

Il s'agit plus précisément d'un environnement « équilibré » et « respectueux de la santé ». L'équilibre renvoie à la stabilité, l'harmonie, la juste proportion entre des éléments opposés<sup>53</sup>. Appliqué à la matière environnementale, cela suppose que les grands équilibres naturels, tel que le cycle de l'eau ou l'équilibre climatique, ne soient pas remis en cause<sup>54</sup>, recouvrant ainsi le maintien de la biodiversité et le bon fonctionnement des écosystèmes<sup>55</sup>. D'autre part, le caractère « respectueux de la santé » doit être entendu comme ne portant pas atteinte à la santé de la personne humaine, et souligne bien cette interdépendance entre la qualité de l'environnement et la santé qui n'a aujourd'hui plus à être démontrée. Il faut noter qu'à l'origine de la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, la Commission Coppens à l'origine de la Charte, avait choisi la formule d'un « environnement sain », dont la portée allait au-delà de la seule conservation de la santé humaine<sup>56</sup>. Cette formulation a toutefois été censurée par l'Assemblée nationale en raison de son champ d'application trop large. Il n'en reste pas moins que la doctrine fait souvent référence à la notion d'environnement sain, également reprise par le code de

---

<sup>50</sup> RIBOT (C.), issu du cours *Droit de l'environnement* dispensé en Master I, année 2021-2022

<sup>51</sup> KISS (A.), « Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement », *Environnement et droits de l'homme*, UNESCO, 1987, p. 13

<sup>52</sup> RIBOT (C.), issu du cours *Droit de l'environnement* dispensé en Master I, année 2021-2022

<sup>53</sup> Larousse, *Dictionnaire en ligne*, consulté le 11 juin 2023 : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/%C3%A9quilibre/30674>

<sup>54</sup> CERDA-GUZMAN (C.) et SAVONITTO (F.), *Les 10 ans de la Charte de l'environnement 2005-2015*, Institut Universitaire de Varenne, coll. Colloques & Essais, 2016, p. 86

<sup>55</sup> PRIEUR (M.), « Les nouveaux droits », *AJDA*, 2005, p. 1157

<sup>56</sup> *Ibid.*

l'environnement en son article L.110-2, et que l'étude proposée pourra également y avoir recours par soucis de simplification.

Enfin, il s'agit du « droit de chacun » à cet environnement équilibré et respectueux de la santé. Cela signifie qu'il s'agit là d'une prérogative, que toute personne pourra se prévaloir de son droit à un environnement sain et en exiger la protection de la part d'autrui, en l'occurrence la personne publique. C'est donc bien le droit à l'environnement dont il est question, et non pas le droit de l'environnement. La différence étant que « le droit de l'environnement a pour objet la protection de l'environnement avec ses différentes composantes, tandis que le droit à l'environnement a pour objet de protéger l'homme dans son environnement »<sup>57</sup>. Toutefois, on ne peut nier que les deux soient intrinsèquement liés, la protection de l'environnement en tant que tel menant nécessairement la protection de l'Homme<sup>58</sup>.

Dans le contexte environnemental actuel, cette notion d'environnement équilibré et respectueux de la santé est gravement menacée. Les scientifiques alertent depuis plusieurs années sur les menaces que font peser les activités humaines sur l'environnement<sup>59</sup>. Il y a 50 ans le rapport Meadows<sup>60</sup> mettait déjà en garde sur les conséquences néfastes de l'activité humaine vis-à-vis des ressources limitées de la planète. En 1987, le rapport Brundtland mettait en avant la nécessité de mettre en œuvre un développement durable de sorte à ne pas compromettre les générations futures à répondre à leurs besoins. Depuis plus de 30 ans, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) œuvre pour alerter sur les conséquences du changement climatique et son dernier rapport en mars est une fois de plus alarmant : la température terrestre s'est élevée d'1,1 °C par rapport à la période préindustrielle, en raison notamment à l'augmentation exponentielle des émissions de gaz à effet de serre. Ce réchauffement climatique a pour conséquence une crise écologique et sociétale sans précédent, causant des dommages irréversibles : effondrement de la biodiversité, désertification, acidification des océans, catastrophes climatiques, pollution de l'air....

---

<sup>57</sup> BENTIROU MATHLOUTHI (R.), *Le droit à un environnement sain en droit européen*, thèse Université Grenoble-Alpes, 2018, p. 24, cité par JANICOT (T.) et PRADINES (D.), *art. cit.*

<sup>58</sup> KISS (A.), *art. cit.* p. 17

<sup>59</sup> MALJEAN-DUBOIS (S.) et PETIT (Y.), « Environnement : généralités », *Répertoire de droit international*, juillet 2022

<sup>60</sup> *Les Limites à la croissance (dans un monde fini)*, 1<sup>er</sup> octobre 1972, aussi appelé Rapport Meadows ou rapport du club de Rome

Ainsi, un nouveau temps du droit de l'environnement se structure : celui de répondre à l'urgence climatique<sup>61</sup>. Et, face aux conséquences désastreuses du dérèglement climatique qui se multiplient et s'intensifient chaque jour un peu plus, le recours au juge tend à devenir un moyen d'action pour mettre les États face à leurs responsabilités<sup>62</sup>. Par sa décision du 20 septembre 2022 le Conseil d'État est justement venu ouvrir aux requérants la possibilité de recourir à la procédure de référé liberté prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative. « Procédure d'extrême urgence »<sup>63</sup>, le référé liberté est destiné à assurer la protection des administrés dans une situation d'« atteinte grave et manifestement illégale » à une liberté fondamentale commise par l'administration « dans l'exercice de ses pouvoirs »<sup>64</sup>. Deux notions sont ici cardinales, celle d'urgence et celle de liberté fondamentale.

Dans le sens commun l'urgence a trait au caractère de ce qui ne souffre aucun retard<sup>65</sup> et de ce qui requiert une action immédiate. Elle est la nécessité d'agir vite<sup>66</sup>, sans délai. Le dictionnaire *Vocabulaire juridique*<sup>67</sup>, sous la direction de Gérard Cornu, définit l'urgence comme le caractère d'un état de fait susceptible d'entraîner, s'il n'y est porté remède à très bref délai, un préjudice irréparable. Ainsi, toujours selon le même ouvrage, ce qui est urgent est relatif à ce qui, dans une situation donnée, crée la nécessité d'agir, ce qu'il est nécessaire de faire pour parer à cette situation. L'urgence en référé liberté se distingue de celle classiquement reconnue dans les autres référés de droit commun et va permettre au juge d'agir dans le très bref délai de 48 heures. Au regard du contexte environnemental critique qui a été dressé, il semble bien que l'intervention quasi immédiate du juge en vue de prévenir de nouveaux dommages irréparables soit plus que nécessaire.

S'agissant de la notion de liberté fondamentale au sens du référé liberté, la question est plus délicate. Il s'agit en effet d'une notion autonome, et ne sont élevés à ce statut que les droits qui sont minutieusement sélectionnés par le Conseil d'État depuis la création du référé liberté par la loi du 30 juin 2000<sup>68</sup>, et ce en dehors de toute définition législative ou jurisprudentielle<sup>69</sup>. Si

---

<sup>61</sup> AUDRAIN-DEMEY (G.), LOMETEAU (B.) et ROMI (R.), *Droit de l'environnement et du développement durable*, L.G.D.J., 11<sup>e</sup> ed., 2021, p. 94

<sup>62</sup> GRANDJEAN (M.), « Nos maisons brûlent et le gouvernement regarde toujours ailleurs » : éléments pour un bilan à propos de l'efficacité de la justice administrative en matière climatique », *RJE*, 2023/1, volume 48, p.87

<sup>63</sup> CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, LGDJ, Précis Domat, 2008, 13<sup>e</sup> ed., p. 1424

<sup>64</sup> BROYELLE (C.), *Contentieux administratif*, L.G.D.J., 9<sup>e</sup> ed., 2022-2023, p. 517

<sup>65</sup> Larousse, *Dictionnaire en ligne*, consulté le 11 avril 2023 : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/urgence/80704>

<sup>66</sup> Dictionnaire *Le Petit Robert de la langue Française*, ed. 2022

<sup>67</sup> CORNU (G.), GHOZI (M.), GORE (A.), et MALINVAUD (P.), *Vocabulaire Juridique*, 14<sup>e</sup> édition, 2022, PUF.

<sup>68</sup> Loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives

<sup>69</sup> ROMBAUTS-CHABROL (T.), « Une liberté fondamentale : une révolution ? », contribution durant la journée d'études « Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » du 10 mars 2023 à l'Université Paul-Valéry Montpellier 3, organisée par le CERCLE avec le parrainage de l'AFDC, sous la direction scientifique de F. SAVONITTO

la nature constitutionnelle d'un droit ou d'une liberté peut être un indice pour la découverte d'une liberté fondamentale, il ne faut toutefois pas confondre les deux notions : « tous les droits constitutionnels ne sont pas des libertés fondamentales et toutes les libertés fondamentales pas des droits constitutionnels »<sup>70</sup>, rappelle ainsi le rapporteur public Philippe Ranquet. Ce n'est toutefois pas le cas de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement qui est de valeur constitutionnelle depuis la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005<sup>71</sup>, et qui acquiert désormais le rang de liberté fondamentale par la décision du 20 septembre 2022.

**Intérêt et enjeux du sujet.** L'intitulé de l'analyse proposée par Thomas Janicot et Dorothée Pradines sur la décision du 20 septembre 2022 pose frontalement la question : « *une nouvelle liberté fondamentale, pour quoi faire ?* »<sup>72</sup>. Il s'agira alors de s'interroger sur les raisons qui ont poussé le Conseil d'État à ériger le droit de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement au rang de liberté fondamentale au sens du référé liberté, mais également sur les conséquences qu'entraînent une telle consécration, tant du point de vue de la procédure contentieuse que du point de vue des libertés fondamentales et de la protection de l'environnement.

Le Conseil d'État marque en effet une étape supplémentaire dans la prise en compte progressive de l'environnement par le juge administratif, et la volonté d'aller plus loin dans la protection qui lui est accordée en permettant une action quasi immédiate contre les atteintes qui y sont portées. Il faut noter que la décision du 20 septembre 2022 naît dans un contexte jurisprudentiel marqué par l'avènement de la justice climatique, laquelle est notamment irriguée par les célèbres affaires *Commune de Grande Synthe* et *Affaire du siècle*<sup>73</sup>. Manifestement, le Conseil d'État porte un intérêt croissant aux questions environnementales.

Cette décision est également intéressante car elle s'inscrit dans le mouvement de « très grande extension du champ des « libertés fondamentales » reconnues au sens et pour l'application du L. 521-2 du code de justice administrative »<sup>74</sup>. Il sera alors pertinent de s'interroger quant à la place de cette nouvelle liberté fondamentale que constitue le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé par rapport à ces autres libertés fondamentales consacrées de longue date. A ce jour, il s'agit encore de la dernière liberté fondamentale officiellement consacrée par

---

<sup>70</sup> RANQUET (P.), concl. sur CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, pt. 2

<sup>71</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

<sup>72</sup> JANICOT (T.) et PRADINES (D.), *art. cit.*

<sup>73</sup> COURRÈGES (A.), « Environnement - J'écris ton nom », *art. cit.*

<sup>74</sup> BOTTEGHI (D.), concl. sur CE, 16 novembre 2011, *Ville de Paris et Société d'Économie Mixte Parisienne*, n° 353172, pt. 3.1

le Conseil d'État. Le caractère si tardif de la consécration du droit à l'environnement en tant que liberté fondamentale interroge d'ailleurs au regard du poids prépondérant qui est accordé aux questions environnementales dans le débat public et des mobilisations de la société civile en faveur d'une meilleure protection de l'environnement.

Enfin, l'actualité de ce sujet est frappante et a vocation à se développer d'ici les années à venir. En effet si l'urgence écologique, climatique, environnementale, est annoncée depuis de longues années et a fait l'objet de nombreux débats, nous arrivons à un point de non-retour. L'action des gouvernements pour protéger l'environnement n'étant pas suffisante, les procédures devant le juge du fond étant bien trop lentes, et les évolutions en matière environnementale et climatique de plus en plus rapides et rapprochées, l'office du juge des référés, qui permet une action effective à court terme, semble être la plus adaptée pour répondre aux enjeux actuels.

*Méthode de travail retenue.* Si le choix de ce sujet est apparu de façon évidente, la manière de l'aborder ne s'est pas présentée de façon aussi limpide.

S'agissant du sujet, plusieurs raisons éclairent son éléction. D'une part, il s'agit d'une décision qui est doublement actuelle dans le sens où il s'agit d'une jurisprudence très récente et dont les effets sont encore en pleine construction, mais également car elle s'ancre dans le contexte très actuel de la crise climatique et environnementale dont les conséquences sur la biodiversité sont aujourd'hui alarmantes. D'autre part, l'étude de cette décision permet de traiter de façon transversale et pluridisciplinaire procédure contentieuse et enjeux relatifs à la protection de l'environnement. Il est fascinant de voir comment le juge administratif, tant au fond qu'en référé, s'approprie les problématiques environnementales pour adapter ses décisions à un contexte dans lequel les réactions contre l'inaction climatique des pouvoirs publics se font de plus en plus ressentir. Enfin, les yeux sont aujourd'hui rivés sur les « grands procès climatiques », dont les dimensions dépassent désormais les frontières de la France, il semblait alors intéressant de mettre au contraire en lumière cette nouvelle voie contentieuse et ce rôle du juge du référé liberté comme nouvel acteur de la protection de l'environnement. L'ensemble de ces éléments ont rendu ce sujet riche et passionnant.

La difficulté tenait toutefois à trouver la bonne distance pour en traiter. Il ne fallait pas tomber dans l'exercice du commentaire de décision de justice, mais réussir malgré tout à proposer une analyse complète et précise de cette décision qui mérite d'être étudiée. Le choix a donc été fait de suivre en partie le plan proposé par le Conseil d'État dans sa rédaction, apparaissant naturellement le plus pertinent pour traiter du sujet, tout en prenant une certaine hauteur et liberté pour proposer une réflexion plus générale sur l'office du juge face aux situations

d'urgence environnementale, et sur la place de cette décision dans son contexte contentieux (administratif, constitutionnel, européen, international...). Il s'agira alors de proposer une analyse de juriste, qui aura vocation à montrer que cette décision constitue certes une étape très importante pour la protection de l'environnement, mais qu'elle ne reste qu'une étape...

**Problématique.** Cette étude aura alors pour visée de répondre à la question de savoir ce que signifie et implique la consécration du droit à un environnement sain et respectueux de la santé en tant que liberté fondamentale au sens du référé liberté. Pour y répondre, il s'agira alors plus généralement de s'interroger sur la portée de cette décision sur la protection de l'environnement.

**Plan.** La portée de la décision du 20 septembre 2022 *M. et Mme C...* pourra s'analyser à travers ses apports dans le cadre de la procédure contentieuse en matière environnementale (**PARTIE 1**), mais également au regard de ses limites et perspectives en matière de protection de l'environnement (**PARTIE 2**).

## **PARTIE 1 : *Les apports de la décision du 20 septembre 2022 M. et Mme C...***

Les procédures d'urgence constituent une arme potentielle pour tenter de paralyser des décisions engendrant un risque environnemental<sup>75</sup>. Ainsi, par la décision du 20 septembre 2022, le Conseil d'État est venu ériger le référé liberté en nouvel instrument de protection de l'environnement<sup>76</sup> (**Chapitre 1**) et réalise à ce titre un point sur les autres instruments d'action pour protéger l'environnement. En effet, par cette décision le juge du Palais Royal est venu consacrer une nouvelle liberté fondamentale au sens du référé liberté : le droit de chacun à un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement (**Chapitre 2**).

### **CHAPITRE 1 : La consécration d'une nouvelle procédure d'urgence en matière environnementale**

En érigeant au rang de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le Conseil d'État est venu enrichir le panel des voies contentieuses d'urgence déjà existantes et destinées à faire cesser les atteintes à l'environnement<sup>77</sup> (**Section 1**). Toutefois, si ces autres procédures d'urgence permettent bien souvent de prévenir ou faire cesser les atteintes à l'environnement de manière efficace<sup>78</sup>, il n'en demeure pas moins qu'elles font face à certaines limites auxquelles le référé liberté permet de pallier (**Section 2**). Cette consécration d'une nouvelle voie de droit s'inscrit ainsi dans la démarche du juge administratif de développer de nouveaux outils en faveur d'une meilleure protection de l'environnement.

---

<sup>75</sup> TROUILLY (P.), « L'environnement et les nouvelles procédures d'urgence devant le juge administratif », *Environnement et Développement durable*, n°8-9, août 2002, chron. 15

<sup>76</sup> DEFOORT (B.), « Le droit de chacun de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé est une liberté fondamentale », *Gazette du palais*, mardi 31 janvier 2023, n°3

<sup>77</sup> BRIMO (S.), « Le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé : nouvelle liberté fondamentale », *Gazette du palais*, mardi 25 octobre 2022, n°34

<sup>78</sup> COURRÈGES (A.), « Environnement - J'écris ton nom », *art. cit.*

## ***SECTION 1 : L'élargissement bienvenu des voies contentieuses d'urgence en matière l'environnementale***

L'ordonnance du 20 septembre 2021 est remarquable en ce qu'elle vient élargir les voies de droit ouvertes au contentieux de l'urgence environnementale. Le Conseil d'État prend d'ailleurs le soin de resituer de façon pédagogique le référé liberté par rapport à ces autres procédures de référé à la disposition des justiciables en matière environnementale<sup>79</sup>. On peut ainsi lire au considérant 4 de l'ordonnance du 20 septembre 2022, que « *pour prévenir ou faire cesser une atteinte à l'environnement [...], le juge des référés peut, en cas d'urgence, être saisi soit sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ou, le cas échéant, sans qu'aucune condition d'urgence ne soit requise, sur le fondement des articles L. 122-2 et L. 123-16 du code de l'environnement, afin qu'il ordonne la suspension de la décision administrative, positive ou négative, à l'origine de cette atteinte, soit sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, afin qu'il enjoigne à l'autorité publique, sans faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, de prendre des mesures conservatoires destinées à faire échec ou à mettre un terme à cette atteinte* »<sup>80</sup>. Le référé liberté s'implante donc classiquement aux côtés des référés administratifs de droit commun soumis à la condition d'urgence d'une part (§-1), mais également des procédures de référés instaurées spécialement en matière environnementale (§-2).

### **§ - 1 : Le référé liberté complétant les référés administratifs de droit commun**

D'une manière presque scolaire, le juge des référés du Conseil d'État liste en son considérant 2 les dispositions du code de justice administrative relatives aux trois référés de droit commun soumis à la condition d'urgence issus de la loi du 30 juin 2000<sup>81</sup> que sont le référé suspension<sup>82</sup>, le référé liberté<sup>83</sup>, et le référé mesures utiles<sup>84</sup>, qui pourront être utilisés de façon autonome en cas d'atteinte à l'environnement<sup>85</sup>. Le référé liberté vient alors compléter le référé suspension, qui est pour l'heure la voie privilégiée du contentieux environnemental (A),

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, consid. 4

<sup>81</sup> Loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives

<sup>82</sup> Art. L. 521-1 du CJA

<sup>83</sup> Art. L. 521-2 du CJA

<sup>84</sup> Art. L. 521-3 du CJA

<sup>85</sup> Le possible recours aux référés suspension et mesures utiles aux atteintes portées à l'environnement est rappelé explicitement dans le considérant 4 (CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, consid. 4) précité.

et le référé mesures utiles dont l'utilisation est plus marginale sans toutefois perdre en efficacité (B).

On peut d'ailleurs souligner que si le Conseil d'État ne fait pas référence aux autres référés de droit commun non soumis à condition d'urgence, tels que le référé constat<sup>86</sup>, le référé instruction<sup>87</sup>, ou le référé provision<sup>88</sup>, sont également utilisés en droit de l'environnement<sup>89</sup> et pourraient être mobilisés dans le contentieux de l'urgence environnementale. Ainsi pour exemple, le référé constat avait pu être mobilisé dans le cadre d'un litige opposant le GIPREB et EDF au sujet de l'état écologique de l'étang de Berre. Le tribunal administratif de Marseille<sup>90</sup> avait alors mandaté un expert, qui a pu constater la pollution de l'étang, son eutrophisation et son anoxie, dus aux rejets qui y sont déversés, ce qui a permis d'ouvrir un contentieux contre EDF devant les juridictions nationales et européennes<sup>91</sup>.

#### A. Le référé suspension, voie privilégiée du contentieux environnemental

Si la consécration du référé liberté en matière environnementale constitue une réelle avancée en matière de protection de l'environnement celui-ci devra toutefois s'affirmer face au référé suspension, qui s'impose actuellement très largement dans le contentieux de l'urgence environnementale. Il ressort en effet de la mission flash sur le référé spécial environnemental conduite par les députées Naïma Moutchou et Cécile Untermaier en mars 2021, que sur 299 référés administratifs enregistrés portant sur l'environnement en 2020, 250 étaient des référés suspension<sup>92</sup>. Afin de comprendre la prééminence du référé suspension en matière environnementale, il s'agira ainsi d'en rappeler brièvement les contours, pour s'intéresser à son application au contentieux de l'environnement.

Pour rappel, l'article L. 521-1 du code de justice administrative prévoit que « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension*

---

<sup>86</sup> Art. R. 531-1 du CJA

<sup>87</sup> Art. R. 532-1 du CJA

<sup>88</sup> Art. R. 541-1 du CJA

<sup>89</sup> PAUL (G.), « Contentieux administratif de l'environnement », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Synthèse n° 350, dernière actualisation 10 août 2022

<sup>90</sup> TA Marseille, ord., 10 juillet 2019, *GIPREB*, n° 1905651

<sup>91</sup> Site du GIPREB consulté le 22 mai 2023 : <https://etangdeberre.org/agir/actions-juridiques/refere-constat-au-tribunal-administratif-une-expertise-partagee-sur-letat-ecologique-de-letang-de-berre/>

<sup>92</sup> MOUTCHOU (N.) et UNTERMAIER (C.), Mission flash sur le référé spécial environnemental, communication à l'Assemblée nationale, 10 mars 2021

de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. ». Une telle procédure de référé permet ainsi d'obtenir la suspension de l'exécution d'une décision administrative à deux conditions cumulatives : l'urgence à suspendre et le doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige.

Il est constant que les recours juridictionnels formés à l'encontre d'une décision ou d'un acte administratif ne sont par principe jamais suspensifs. Ainsi, tout l'intérêt du référé suspension réside dans la possibilité d'obtenir, comme son nom l'indique, la suspension temporaire, l'interruption de l'exécution de la décision attaquée jusqu'à ce qu'il y soit statué sur le fond, à la condition qu'elle n'a pas été déjà entièrement exécutée notamment<sup>93</sup>.

Appliquée à la matière environnementale, l'utilité du référé suspension prend d'autant plus de sens. En effet, nous savons que par nature l'environnement, le vivant, la biodiversité, est un domaine sensible et mouvant, qui évolue et se transforme constamment, et dont les atteintes peuvent rapidement devenir irréversibles. Les délais de jugement au fond pouvant aller jusqu'à 2 ans et demi<sup>94</sup>, il apparaît donc indispensable d'obtenir la suspension de la décision administrative litigieuse avant que le juge ne statue définitivement. Pour le dire autrement, si le requérant n'accompagne pas son recours au fond d'un référé suspension, il y a un risque que la décision ait porté une atteinte telle à l'environnement qu'elle ne pourra pas être réparée par l'annulation de la décision par le juge du fond, qui interviendra trop tardivement. Il n'y aurait d'ailleurs dans un tel cas aucun effet utile au jugement au fond, l'effet utile d'une action en justice étant entendue comme la conséquence profitable que le requérant peut en tirer<sup>95</sup>.

En tout état de cause, pour obtenir la suspension d'un acte qui porterait atteinte à l'environnement, encore faut-il que les deux conditions cumulatives posées par l'article L. 521-1 du code de justice administrative soient remplies.

---

<sup>93</sup> CE, 27 novembre 2002, *Région Centre*, n°248050

<sup>94</sup> D'après le site du Tribunal de administratif de Paris, consulté le 4 mai 2023 : <http://paris.tribunal-administratif.fr/Demarches-procedures/Introduire-une-requete-devant-le-tribunal-administratif/Quelle-est-la-duree-de-la-procedure#:~:text=Devant%20un%20tribunal%20administratif%2C%20le,et%20la%20difficult%C3%A9%20des%20dossiers>.

En 2020, le délai prévisible moyen de jugement devant le juge administratif de première instance était de 10 mois et 28 jours, selon GUYOMAR (M.) et SEILLER (B.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 6<sup>e</sup> ed., 2021, p. 66

<sup>95</sup> RHETY (C-A.), *Mémoire de Master 2 : La notion « d'effet utile » dans l'office du juge de l'excès de pouvoir - Réflexion sur la jurisprudence Conseil d'État, 19 juillet 2019, Association des Américains accidentels*, 2021, p. 16.

Classiquement, la condition d'urgence est « regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre »<sup>96</sup>. Cette définition de l'urgence a été rapidement utilisée en matière environnementale, en témoigne l'ordonnance du 28 février 2001 *Préfet des Alpes maritimes*, dans laquelle le Conseil d'État précise que l'urgence s'apprécie « objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce »<sup>97</sup>. Ainsi, le juge du référé suspension, au titre de son contrôle de l'urgence, met en balance les intérêts en présence en tenant compte des circonstances de l'espèce de façon globale et objective<sup>98</sup>. Pour exemple, dans son ordonnance *Association Présence les Terrasses de la Garonne et autres*<sup>99</sup>, le juge des référés du Conseil d'État, qui était saisi d'une demande de suspension de l'exécution d'un arrêté autorisant un projet de construction susceptible de porter atteinte à la conservation de la faune et de la flore, a tenu compte de la présence d'espèces protégées au plan national, de l'imminence des travaux, du fait que les sociétés bénéficiaires de l'arrêté avaient fait l'objet d'une procédure de manquement et d'une mise en demeure du fait des conditions d'exécution d'une précédente dérogation prise en application des dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, et enfin que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues par l'arrêté pourraient ne pas être respectées<sup>100</sup>.

Dans certains cas, le juge des référés se fonde sur le caractère irréversible des effets de la décision administrative sur l'environnement pour admettre l'urgence<sup>101</sup>. On retrouve là la notion d'urgence telle qu'elle était entendue pour l'octroi de l'ancien sursis à exécution<sup>102</sup>. Ainsi, dans trois ordonnances prononçant la suspension d'arrêtés préfectoraux créant une zone d'activité sur un espace protégé, le juge des référés du tribunal administratif de Dijon a pu considérer que l'urgence est caractérisée dès lors que « la destruction, altération, dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux, autorisés par l'arrêté litigieux, sont par nature

---

<sup>96</sup> CE, Sect., 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radio libres*, n°228815, consid. 2

<sup>97</sup> CE, sect., 28 février 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes*, n°229562, consid. 3

<sup>98</sup> De MONSEMBERNARD (M.), « Référés d'urgence : le référé-suspension - Condition d'urgence : une appréciation globale et objective », *Répertoire de contentieux administratif*, juillet 2021

<sup>99</sup> CE, 25 mai 2018, *Assoc. Présence les Terrasses de la Garonne et a.*, n° 413267

<sup>100</sup> CE, 25 mai 2018, *Assoc. Présence les Terrasses de la Garonne et a.*, n° 413267, consid. 4

<sup>101</sup> TROUILLY (P.), « L'environnement et les nouvelles procédures d'urgence devant le juge administratif », *Environnement et Développement durable*, n°8-9, août 2002, chron. 15

<sup>102</sup> PELLISSIER (G.), « Environnement », *Répertoire de contentieux administratif*, mars 2022

*irréversibles* »<sup>103</sup>. Le juge du référé suspension a fait ici primer l'intérêt écologique sur toute autre considération<sup>104</sup>.

De façon plus sommaire s'agissant de la condition relative au doute sérieux, il est possible de relever à titre de d'illustration que le Conseil d'État<sup>105</sup> a récemment suspendu des arrêtés autorisant la chasse de l'alouette des champs dès lors qu'ils étaient soupçonnés de violer le droit de l'Union européenne<sup>106</sup>. Cette seconde condition, assortie à l'urgence, a conduit le juge des référés à suspendre l'exécution de nombreuses autorisations de polices spéciales environnementales<sup>107 108</sup>.

Finalement, en matière environnementale l'intérêt du référé suspension apparaît non négligeable : elle est la procédure préventive par excellence dans la mesure où elle permet de faire obstacle à l'exécution d'une décision, donc d'une activité ou d'une action, susceptible de porter une atteinte à l'environnement<sup>109</sup>. Le référé liberté nouvellement consacré devra ainsi trouver sa place face à ce référé privilégié par les requérants dans le contentieux environnemental de l'urgence. Il ne faut toutefois pas négliger le fait que le référé liberté s'ajoute également aux côtés du référé mesures utiles (B).

## B. L'utilisation marginale du référé mesures utiles dans le contentieux environnemental

L'utilisation du référé mesures utiles en matière environnementale est moins fréquente, de sorte que le référé liberté n'aura en principe pas de mal à se forger une place privilégiée dans les choix des requérants. La mission flash de l'Assemblée nationale sur le référé spécial

---

<sup>103</sup> TA Dijon, ord., 19 juin 2012, 2 octobre 2012 et 27 février 2013, *M. Antonio Meijas de Haro*, n°s 1201087, 1201906 et 1300303

<sup>104</sup> RADIGUET (R.), « Le référé-suspension, terre d'élection pour un contrôle juridictionnel de l'intérêt écologique », *RJE*, 2013/3, volume 38, p. 488

<sup>105</sup> CE, ord., 21 octobre 2022, *Association One Voice*, n° 468151

<sup>106</sup> DEFFAIRI (M.), *art. cit.*

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> Par exemple, voir :

CE, ord., 9 juillet 2001, *Association fédérative régionale pour protection de la nature Haut-Rhin*, n° 234555, suspension d'un arrêté par lequel le ministre de l'Économie autorisait la plantation de vignes destinées à la production de vin en appellation d'origine sur des parcelles répertoriées par l'État français en application de la directive Natura 2000.

CE, ord., 12 février 2001, *France nature environnement, Ligue protection oiseaux et autres*, n°229797 : suspension d'un arrêté par lequel le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a dérogé aux dates de fermeture de la chasse sans fixer le nombre maximal d'oiseaux susceptibles d'être prélevés.

<sup>109</sup> HUGLO (C.) et PAUL (G.), « Contentieux administratif de l'environnement », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, fascicule n°4980, dernière actualisation 21 septembre 2022

environnemental fait en effet état de seulement 18 référés conservatoires enregistrés en première instance, parmi les 299 référés administratifs portant sur l'environnement en 2020<sup>110</sup>. Ainsi, là où le référé suspension représentait plus de 83% des saisines du juge des référés en matière environnementale, le référé mesures utiles n'en représente que 6%.

Pour mémoire, le référé mesures utiles, dit aussi référé conservatoire, est prévu à l'article L. 521-3 du code de justice administrative qui dispose qu'« *en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ». La mise en œuvre du référé mesures utiles est donc soumise à la réunion de plusieurs conditions. Les trois premières sont prévues par l'article L. 521-3 lui-même : la mesure demandée doit être urgente, utile, et ne doit pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative. La quatrième condition est d'origine prétorienne : les mesures conservatoires demandées ne doivent se heurter à aucune contestation sérieuse<sup>111</sup>.

Il s'agit plus précisément de s'interroger sur « l'utilité du référé mesure utiles »<sup>112</sup> en matière environnementale. Comme le souligne M. Rémi Radiguet, appliqué à la matière environnementale le référé mesures utiles « présente un intérêt certain dès lors qu'il est prévu pour imposer des mesures à des fins conservatoires ou provisoires dont on imagine sans difficulté les potentialités pour la « *conservation* » de l'environnement »<sup>113</sup>. Le référé mesures utiles va ainsi permettre au juge des référés de prendre en urgence des mesures conservatoires susceptibles de faire cesser des atteintes à l'environnement<sup>114</sup>. Dès lors que la procédure est conservatoire, elle a vocation à être employée pour éviter que des dommages irréversibles ou difficilement réparables ne se produisent. Il est alors donc possible d'y recourir pour mettre rapidement un terme, faire échec, à une activité risquant de provoquer d'importants dommages écologiques<sup>115</sup>. M. Radiguet analyse l'utilité du référé mesures utiles en matière environnementale à deux points de vue<sup>116</sup>. D'une part s'agissant des administrés qui souhaitent

---

<sup>110</sup> MOUTCHOU (N.) et UNTERMAÏER (C.), *préc.*

<sup>111</sup> CE, 6 avr. 2001, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Cros Decam et Mme Michel*, n°230000

<sup>112</sup> TESTARD (C.), « À la recherche de l'utilité du référé mesures-utiles », *RFDA*, 2021, p. 665

<sup>113</sup> RADIGUET (R.), « La fondamentalité de "la protection de l'environnement" : faut-il s'y référer ? », *art. cit.*

<sup>114</sup> DEFFAIRI (M.), *art. cit.*

<sup>115</sup> PELLISSIER (G.), « Environnement », *Répertoire de contentieux administratif*, mars 2022

<sup>116</sup> RADIGUET (R.), « La fondamentalité de "la protection de l'environnement" : faut-il s'y référer ? », *art. cit.*

que l'administration agisse, et d'autre part s'agissant de l'administration qui souhaite l'expulsion d'un occupant de son domaine.

L'intérêt du référé mesures utiles se perçoit de prime abord essentiellement pour les premiers. En effet, il est constant que la protection de l'environnement par le droit procède en grande partie de mesures de police administrative spéciale prises par les autorités compétentes en application des « grands principes du droit de l'environnement » que l'on retrouve notamment dans la Charte et le code de l'environnement. Ainsi, les autorités sont guidées, mais également tenues, par le principe de prévention<sup>117</sup>, de précaution<sup>118</sup>, de non-régression<sup>119</sup>, ou encore le droit à la participation du public<sup>120</sup>. Par conséquent, toute carence à ces principes de la part de l'administration et portant atteinte à l'environnement ouvre la possibilité à l'administré de former un référé mesures utiles en vue d'obtenir du juge une mesure conservatrice de l'environnement. En cas de carence seulement, car le référé suspension ne saurait faire obstacle à une décision administrative... Les domaines dans lequel le juge peut être saisi d'un référé mesures utiles en matière environnementale sont donc variés. Il s'agit alors de présenter quelques applications du référé mesures utiles en matière environnementale.

A la suite de la tempête Xynthia causant notamment la mort de 29 personnes sur la seule commune de La Faute-sur-Mer, le juge du référé mesures utiles du tribunal administratif de Nantes<sup>121</sup> a ordonné au préfet de la Vendée de communiquer l'ensemble des documents qui ont servi de fondement à la détermination des « zones noires » (zones de danger extrême pour la vie) et des « zones jaunes » (où des mesures de sécurisation des habitations doivent être prises) touchées par la tempête. Il a en effet considéré que dans les circonstances particulières de l'espèce, notamment l'étendue des zones et ses conséquences sur le droit de propriété, la communication immédiate de ces documents est nécessaire à la sauvegarde des droits des requérants<sup>122</sup>.

Également, dans l'ordonnance du 5 juin 2020 *Syndicat intercommunal des eaux de la Vienne*<sup>123</sup>, le Conseil d'État a admis la possibilité pour un administré de demander au juge des référés

---

<sup>117</sup> Article 3 de la Charte de l'environnement de 2005,

<sup>118</sup> Article 5 de la Charte de l'environnement de 2005, article L. 110-1 II) 1° du Code de l'environnement

<sup>119</sup> Article L. 110-1 II) 9° du Code de l'environnement

<sup>120</sup> Article 7 de la Charte de l'environnement de 2005, article L. 110-1 II) 5° du Code de l'environnement

<sup>121</sup> TA Nantes, ord., 29 avril 2010, *Association défense victimes inondations La Faute-sur-Mer et autres*, n° 1002332

<sup>122</sup> [Brèves] Le préfet devra communiquer aux demandeurs l'ensemble des documents ayant servi de fondement à la détermination des 'zones noires' et des 'zones jaunes' touchées par la tempête 'Xynthia', *Le Quotidien*, mai 2010

<sup>123</sup> CE, 5 juin 2020, *Syndicat intercommunal des eaux de la Vienne*, n° 435126, consid. 7 : « Il résulte de l'instruction que si l'état dégradé de l'étanchéité de la station d'épuration et l'asphyxie des terres et du milieu forestier environnant qui en résulte sont connus depuis au moins 2010 et si les dommages subis par les requérants ne sont pas sérieusement contestés, ces

d'enjoindre au responsable d'un dommage de travaux publics de prendre toute mesure nécessaire faire cesser ce dommage<sup>124</sup>. Si la requête a été rejetée en l'espèce pour défaut d'urgence, cette ordonnance ouvre la possibilité pour les administrés de saisir la juridiction administrative d'un référé mesures utiles en vue de faire cesser une atteinte à l'environnement environnementale de leurs biens liée à un travail public.

Du côté de l'administration, le référé mesures utiles est essentiellement utilisé afin d'obtenir l'expulsion d'un occupant du domaine public. Si la domanialité publique environnementale est encore aujourd'hui peu développée<sup>125</sup>, on la retrouve cependant en matière de protection du domaine public maritime et du littoral. Une illustration qui semble intéressante est celle de la Polynésie française, qui avait saisi le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, en vue d'obtenir la sécurisation et l'enlèvement d'un navire échoué sur le récif de l'atoll Arutua. Le bateau transportait, entre autres, 15 tonnes de poissons, 250 tonnes de carburant, du matériel polluant tels que des bonbonnes de gaz frigorigène, des pots de peinture ou encore des piles. Le tribunal de la Polynésie française a considéré qu'« *eu égard aux risques graves résultant de la présence du navire tant pour l'environnement, en raison notamment de la décomposition des poissons et appâts, ainsi que de la fuite avérée de carburant et d'huile et de la présence d'autres produits dangereux et polluants, que pour la sécurité maritime, les conditions d'urgence et d'utilité exigées par l'article L.521-3 du code de justice administrative doivent en l'espèce être regardées comme remplies* »<sup>126</sup>. Il a ainsi, de façon bienvenue, ordonné aux sociétés propriétaires et exploitantes du navire de prendre toutes mesures nécessaires à sa sécurisation, puis de procéder à son enlèvement. Cette décision a été validée par le conseil d'État quelques mois plus tard<sup>127</sup>. Il s'agit d'une petite victoire pour la protection de l'environnement.

Par conséquent, si le référé mesures utiles est en pratique moins utilisé par les requérants en matière environnementale, il semble toutefois être une procédure efficace pour faire cesser

---

derniers n'apportent toutefois aucun élément permettant d'établir un danger immédiat sur le plan sanitaire ou environnemental. Par suite, la condition d'urgence exigée par les dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative pour permettre l'intervention du juge des référés n'est pas remplie (...) »

<sup>124</sup> RADIGUET (R.), « La fundamentalité de "la protection de l'environnement" : faut-il s'y référer ? », *art. cit.*, en référence à : CE, 5 juin 2020, *Syndicat intercommunal des eaux de la Vienne*, n° 435126.

<sup>125</sup> RADIGUET (R.), « La fundamentalité de "la protection de l'environnement" : faut-il s'y référer ? », *art. cit.*, en référence à YOLKA, « Brèves remarques sur l'environnementalisation du droit domanial », *L'environnementalisation du droit : études en l'honneur de Sylvie Caudal*, IFJD, 2020, p. 263

<sup>126</sup> TA Polynésie française, ord., 30 avril 2020, n°2000247

<sup>127</sup> CE, 19 novembre 2020, n°440644

une activité qui porte atteinte à l'environnement. Les référés suspension et mesures utiles, sont donc des voies de droits pour obtenir du juge une protection rapide de l'environnement à ne pas négliger face au référé liberté. A ces référés de droit commun s'ajoutent des procédures d'urgence spécifiques au droit de l'environnement (§-2).

## **§ - 2 : Le référé liberté en concurrence avec les référés spécialement adaptés à la matière environnementale**

Dans son ordonnance du 20 septembre 2022, le juge des référés du Conseil d'État prend également le soin, en son considérant 3, de rappeler qu'il existe aussi des procédures de référé *ad hoc*, spécialement élaborées par le législateur afin de faire cesser une atteinte à l'environnement<sup>128</sup>. Il s'agit des référés dits « étude d'impact » et « enquête publique ». Ces derniers peuvent donc paraître de prime abord plus efficaces que les autres procédures de référé, dès lors qu'ils sont conçus spécialement pour s'appliquer à la matière environnementale (A), mais surtout dans la mesure où ceux-ci bénéficient d'une présomption d'urgence (B). Il s'agit là de deux critères totalement étrangers au référé liberté.

### A. Une protection par les référés-environnement spécialement adaptée aux enjeux environnementaux

Les deux procédures de référé spécialement destinées au contentieux de l'environnement sont le référé étude d'impact, prévu à l'article L. 122-2 du code de l'environnement, et le référé enquête publique, prévu à l'article L. 123-16 du même code. Ils ont été respectivement créés par la loi du 10 juillet 1976<sup>129</sup> sur la protection de la nature, et la loi du 12 juillet 1983<sup>130</sup> relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Il peut d'ailleurs être souligné que l'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 2000 qui a instauré les référés administratifs d'urgence tel que nous les connaissons en droit positif, n'a pas modifié leur régime. Afin de comprendre leur intérêt, il est essentiel de saisir leurs contours.

---

<sup>128</sup> BRIMO (S.), *art. cit.*

<sup>129</sup> Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

<sup>130</sup> Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement

Le référé étude d'impact est donc prévu à l'article L. 122-2 du code de l'environnement, qui dispose que « *si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé au I de l'article L. 122-1 est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée* ». En d'autres termes, ce référé spécifique permet la suspension « automatique »<sup>131</sup> d'une décision d'un projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement dans le milieu naturel, qui est soumis à une étude d'impact, dès lors que cette étude d'impact n'a pas été réalisée. Cette procédure de référé est aujourd'hui étendue également aux décisions qui sont intervenues en l'absence d'évaluation environnementale<sup>132</sup>.

Les impacts d'un projet sur l'environnement peuvent en effet se traduire par une dégradation de la qualité environnementale<sup>133</sup>. L'étude d'impact apparaît alors être un outil essentiel en ce qu'il permet d'intégrer les enjeux environnementaux et de percevoir les inconvénients d'un projet sur l'environnement. Grâce à elle, il va être possible de mettre en œuvre la séquence Éviter Réduire Compenser (ERC)<sup>134</sup>, qui impose pour toute réalisation matérielle affectant l'environnement d'abord d'éviter d'y porter atteinte, ensuite de réduire les impacts connus, et seulement en dernier lieu de les compenser<sup>135</sup>. Il est donc aisé de comprendre qu'en cas d'absence d'étude d'impact, ces garanties à la protection de l'environnement ne seront pas respectées, et qu'il est alors urgent de cesser la réalisation du projet jusqu'à ce qu'une évaluation puisse être menée. Ce référé étude d'impact prend alors tout son sens, et apparaît être le garant du principe de prévention prévu à l'article 3 de la Charte de l'environnement.

De son côté, le référé enquête publique prévu par l'article L. 123-16 du Code de l'environnement permet également la suspension d'une décision dans le cadre d'un projet environnemental, dès lors que celle-ci a été prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, ou sans qu'une enquête publique ou que

---

<sup>131</sup> BALLANDRAS-ROZET (C.), « Quelle effectivité pour les référés-environnement ? », *RJE*, 2016/2, volume 41, p. 253 et RADIGUET (R.), *art. cit.*

<sup>132</sup> L. 122-12 du Code de l'environnement, créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, « *loi Grenelle II* »

<sup>133</sup> D'après le site du gouvernement « *notre-environnement* », consulté le 12 mai 2023 : <https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/evaluation/article/eviter-reduire-compenser-erc-en-quoi-consiste-cette-demarche>

<sup>134</sup> Notion déjà présente dans la Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, qui trouve sa base légale dans la Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, et codifiée aux articles L. 110-1 et L. 163-1 du code de l'environnement.

<sup>135</sup> HUGLO (C.), GRENET (C.), GUILLEMARD (J.), *Éviter, réduire, compenser les impacts environnementaux*, ed. Le Moniteur, 2021, 236 p.

la participation du public n'ait été réalisée. Le référé enquête publique est donc quant à lui une garantie au principe constitutionnel de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>136</sup>, qui s'applique lorsqu'un projet est susceptible d'avoir des effets sur l'environnement. L'enquête publique est indispensable dès lors qu'elle permet d'informer le public et de recueillir ses observations. Assurer l'information et la participation du public permet de garantir la « démocratie environnementale ».

Référé enquête publique et référé étude d'impact sont des procédures qui se rapprochent donc très singulièrement du référé suspension, leur visée étant la même : obtenir la suspension d'une décision ou d'une activité qui cause une atteinte, en l'occurrence à l'environnement. Cette proximité est d'ailleurs évidente à la lecture du considérant 4 de l'ordonnance du 20 septembre 2022, dans la mesure où le Conseil d'État les cite au même titre : « (...) *Le juge des référés peut, en cas d'urgence, être saisi soit sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ou, le cas échéant, sans qu'aucune condition d'urgence ne soit requise, sur le fondement des articles L. 122-2 et L. 123-16 du code de l'environnement, afin qu'il ordonne la suspension de la décision administrative, positive ou négative, à l'origine de cette atteinte (...)* ». La demande de suspension doit également être accessoire à un recours principal au fond, à l'instar du référé suspension. D'ailleurs, le requérant peut déposer simultanément un référé sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, et sur le fondement de l'article L. 122-2 ou L. 123-16 du code de l'environnement<sup>137</sup>, ce qui lui permet de maximiser ses chances de réussites. Apparaît ainsi une nouvelle fois cette prévalence du référé suspension en matière environnementale.

Ces deux référés sont certes limités aux projets soumis à études d'impact et enquête publique, mais il n'est pas négligeable que ce sont des procédures d'urgence spécialement adaptées à la matière environnementale, et qu'ils permettent de garantir la bonne application des principes généraux de l'environnement. Ces référés sont d'autant plus efficaces qu'ils permettent de suspendre les décisions portant atteinte à l'environnement sans qu'une quelconque condition d'urgence ne soit exigée<sup>138</sup> (B).

---

<sup>136</sup> Pour rappel, la Charte de l'environnement a une valeur constitutionnelle depuis CC DC, 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, n°2008-564

<sup>137</sup> CE, 5 décembre 2014, *Le Breton c/ Commune de Vincennes*, n°369522

<sup>138</sup> BALLANDRAS-ROZET (C.), « Quelle effectivité pour les référés-environnement ? », *art. cit.*

B. L'automaticité<sup>139</sup> des référés-environnement non soumis à une condition d'urgence, gage de leur efficacité

Tout l'intérêt des « référés environnement », réside dans le fait que, contrairement aux référés administratifs des articles L. 521-1, L. 521-2, L. 521-3 du code de justice administrative pour lesquels l'urgence est requise, ils aboutissent alors même que cette condition n'est pas remplie<sup>140</sup>. En d'autres termes, ils se caractérisent par l'automaticité de la suspension, dès lors que l'étude d'impact ou que l'enquête publique fait défaut dans le cadre d'aménagements susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Ainsi, il est possible de déduire de cette automaticité une admission implicite d'une présomption d'urgence par le législateur. Cette automaticité de la suspension reste encadrée : elle n'est déclenchée que par l'absence (pris en son sens de n'avoir jamais existé), et non par l'insuffisance du contenu de l'enquête ou de l'étude. Il faut toutefois tempérer cette affirmation dans la mesure où le Conseil d'État a admis qu'un document qui ne comportait aucun des éléments d'information prescrits « *ne pouvait être considéré comme constituant l'étude d'impact prévue* », et a par conséquent suspendu automatiquement<sup>141</sup>.

Si le juge n'a pas à s'interroger sur la condition d'urgence, cela signifie donc qu'il n'a pas à procéder à la mise en balance des intérêts en présence de façon globale et objective, comme c'est le cas pour le référé suspension et détaillé *ci-avant*. L'office du juge y est donc largement simplifié<sup>142</sup>. On est d'ailleurs ici à l'extrême opposé du référé liberté, pour lequel l'urgence est appréciée avec une grande sévérité<sup>143</sup> : l'atteinte doit être telle qu'elle rende nécessaire l'intervention du juge dans un délai de 48 heures<sup>144</sup>.

Cette automaticité témoigne bien de l'importance qu'il y a à respecter les procédures d'étude d'impact et d'enquête publique, dont la méconnaissance conduirait inévitablement à une violation des garanties en matière environnementale, et par conséquent à une atteinte à l'environnement. Il semble possible de faire ici un lien avec la célèbre jurisprudence

---

<sup>139</sup> BALLANDRAS-ROZET (C.), *art. cit.*

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> CE, 29 juillet 1983, *Commune de Roquevaire*, n°38795

<sup>142</sup> BALLANDRAS-ROZET (C.), *art. cit.*

<sup>143</sup> BROYELLE (C.), *op. cit.*, p. 521

<sup>144</sup> CE, ord., 28 février 2003, *Commune de Perthuis*, n°254411 ; CE, 16 juin 2003, *Hug-Kalinkova et autres*, n°253290

*Danthony*<sup>145</sup>, à laquelle font en apparence obstacle les référés environnement en permettant la suspension automatique des décisions administratives pour vice de procédure en l'absence d'étude d'impact, d'évaluation environnementale, ou en cas de conclusions défavorables de la commission d'enquête.

Finalement cette automaticité, cette présomption d'urgence, est heureuse à deux égards : d'une part elle est favorable à une meilleure protection de l'environnement, d'autre part elle simplifie largement la procédure.

L'ordonnance du 20 septembre 2022 a ainsi été l'occasion de s'interroger de manière plus générale sur l'articulation des référés en matière environnementale<sup>146</sup>, leur rappel semble pertinent. Les procédures de référés pouvant être mobilisées en matière environnementale sont donc plurielles<sup>147</sup>, qu'il s'agisse des référés administratifs de droit commun ou des référés spécialement destinés à la matière environnementale. Comme le souligne le rapporteur public Philippe Ranquet dans ses conclusions, ces voies auraient pu paraître suffisantes<sup>148</sup>, et la consécration du référé liberté en matière de protection de l'environnement aurait pu sembler accessoire. Pourtant, celles-ci font également face à certaines limites, faisant ainsi obstacle à une protection effective de l'environnement par le juge des référés dans certaines situations. La consécration de la possibilité de recourir au référé liberté en cas d'atteinte au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé n'est pas seulement subsidiaire, mais est un véritable apport en ce que le référé liberté permet de pallier leurs lacunes respectives (*Section 2*).

---

<sup>145</sup> CE, 23 décembre 2011, *Danthony*, n°335033, consid. 4 : « un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie »

<sup>146</sup> ROTOULLIÉ (J.-C.), « Article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement et référé-liberté », *Revue de droit immobilier*, 2022, p. 641

<sup>147</sup> MOUTCHOU (N.) et UNTERMAÏER, Mission flash sur le référé spécial environnemental, communication à l'Assemblée nationale, 10 mars 2021

<sup>148</sup> RANQUET (P.), « Référé-liberté : le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » (concl. sur CE, 2<sup>ème</sup> - 7<sup>ème</sup> chambres réunies, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129), *RFDA* 2022, p. 1091

## ***SECTION 2 : Le référé liberté, panacée aux limites des référés de droit commun en matière environnementale***

En consacrant la possibilité de recourir au référé liberté dans le cas d'une atteinte à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, le Conseil d'État permet aux requérants de se doter d'une nouvelle voie de droit plus efficace. En effet, les autres voies de référé, qu'elles soient spéciales ou de droit commun, n'étaient pas toujours suffisantes ou ne répondaient pas de manière satisfaisante pour permettre de protéger l'environnement. Philippe Ranquet dans ses conclusions sur la décision du 20 septembre 2022 relève ainsi à juste titre que : « *des hypothèses de risque imminent d'atteinte irréversible peuvent se présenter sans entrer dans les prévisions des autres voies que nous avons mentionnées : les référés spécifiques à l'environnement ont tous un champ matériel délimité ; l'existence d'une décision administrative peut faire obstacle à l'exercice du référé mesures utiles ; le délai très bref du référé liberté peut être mieux adapté à ces situations de risque imminent que le mécanisme du référé suspension* ». A travers les limites de ces référés se dessinent l'intérêt et l'apport du référé liberté nouvellement consacré en matière environnementale. Le référé liberté apparait davantage efficace en raison de l'office plus large du juge (§-1), mais surtout en raison de la rapidité à laquelle il va pouvoir apporter une réponse à une atteinte à l'environnement (§-2).

### **§ - 1 : L'office étendu du juge du référé liberté permettant une réponse plus adaptée au contentieux environnemental**

Le référé-liberté pourra être préféré en raison de la plus large catégorie de comportements dont pourra être saisi le juge (A). Les pouvoirs de ce dernier sont en conséquence plus étendus (B).

#### **A. La diversité des comportements dont le juge du référé liberté peut être saisi**

Un des intérêts du référé liberté réside dans la diversité des comportements pouvant être à l'origine de la saisine du juge. Comme le souligne Olivier Le Bot, l'article L. 521-2 du CJA vise en effet de manière générale, sans précision ni limitation, « l'atteinte » à une liberté fondamentale, ce qui permet de soumettre au juge toutes formes de décision (individuelle,

réglementaire, d'espèce ou de refus) et de comportement (action et agissement, carence et abstention) : plus largement toute situation juridique<sup>149</sup>.

Ainsi, l'origine de l'atteinte au droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé pourra résulter d'une part, d'une action de l'administration (une opération de défrichage par exemple), carence (tel le non-respect d'un engagement en matière de réduction de pollution), abstention de celle-ci (par exemple, ne pas prendre une mesure de police administrative de protection de l'environnement) ; d'autre part d'une décision administrative (par exemple un arrêté portant ouverture de la chasse ou de la pêche d'une espèce déterminée). En comparaison, en matière de référé suspension, le juge ne pourra être saisi que d'une décision ou d'un acte administratif, et jamais d'un comportement, ce qui réduit les possibilités de saisine. S'agissant des référés spéciaux environnementaux, dès lors qu'une étude d'impact ou une enquête publique existe, ils ne pourront pas être mobilisés et seul le référé liberté sera mobilisable<sup>150</sup>.

Cette diversité des comportements de l'administration dont peut être saisi le juge du référé liberté fait que la recevabilité du référé liberté n'est pas subordonnée à l'introduction d'un recours au fond. Le référé liberté est donc susceptible de constituer l'unique intervention du juge dans le litige<sup>151</sup>. Au surplus, il est également intéressant de noter que, contrairement au référé suspension, dans le cadre du référé de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le requérant n'a pas l'obligation de produire la décision dont il demande la suspension, ou de justifier de l'impossibilité de la produire, « eu égard à [l'objet du référé liberté] et à ses modalités de mises en œuvre »<sup>152</sup>. Au regard de ces deux éléments, il semble donc que la recevabilité de cette procédure soit appréciée avec une certaine souplesse.

Cette diversité des comportements dont pourra être saisi le juge du référé liberté justifie la large palette des mesures qui pourront être prononcées par celui-ci (B).

---

<sup>149</sup> LE BOT (O.), « Vingt ans de référé-liberté », *AJDA*, 2020, p. 1342

<sup>150</sup> RADIGUET (R.), « La fondamentalité de "la protection de l'environnement" : faut-il s'y référer ? », *art. cit.*

<sup>151</sup> GUYOMAR (M.) et SEILLER (B.), avec le concours de MEYNAUD-ZEROUAL (A.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 6<sup>e</sup> ed., 2021, p. 232, n° 474

<sup>152</sup> CE, 4 mai 2016, *Da Cunha*, n°396332

## B. La diversité des mesures prononcées par le juge du référé liberté

En vertu de l'article L.521-2 du code de justice administrative, le juge du référé liberté pourra « *ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale* ». Il s'agit en effet de la procédure en référé pour laquelle le juge dispose de la palette de pouvoirs la plus large<sup>153</sup>. Il pourra même ordonner des mesures qui n'ont pas été sollicitées par les parties<sup>154</sup>. Olivier Le Bot dans sa thèse fait référence au « pouvoir de réaction efficace »<sup>155</sup> du juge du référé liberté lorsqu'il analyse les mesures qu'il peut prononcer.

Le juge pourra alors, comme en référé suspension, suspendre la décision attaquée, mais également prononcer des injonctions à l'encontre de l'administration, c'est-à-dire lui enjoindre d'adopter un certain comportement, ou au contraire de ne pas faire quelque chose. Le référé suspension lui, comme son nom l'indique, ne permettra d'obtenir uniquement la suspension temporaire d'une décision, qui pourra éventuellement être assortie d'une injonction, si et seulement si, elle est nécessaire à ce que la mesure de suspension produise ses effets<sup>156</sup>. Le référé liberté pourra alors se substituer au référé suspension qui était jusqu'à présent privilégié. De même, Rémi Radiguet, assure que le référé liberté risque bien de phagocytter le référé mesures utiles eu égard à son office plus étendu<sup>157</sup>. Le référé mesures utiles a en effet vocation à ordonner « *toute autres mesures utiles* » en vertu de l'article L.521-3 du code de justice administrative, ce qui signifie que le juge ne pourra pas prononcer de mesures qui sont susceptibles de l'être par le juge du référé liberté ou suspension<sup>158</sup>. Là aussi, le référé mesures utiles pourrait devenir qu'une procédure subsidiaire du référé liberté, d'autant plus qu'il se heurte régulièrement à l'exécution d'une décision administrative, condition à laquelle n'est pas soumise le référé liberté.

En principe les mesures prononcées par le juge du référé liberté sont provisoires. Cela signifie d'une part qu'elles sont dépourvues de toute autorité de la chose jugée, mais également qu'elles ne doivent pas placer l'administration dans une situation identique à celle dans laquelle elle se trouverait suite à un jugement au fond. Pourtant, la jurisprudence du Conseil d'État

---

<sup>153</sup> BROUELLE (C.), *op. cit.*, p. 516

<sup>154</sup> CE, ord., 30 mars 2007, *Ville de Lyon*, n°304053

<sup>155</sup> LE BOT (O.), *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté*, Collection des Thèses, n° 9, 2006, p. 488, intitulé du Titre 2.

<sup>156</sup> CE, 27 juillet 2001, *SARL Le Grand Sud*, n° 234389

<sup>157</sup> RADIGUET (R.), « La fondamentalité de "la protection de l'environnement" : faut-il s'y référer ? », *art. cit.*

<sup>158</sup> CE, 5 février 2016, *Benabdellah*, n°393540

n'interdit pas au juge du référé-liberté d'ordonner une mesure aux effets irréversibles, qui n'est alors par définition pas provisoire, dès lors qu'elle est la seule mesure permettant de mettre un terme à l'atteinte, et ainsi de sauvegarder la liberté fondamentale<sup>159</sup>. Cette procédure peut alors aboutir à des injonctions dont la portée est considérable<sup>160</sup>.

Finalement, cette palette de pouvoir extrêmement étendue permettra au juge du référé liberté de retenir et d'imposer la solution la plus adaptée aux circonstances de l'espèce pour faire cesser l'atteinte au droit garanti par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, et pourra même aller jusqu'à faire cesser de façon définitive cette atteinte. Ces larges conditions d'intervention du juge du référé liberté sont justifiées par l'urgence exceptionnelle s'attachant à sa saisine<sup>161</sup> (§-2).

## § - 2 : Une procédure efficace au regard de sa condition d'extrême urgence

Si les contours de la notion d'urgence ont pu être dressés en introduction, il semble toutefois qu'appliquée à la matière environnementale l'urgence acquiert une acception toute particulière (A), qui fait du référé liberté un outil davantage adapté (B).

### A. La spécificité de la notion d'urgence en matière environnementale

Les mots de Jessica Makowiak sont sans équivoque, il y a bien une particularité de notion d'urgence lorsqu'elle est prise en considération de l'environnement : « *La dimension temporelle du droit de l'environnement est singulière (...). La prise de conscience de l'irréversibilité des atteintes portées à l'environnement marque bien cette crise nouvelle de la temporalité* »<sup>162</sup>. Cette prise de conscience, dont fait part la professeur de droit public, est observée depuis quelques années du côté de la jurisprudence administrative, qui témoigne d'un réel souci du juge d'intégrer davantage les préoccupations environnementales<sup>163</sup>, les tribunaux devenant une enceinte au sein de laquelle se développent des revendications autour de la

---

<sup>159</sup> CE, 31 mai 2007, *Syndicat CFDT Interco*, n° 298293

<sup>160</sup> RANQUET (P.), concl. sur CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, pt. 2

<sup>161</sup> BEAUFILS (C.) et MALVERTI (C.), « Le référé en liberté », *AJDA*, 2020, p. 1154

<sup>162</sup> MAKOWIAK, « À quels temps se conjugue le droit de l'environnement ? », dans *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, 2007, p. 263

<sup>163</sup> Voir par exemple, CE, 10 juillet 2020, *Association les Amis de la Terre France et autres*, n° 428409 ; CE, 19 novembre 2020, *Commune de grande Synthe et autres*, n°427301, TA Paris, 3 février 2021, *Affaire du siècle*, n°s 1904967, 1904968, 1904972, 1904976 ;

protection de l'environnement<sup>164</sup>. Une nouvelle étape est franchie avec l'avènement du référé liberté en matière environnementale : la consécration du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé comme liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative renforce les liens entre l'environnement et la temporalité spécifique de l'urgence.<sup>165</sup>

La notion d'urgence est en effet de plus en plus mise en avant dans le débat public<sup>166</sup>. Elle s'inscrit au cœur de la triple crise planétaire actuelle, liée au changement climatique, à la perte de la biodiversité et à la pollution, et qu'António Guterres, secrétaire général des Nations unies, décrit comme « *notre menace existentielle numéro un* » nécessitant « *un effort urgent et total pour renverser la situation* ».

L'urgence environnementale pourrait alors se définir en référence à la nécessité d'agir face aux changements climatiques et aux catastrophes environnementales susceptibles d'avoir des conséquences irréversibles : inondations, séismes, canicules, incendies, sécheresses, montée des eaux, fonte des glaces, extinction d'espèces animales et végétales, raréfaction de l'eau potable, déforestation, acidification des océans... La notion d'irréversibilité est donc ici fondamentale pour comprendre l'urgence environnementale : il y a une urgence à protéger les écosystèmes et la biodiversité, de façon immédiate, car aucun retour en arrière n'est possible. En effet, le terme irréversible renvoie à un état qui ne peut se produire que dans un seul sens, sans pouvoir être arrêté ni renversé<sup>167</sup>.

On parle également de plus en plus « d'urgence climatique » : le parlement britannique a été le premier pays au monde à déclarer l'urgence climatique le 1<sup>er</sup> mai 2019, suivi du parlement irlandais le 9 mai 2019. Par une proposition de résolution déclarant l'état d'urgence climatique et écologique, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 2019, un groupe de députés alertait sur la nécessité de suivre leur exemple. Finalement, l'Assemblée nationale inscrit l'« urgence écologique et la crise climatique » dans la loi énergie-

---

<sup>164</sup> Formule issue du séminaire du Professeur Éric Sales dispensé à l'occasion du Master 2 : « Les mutations contemporaines du droit constitutionnel : vers un droit constitutionnel de l'environnement en France ? »

<sup>165</sup> JOLIVET (S.), « L'équilibre au secours de la diversité biologique. A propos de la liberté fondamentale environnementale « au sens de » l'article L. 521-2 du CJA », « Libertés fondamentales », *RJE*, 2013/1, volume 48, p. 217

<sup>166</sup> RICHARD (N.), « L'évaluation environnementale stratégique face à l'urgence », *RJE*, 2021/4, p. 679

<sup>167</sup> *Le Petit Robert, Dictionnaire en ligne*, consulté le 12 avril 2023 sur : <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/irreversible>

climat du 8 novembre 2019<sup>168</sup>. Toutefois, il faut noter que la loi climat et résilience du 22 août 2021<sup>169</sup>, si elle a été perçue par le gouvernement comme un réel tournant écologique de la politique, ne fait apparaître à aucun moment le terme « urgence climatique ».

Finalement, dès lors que les dommages peuvent vite devenir irréparables dans le domaine de l'environnement, il est impératif de pouvoir intervenir rapidement avant toute instance définitive au fond. C'est la raison pour laquelle l'intervention des référés est éminemment importante<sup>170</sup>. Le référé liberté, référé de l'extrême urgence, se révèle alors être un outil privilégié de cette urgence environnementale, en raison des délais dans lesquels le juge intervient (B).

## B. Une procédure de référé plus adaptée aux enjeux environnementaux actuels

Selon Olivier Le Bot « *le contentieux des libertés présente la particularité d'être particulièrement sensible à l'écoulement du temps* »<sup>171</sup>. Il explique en effet que, très souvent, l'action de la puissance publique épuise ses effets dans un très bref délai, de sorte à « *affecter de manière durable et irréversible la situation du demandeur* », en l'occurrence son droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé. Dès lors, l'action du juge doit pouvoir être immédiate. Or, les procédures de référé ne permettent pas toutes d'obtenir une réponse suffisamment rapide pour pallier certaines situations d'une urgence particulière, alors même que ces procédures sont soumises à condition d'urgence. Le référé liberté apparaît être la voie la plus adaptée dans les contentieux environnementaux pour lesquels un risque d'atteinte irréversible est imminent, dès lors qu'il s'agit de l'outil contentieux de l'urgence immédiate<sup>172</sup>.

En effet, le référé-liberté peut être préféré en raison du très bref délai d'intervention du juge : 48 heures<sup>173</sup>. Il permet alors au juge des référés d'intervenir « en temps réel », c'est à dire « en temps utile », pour permettre la sauvegarde d'une liberté fondamentale<sup>174</sup>. Cette procédure

---

<sup>168</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, art. 1

<sup>169</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

<sup>170</sup> MOUTCHOU (N.) et UNTERMAÏER (C.), *préc.*

<sup>171</sup> LE BOT (O.), *op. cit.*

<sup>172</sup> RADIGUET (R.), « La fondamentalité de "la protection de l'environnement" : faut-il s'y référer ? », *art. cit.*

<sup>173</sup> CE, ord., 28 février 2003, *Commune de Perthuis*, n°254411, codifié à l'article L. 521-2 du code de justice administrative

<sup>174</sup> GUYOMAR (M.) et SEILLER (B.), avec le concours de MEYNAUD-ZEROUAL (A.), *op. cit.* p. 229

n'est donc pas une simple procédure d'urgence comme peut l'être le référé-suspension. Il s'agit même d'une « procédure d'extrême urgence »<sup>175</sup>, selon les termes du Professeur Chapus.

A contrario, le référé suspension, par exemple, pour lequel le délai d'intervention du juge peut être de plusieurs semaines, ne permet pas toujours au juge d'intervenir avant l'exécution de la décision contestée. D'ailleurs, certains auteurs tels que Louis Dutheillet de Lamothé et Guillaume Odinet, regrettent le délai trop lent du référé suspension qui, « *détaché de l'extrême urgence du référé liberté (...)* », *s'est mis, dans une certaine mesure, à prendre son temps* »<sup>176</sup>, conduisant ainsi le juge à statuer dans des délais déconnectés de l'urgence réelle<sup>177</sup>. L'exemple de la chasse au Grand Tétrás dans les Pyrénées est éloquent en la matière : il s'agit d'une espèce en mauvais état de conservation, de sorte que les arrêtés préfectoraux qui autorisent la chasse de ces oiseaux sont censurés de façon systématique par le juge. Il existe toutefois une pratique de l'administration qui consiste à prendre ces arrêtés quelques jours seulement avant la date d'ouverture de la chasse, qui permet aux chasseurs de tuer un grand nombre de Grand Tétrás avant que le juge administratif ne statue sur le référé suspension introduit<sup>178</sup> et suspende les arrêtés<sup>179</sup> en moyenne une vingtaine de jour plus tard. Par exemple encore, dans le cadre d'opérations de défrichement, qui sont par définition irréversibles<sup>180</sup>, le juge intervient souvent trop tard, le terrain boisé ayant été déjà entièrement détruit et les espèces faunistiques et floristiques avec par voie de conséquence... Ainsi en matière de référé suspension, « la victoire juridique est souvent précédée par une défaite sur le terrain » pour reprendre les mots du maître de conférence Julien Bétaille<sup>181</sup>. La voie ouverte par la décision du 20 septembre 2022 sera très certainement utilisée pour faire barrage à ce type de d'opération.

Ce délai de 48 heures justifie que soit appréciée plus strictement la condition d'urgence, et différemment des autres procédures de référé. Ainsi, la mise en balance des intérêts en présence qui a pu être mise en avant au titre du référé suspension, n'est que très rarement appliquée en matière de référé liberté. Elle est appréciée avant et indépendamment des autres

---

<sup>175</sup> CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, LGDJ, Précis Domat, 2008, 13<sup>e</sup> ed., p. 1424

<sup>176</sup> DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) et ODINET (G.), « L'urgence dans tous ses états », *AJDA*, 2016, p. 247

<sup>177</sup> BEAUFILS (C.) et MALVERTI (C.), *art. cit.*

<sup>178</sup> JOLIVET (S.), *art. cit.*, en référence à BÉTAILLE (J.), « La directive oiseaux quarante ans après : des résultats encourageants et des espoirs à concrétiser », *Revue semestrielle de droit animalier* n° 2/2020, p. 329

<sup>179</sup> Voir TA Toulouse, 10 octobre 2013, n° 1304383 (suspension d'un arrêté du 26 septembre 2013), TA Montpellier, 28 octobre 2016, n° 1605149 (suspension d'un arrêté du 6 octobre 2016), TA Toulouse, 8 octobre 2019, n° 1905658 (suspension d'un arrêté du 27 septembre 2019)...

<sup>180</sup> CE, 20 octobre 2004, n° 266724, consid. 13

<sup>181</sup> BÉTAILLE (J.), « La directive oiseaux quarante ans après : des résultats encourageants et des espoirs à concrétiser », *Revue semestrielle de droit animalier* n° 2/2020, p. 329

conditions au référé liberté, et au regard de l'office très particulier du juge de ce référé <sup>182</sup> : notamment la condition d'urgence au sens du référé liberté « est subordonnée au constat que la situation litigieuse permet de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires »<sup>183</sup>.

Ainsi ce qui est considéré comme urgent en référé suspension ou en référé mesures utiles, ne l'est pas nécessairement en référé liberté<sup>184</sup>, et donc le taux de réussite du référé liberté pourra s'en trouver affecté. Pour autant, il ne semble pas que la circonstance d'une plus stricte appréciation de l'urgence par le juge du référé liberté soit de nature à conduire à une moins bonne protection de l'environnement. En effet, comme souligné, le référé liberté a vocation à s'appliquer aux situations d'extrême urgence, c'est-à-dire en l'espèce aux situations où les atteintes à l'environnement sont susceptibles d'être immédiates, d'une gravité certaine, voir irréparables. Pour toutes les autres atteintes, dont l'ampleur sera moins importante mais nécessitant tout de même une action rapide pour y mettre fin, les autres procédures de référé seront tout à fait à même d'y remédier. Le référé suspension retrouverait alors son rôle privilégié, et le référé liberté sa subsidiarité, sans toutefois que ne soit remise en cause l'utilité de la consécration du référé liberté en matière environnementale.

Finalement, c'est par la célérité à laquelle le juge va statuer que le référé-liberté manifeste sa raison d'être. Il va permettre de pallier la lenteur des procédures de référés qui étaient jusqu'alors utilisés par défaut, et qui n'étaient pas adaptées aux cas d'extrême urgence environnementale. Et, dans un contexte actuel où les problématiques liées à l'environnement deviennent omniprésentes, il risque fort d'être mobilisé de façon croissante.

Pour conclure ce premier chapitre, la consécration par le Conseil d'État de la possibilité de recourir au référé liberté dans le cas d'une atteinte au droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé, permet de combler les lacunes des autres procédures de référés qui ne permettent pas, tant par l'étendue des pouvoirs du juge que par leur durée, de mettre un terme aux cas d'atteintes à l'environnement présentant une urgence extrême. Le deuxième apport de la décision du 20 septembre 2022 n'est pas moins que la consécration d'une nouvelle liberté fondamentale au sens du référé liberté (**chapitre 2**).

---

<sup>182</sup> PERRIN (A.), *Contentieux administratif*, Dalloz, Les mémentos Dalloz, 2<sup>e</sup> ed., 2021, p. 177

<sup>183</sup> CE, 31 juillet 2017, Commune de Calais, n°412125

<sup>184</sup> CE, 16 juin 2003, *Hug-Kalinkova*, n° 253290 – CE, ord., 6 juin 2006, *Koubi*, n°293935

## **CHAPITRE 2 : La consécration d'une nouvelle liberté fondamentale au sens du référé liberté**

Si la décision du 20 septembre 2022 est d'une telle importance et mérite d'être longuement commentée, c'est parce qu'elle consacre une nouvelle liberté fondamentale au sens du référé liberté, et vient ainsi étendre la liste limitative des désormais 39 libertés<sup>185</sup> pouvant être invoquées dans le cadre de cette procédure. En effet, par sa décision du 20 septembre 2022, le Conseil d'État déclare : « *le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative* »<sup>186</sup>. Par-là, le juste administratif permet à l'environnement, ou plutôt aux requérants et leur « droit à l'environnement », de bénéficier de la protection très particulière qui découle de la procédure de référé liberté. Si cette consécration était attendue au regard de la protection accordée à l'environnement à l'heure actuelle, tant au niveau constitutionnel qu'international (**section 2**), elle n'a pourtant pas été si évidente au regard notamment de la question de l'invocabilité de cette liberté en référé liberté (**section 1**). Cette décision mérite donc tout son intérêt du point de vue du droit des libertés fondamentales<sup>187</sup>.

### ***SECTION 1 : Le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé érigé au rang de liberté fondamentale au sens du référé liberté***

A ce jour, il n'existe aucune définition de ce qu'est une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative consacrée par le Conseil d'État. D'ailleurs, la plupart des décisions consacrant une nouvelle liberté fondamentale au sens du référé liberté ne s'embarrassent pas de justifications et procèdent par simple affirmation<sup>188</sup>, comme c'est le cas dans la décision du 20 septembre 2022. Il s'agira donc, non pas d'essayer de dégager les critères d'une liberté fondamentale au sens du référé liberté, mais plutôt de s'interroger sur les

---

<sup>185</sup> La liste des 39 libertés fondamentales a été publiée par le Conseil d'État sur son site internet le 14 octobre 2022 : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/vivre-dans-un-environnement-equilibre-et-respectueux-de-la-sante-reconnu-liberte-fondamentale>

<sup>186</sup> CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, consid. 5

<sup>187</sup> AVALLONE (S.) *art. cit.*

<sup>188</sup> GLÉNARD (G.), « Les critères d'identification d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative », *AJDA*, 2003, p. 2008

points qui ont amenés le Conseil d'État à consacrer le droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé comme liberté fondamentale (§-1), et de mettre en avant les éléments qui en font une décision symbolique (§-2).

## § - 1 : Une consécration bienvenue

La consécration de cette du droit à l'environnement s'inscrit pleinement dans le mouvement d'extension des libertés fondamentales des libertés fondamentales (A). Il s'agira ensuite de s'intéresser au choix de l'article 1<sup>er</sup> comme nouvelle liberté fondamentale au sens du référé liberté (B).

### A. Une consécration dans le mouvement d'extension de la notion de liberté fondamentale

Dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune de Venelles*<sup>189</sup> du 18 janvier 2001, le rapporteur public, ou plutôt commissaire du gouvernement à l'époque, Laurent Touvet a souligné que la notion de liberté fondamentale était l'une « *les plus délicates de celles issues de la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives* »<sup>190</sup>. En effet, alors qu'il s'agit de la notion centrale de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, qu'elle en délimite le champ d'application et en constitue à ce titre un moyen d'ordre public, le droit positif français ne définit pas la notion de liberté fondamentale<sup>191</sup>. C'est alors au juge que revient le soin d'en dessiner les contours<sup>192</sup>. La doctrine relève que le juge, pour dégager une nouvelle liberté fondamentale, est sensible à « *la nature du droit ou de la liberté, et la protection qui lui est conférée* »<sup>193</sup>, qui seront alors des éléments pris en compte au titre de la consécration d'une liberté fondamentale. Il faut toutefois noter que si la nature constitutionnelle d'un droit ou d'une liberté offre un bon indice de sa « *fondamentalité* »<sup>194</sup>, sa qualification de liberté fondamentale au titre du référé liberté n'est ni automatique, ni systématique. L'inverse est également vrai, une liberté peut être fondamentale sans être constitutionnellement garantie<sup>195</sup>.

---

<sup>189</sup> CE, 18 janvier 2002, *Commune de Venelles*, n°229247

<sup>190</sup> GROUD (H.), PUGEAULT (S.), « Le droit à l'environnement, nouvelle liberté fondamentale », *AJDA*, 2005, p. 1357

<sup>191</sup> LE BOT (O.), *op. cit.*

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> GLÉNARD (G.), *art. cit.*

<sup>194</sup> PEZ (T.), « *Le droit de propriété devant le juge administratif du référé-liberté* », *RFDA*, 2003, p. 371

<sup>195</sup> GLÉNARD (G.), *art. cit.*

Le juge administratif s'est alors saisi pleinement de la latitude que lui laissait l'indétermination de cette notion<sup>196</sup>, et en a découlé une grande extension de la notion de liberté fondamentale. Ainsi, si la première étape a été de reconnaître comme liberté fondamentale une prérogative d'une personne publique<sup>197</sup>, une deuxième étape a rapidement consisté à intégrer des droits qui supposent une action de l'autorité administrative en vue de les rendre effectifs<sup>198</sup>. S'agissant de ce deuxième point, le juge administratif a d'abord reconnu des « droits-libertés » ayant vocation à protéger les individus contre une action de l'administration<sup>199</sup>. En effet, le référé-liberté a d'abord été mobilisé pour défendre les « libertés » contre des ingérences de l'administration<sup>200</sup>. Puis, de façon plus novatrice, le Conseil d'État est progressivement allé encore plus loin en reconnaissant comme liberté fondamentale des « droit créances », qui supposent à l'inverse, pour être satisfaits, une intervention active des pouvoirs publics<sup>201</sup>. S'agissant de ces derniers, le Conseil d'État semble toutefois avoir limité la consécration aux droits dont l'étendue des obligations à la charge de l'administration et celle du champ de leurs bénéficiaires étaient subitement précises. Ainsi, le droit à la santé, formulée dans des termes trop généraux, n'a pas été érigée au rang de liberté fondamentale<sup>202</sup>, mais des droits plus précis en matière de santé tels que le droit de recevoir des soins adaptés à son état de santé<sup>203</sup> ont pu l'être.

Finalement, la décision du Conseil d'État du 20 septembre 2022 s'inscrit dans ce mouvement d'extension du champ des libertés fondamentales au sens de l'article, en consacrant une 39<sup>ème</sup> liberté fondamentale. Il s'agira au regard de ces éléments de définition de comprendre la raison pour laquelle la Haute Juridiction a choisi l'article 1<sup>er</sup> de la Charte pour ouvrir la protection de l'environnement à la procédure de référé liberté (B).

---

<sup>196</sup> BEAUFILS (C.) et MALVERTI (C.), *art. cit.*

<sup>197</sup> CE, 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, n°229247 : la libre administration des collectivités territoriales est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative

<sup>198</sup> BOTTEGHI (D.), concl. sur CE, 16 novembre 2011, *Ville de Paris et Société d'Économie Mixte Parisienne*, n° 353172, pt. 3.1

<sup>199</sup> A l'instar du droit de propriété (CE, ord., 31 mai 2001, *Commune d'Hyères-les-Palmiers*, n° 234226) ; du droit d'asile (CE, 2 janvier 2001, *Mme Hyacinthe*, n° 229039) ; ou le droit au respect de la vie privée (CE, 25 octobre 2007, *Mme Y. c/ Conseil national pour l'accès aux origines personnelles*, n° 310125)

<sup>200</sup> BEAUFILS (C.) et MALVERTI (C.), *art. cit.*

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> CE, ord., 8 septembre 2005, *Garde des Sceaux c/ M. Bunel*, n° 284803

<sup>203</sup> CE, 13 décembre 2007, *M. P-PI...*, n°415207

## B. Le choix de l'article 1<sup>er</sup> pour ouvrir la protection de l'environnement à la procédure de référé liberté

Dans ses conclusions sous l'arrêt du 20 septembre 2022, Philippe Ranquet constate que la reconnaissance d'une liberté fondamentale exige la réunion de plusieurs conditions<sup>204</sup>: « *l'importance* » d'un droit « *dont on puisse se prévaloir* » et que ce droit soit « *suffisamment précis* ».

Lorsqu'est évoqué le droit à la protection de l'environnement, ce n'est toutefois pas tant l'importance, la fundamentalité qui ferait douter de la possibilité de le consacrer en tant que liberté fondamentale<sup>205</sup>. En effet, si comme cela a été souligné, il n'y a pas de lien d'automatisme entre la consécration constitutionnelle d'un droit et sa reconnaissance comme liberté fondamentale, on ne peut pas nier qu'il s'agit d'un bon indice de ce caractère « fondamental ». Aussi, au regard de la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2005, ainsi que de l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la « protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains »<sup>206</sup>.

La difficulté ne tenait donc pas à la valeur de cette protection du droit à l'environnement, mais plutôt à son invocabilité dans le cadre du référé liberté<sup>207</sup>. L'invocabilité d'un droit ou d'une liberté s'entend alors comme la possibilité pour un requérant de s'en prévaloir devant un juge<sup>208</sup>, et en l'occurrence devant le juge du référé liberté. En matière environnementale, les normes sont en général formulées dans des termes trop généraux pour qu'elles puissent correspondre à l'expression d'un droit-créance<sup>209</sup>. Ainsi, le Conseil d'État ne s'est pas fondé sur l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, formulé en des termes trop larges pour être utilement invocable en référé liberté<sup>210</sup>. Alors, le juge du Palais royal s'est tourné vers la Charte de l'environnement dont l'ensemble des dispositions font face à ce même obstacle, à l'exception d'une : le droit de l'article 1<sup>er</sup>. Parmi les droits protégés par

---

<sup>204</sup> AVALLONE (S.), *art. cit.*

<sup>205</sup> ROMBAUTS-CHABROL (T.), *préc.*

<sup>206</sup> CC, 31 janvier 2020, n° 2019-823 QPC, *Union des industries de la protection des plantes*, pt. 4

<sup>207</sup> ROMBAUTS-CHABROL (T.), *préc.*

<sup>208</sup> VAN LANG (A.), *Droit de l'environnement*, PUF, 5<sup>e</sup> ed., 2021, p. 79

<sup>209</sup> RANQUET (P.), concl. sur CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, pt. 3.2, le rapporteur public précise d'ailleurs que « *tant qu'il ne s'agit que de principes d'action s'imposant aux pouvoirs publics, quelle que soit l'autorité de ces principes, ils entrent en compte dans l'appréciation de la validité des normes produites mais ils ne suffisent pas à faire naître un droit-créance.* »

<sup>210</sup> JANICOT (T.) et PRADINES (D.), *art. cit.*

la Charte de l'environnement, celui proclamé par l'article 1<sup>er</sup> a paru le plus adapté à la procédure de référé liberté<sup>211</sup>. En effet, il ressort clairement des dispositions de cet article, qui précise que « chacun a le droit » à cet environnement sain, qu'il fait partie de cette catégorie des droits-créance : il s'agit bien d'une prérogative, d'une créance de toute personne, exigible notamment de la puissance publique qui doit en assurer le respect<sup>212</sup>.

De plus comme le relève le rapporteur public Philippe Ranquet, sur la question du degré de précision des obligations pesant sur l'administration, elle ne pose aucune difficulté au regard de l'abondance des prescriptions en matière de protection de l'environnement. Ainsi, l'argument tiré de ce que le droit à l'environnement manquerait de substance ou de précision ne convainc pas, le droit de l'environnement étant essentiellement un droit de police administrative.

Pour finir, un indice de cette invocabilité du droit de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte aurait pu être tiré de la jurisprudence même du Conseil d'État. En effet, dans son arrêt au fond *Ban Asbestos* du 26 février 2014, le Palais Royal avait considéré de façon très claire l'invocabilité de cet article en excès de pouvoir<sup>213</sup>. Il ressort ainsi de cet arrêt que « *les requérants peuvent utilement invoquer la méconnaissance des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte pour contester la légalité du décret attaqué* », et qu' « *il appartient aux autorités administratives de veiller au respect du principe énoncé par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement lorsqu'elles sont appelées à préciser les modalités de mise en œuvre d'une loi définissant le cadre de la protection de la population contre les risques que l'environnement peut faire courir à la santé et il incombe au juge administratif de vérifier, au vu de l'argumentation dont il est saisi, si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe* »<sup>214</sup>. En reconnaissant également l'invocabilité de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte en référé liberté, le Conseil d'État s'inscrit donc dans la lignée de sa jurisprudence au fond.

---

<sup>211</sup> JANICOT (T.) et PRADINES (D.), *art. cit.*

<sup>212</sup> COHENDET (M-A.), « Le droit à l'environnement et le devoir de protection de l'environnement », dans CERDA-GUZMAN (C.) et SAVONITTO (F.), *Les 10 ans de la Charte de l'environnement 2005-2015*, Institut Universitaire de Varenne, coll. Colloques & Essais, 2016, p. 85

<sup>213</sup> DEFFAIRI (M.), *art. cit.*

<sup>214</sup> CE, 26 février 2014, *Ban Asbestos*, n° 351514, condid. 7

Le droit garanti par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement s'est donc imposé comme étant la disposition la plus adaptée pour faire rentrer la matière environnementale dans le champ de la procédure du référé liberté. Certes il ne s'agit pas de la protection de l'environnement mais du droit de chacun à un environnement sain, la portée de cette consécration n'en reste pas moins dotée d'une forte valeur symbolique (§-2).

## § - 2 : Une consécration ayant une forte portée symbolique

Le dictionnaire *Le Robert* définit l'adjectif « symbolique » comme quelque chose valant surtout par ce qu'il représente<sup>215</sup>. Il semble que c'est exactement le cas de la décision du 20 septembre 2022 qui, en érigeant le droit à un environnement sain en tant que liberté fondamentale communique un message fort en faveur de la volonté d'une meilleure prise en compte par le juge des considérations environnementales (A), qui va permettre de renforcer la protection due à l'environnement (B).

### A. Un message témoin de la volonté du juge de prendre davantage en compte les enjeux environnementaux

Le rapporteur public Damien Botteghi dans ses conclusions sous l'arrêt *Ville de Paris et Société d'Économie Mixte Parisienne*<sup>216</sup> du 16 novembre 2011 déclare en s'adressant à la formation de jugement : « *Il semble que vous affirmiez, sans le justifier, le caractère de « liberté fondamentale » en fonction à la fois de ce que vous voulez protéger [...] et de ce que vous pouvez protéger – votre crédibilité est aussi en jeu* »<sup>217</sup>. Le Professeur Chapus va même dans le même sens en déclarant à propos de la notion de liberté fondamentale, qu'« *au-delà d'un « noyau dur » (la Déclaration de 1789), le fruit est mou et chacun peut le modeler à sa guise, en fonction de ses convictions et sous l'influence de sa subjectivité* »<sup>218</sup>.

La consécration d'une liberté fondamentale au sens du référé liberté est donc un choix de la part du juge administratif, et rien ne l'oblige à le faire. En l'espèce d'ailleurs, le contexte

---

<sup>215</sup> *Le Robert Dico en Ligne*, consulté le 7 juin 2023 : <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/symbolique>

<sup>216</sup> CE, 16 novembre 2011, *Ville de Paris et Société d'Économie Mixte Parisienne*, n° 353172

<sup>217</sup> BOTTEGHI (D.), concl. sur CE, 16 novembre 2011, *Ville de Paris et Société d'Économie Mixte Parisienne*, n° 353172, pt. 3.1

<sup>218</sup> CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13<sup>e</sup> ed., 2008, n° 1596 cité par LE BOT (O), *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté*, Collection des Thèses, n° 9, 2006, p. 495

imposait certes au Conseil d'État de se prononcer sur la question comme cela a été exposé en introduction, mais rien ne l'obligeait à consacrer une nouvelle liberté fondamentale<sup>219</sup>. Le Conseil aurait très bien pu considérer que les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement ne constituaient pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative et suivre ainsi la position d'un grand nombre de juridiction de première instance. Pourtant, il a choisi de consacrer le droit à la protection de l'environnement comme nouvelle liberté fondamentale.

Le Conseil d'État consacre ce qu'il entend protéger, ce qu'il décide de protéger, ce qui relève de ce point de vue d'une politique de tri parmi les droits<sup>220</sup>. Ce n'est pas un choix arbitraire. Toutefois, quoi qu'il arrive, et comme le rappelle Damien Botteghi, il ne consacrerait une nouvelle liberté fondamentale qu'à la condition de pouvoir effectivement la protéger, ce qui implique face à une carence de l'administration de pouvoir lui adresser des injonctions à la fois réalisables et de nature à pouvoir mettre fin à l'atteinte.<sup>221</sup>

Il y a donc une très grande relativité, « *subjectivité* » pour reprendre M. Chapus, à la consécration des libertés fondamentales : tant que le juge du référé liberté ne souhaite pas consacrer de nouvelle liberté il ne le fera pas, mais dès lors qu'il le fait cela a un poids certain. Il faut donc voir à travers cette ordonnance un message clair : l'inscription de la lutte contre les atteintes à l'environnement dans l'office du juge du référé liberté<sup>222</sup>. Le Conseil d'État affirme explicitement sa volonté d'adopter une jurisprudence plus « verte », davantage tournée vers la protection de l'environnement.

Il s'agit d'un choix volontaire certes, mais il est tout de même assez clair que le Conseil d'État ne pouvait plus ignorer le hiatus que formait l'exclusion de l'environnement de la plus importante et de la plus efficace de ses procédures d'urgence. Car, comme le souligne Tiphaine Rombauts-Chabrol, il faut bien reconnaître qu'en 2022 l'absence totale de liberté relative à l'environnement en référé liberté est au moins un anachronisme. Le contexte au regard de la valeur accordée au droit à l'environnement par la jurisprudence était en train de transformer cet

---

<sup>219</sup> ROMBAUTS-CHABROL (T.), *préc.*

<sup>220</sup> *Ibid.*

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> GRANDJEAN (M.), *art. cit.*

anachronisme en une situation intenable<sup>223</sup>, et il a très certainement influencé la décision du Conseil d'État.

Cette consécration est également symbolique en ce qu'elle marque une nouvelle étape à la protection de l'environnement (B).

## B. Un message ouvrant la voie à une meilleure protection de l'environnement

Le recours à la notion de liberté fondamentale permet de souligner la considération portée à un droit particulier<sup>224</sup>. Ainsi, le fait que le juge administratif fasse appel à cette notion va permettre de valoriser l'objectif qui est poursuivi par la Charte de l'environnement : garantir l'effectivité de principes généraux du droit de l'environnement, et ainsi œuvrer pour la préserver préservation de l'environnement, « patrimoine commun des êtres humains »<sup>225</sup>. Pour Simon Jolivet, « reconnaître une liberté fondamentale, c'est affirmer simultanément sa place éminente dans la hiérarchie des valeurs à un moment donné de l'évolution de la société »<sup>226</sup>.

Ainsi, en reconnaissant la valeur de liberté fondamentale à l'article 1<sup>er</sup> de la charte, le Conseil d'État accorde une garantie, une protection supplémentaire, au droit à un environnement sain. Ce niveau de protection s'observe notamment à travers les délais d'intervention extrêmement rapides du juge du référé liberté et l'étendue de ses pouvoirs qui, ensemble, permettront de faire cesser quasi immédiatement une atteinte portée à l'environnement.

Toutefois, c'est bien le « droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement » qui est consacré en tant que liberté fondamentale. Il ne s'agit pas de la protection de l'environnement qui érigé en liberté fondamentale, mais bien le droit à la protection de l'environnement, qu'il convient de lire dans les limites de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, indépendamment de ses autres dispositions et du reste de ses utilisations<sup>227</sup>.

---

<sup>223</sup> ROMBAUTS-CHABROL (T.), *préc.*

<sup>224</sup> LE BOT (O.), *op. cit.*, p. 66

<sup>225</sup> Alinéa 3 du préambule de la Charte de l'environnement

<sup>226</sup> JOLIVET (S.), *art. cit.*

<sup>227</sup> ROMBAUTS-CHABROL (T.), *préc.*

Pour certains auteurs, à l’instar de Tiphaine Rombauts-Chabrol, il faudrait lire ce droit comme un droit créance, subjectif, individuel, et en aucun cas pris dans sa dimension collective. Dans un tel cadre, ce serait dans sa dimension la plus modeste, la plus restreinte que le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé intègrerait le référé liberté, et donc ses conséquences en matière d’élévation du niveau de protection accordé à l’environnement seraient faibles<sup>228</sup> et largement anthropocentrée.

Pour d’autres en revanche, comme Rémi Radiguet, l’intérêt de l’invocabilité de l’article 1<sup>er</sup> de la Charte en référé-liberté portera au contraire essentiellement sur sa dimension collective. En effet, il considère que la dimension subjective de ce droit se trouvera nécessairement en concurrence avec autres droits et libertés reconnus<sup>229</sup>, tels que ceux relatifs au droit de propriété ou au respect de la vie privée, et donc que le droit de l’article 1<sup>er</sup> n’interviendrait qu’en appui comme l’illustre le contentieux environnemental devant la Cour européenne des droits de l’homme<sup>230</sup>. Pris dans ce sens, les associations de protection de l’environnement pourraient se saisir de ce nouvel outil, ce qui permettrait une protection plus large de l’environnement davantage écocentrée.

Quoi qu’il en soit, on ne peut nier que l’article 1<sup>er</sup> de la Charte de l’environnement emporte avec lui l’idée d’un droit beaucoup plus étendu. En effet, cette nouvelle liberté fondamentale a des contours larges qui inviteront, peut-être, le juge à revoir son appréciation sur certains droits qui n’ont pas été élevés, en raison de leur généralité, au rang de libertés fondamentales<sup>231</sup>. On l’a vu avec d’autres droits, tels que le droit à la santé, qui ont fait leur entrée par de toutes petites portes par des formulations très limitées, et qui par la pratique et leur rencontre avec d’autres libertés fondamentales ont fini par grandir<sup>232</sup>. Il est donc probable que ce soit le cas de cette nouvelle liberté...

Une nouvelle liberté fondamentale étant désormais consacrée, il semble intéressant de situer cette liberté par rapport aux autres sources qui la consacrent (**section 2**).

---

<sup>228</sup> *Ibid.*

<sup>229</sup> Hors le cas particulier d’espèce de la décision du 20 septembre 2022, dans lequel seul l’atteinte à l’environnement était soulevée.

<sup>230</sup> RADIGUET (R.), « La fondamentalité de "la protection de l’environnement" : faut-il s’y référer ? », *art. cit.*

<sup>231</sup> ROTOULLIÉ (J-C.), « Article 1<sup>er</sup> de la Charte de l’environnement et référé-liberté », *Revue de droit immobilier*, 2022, p. 641

<sup>232</sup> ROMBAUTS-CHABROL (T.), *préc.*

## ***SECTION 2 : Un contexte favorable à la reconnaissance du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé comme liberté fondamentale***

Si, comme cela a été souligné précédemment, la valeur constitutionnelle d'un droit ou d'une liberté n'implique pas nécessairement que celle-ci soit reconnue comme liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative, il s'agit pourtant d'un bon indice. En effet, le contexte constitutionnel était favorable à un renforcement de la protection du droit à l'environnement par le juge du référé liberté (§-1). De même, l'existence de sources internationales ou communautaires similaires a pu aider à l'émergence de cette consécration par le juge du référé liberté<sup>233</sup> (§-2).

### **§ - 1 : Un contexte constitutionnel favorable**

Le Conseil d'État a mis fin au suspense le 20 septembre 2022, dans une ambiance constitutionnelle très favorable à la cause environnementale<sup>234</sup>. En effet, qu'il s'agisse de la portée de la Charte de l'environnement dont est issue cette nouvelle liberté fondamentale (A), comme de la jurisprudence constitutionnelle (B), la protection du droit à l'environnement est centrale.

#### **A. La portée de la charte de l'environnement**

Le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé désormais liberté fondamentale au sens du référé liberté, est issu de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement de 2004. Cette Charte a valeur constitutionnelle dès lors qu'elle a été intégrée au bloc de constitutionnalité par la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005<sup>235</sup>. Elle appartient en effet au Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, et est placée sur le même plan que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et que le Préambule de la Constitution de 1946<sup>236</sup>. Le droit de l'environnement est ainsi élevé au niveau le plus haut de la hiérarchie

---

<sup>233</sup> AUDRAIN-DEMEY (G.), LOMETEAU (B.) et ROMI (R.), *op. cit.*, p. 84

<sup>234</sup> MOLINER-DUBOST (M.), « Ouverture du référé-liberté au « droit à l'environnement » : premières décisions », *AJCT*, 2023 p.121

<sup>235</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

<sup>236</sup> De GAUDEMONT (C.), « Une nouvelle liberté fondamentale invocable en référé ! », *Dalloz Étudiant actualité*, 28 septembre 2022

des normes : c'est dire donc son importance fondamentale<sup>237</sup>. Cette Charte exprime alors la conscience aigüe que la France a des enjeux de la protection de l'environnement<sup>238</sup>, et est le reflet d'un fort mouvement de légitimation du droit à l'environnement<sup>239</sup>. Florian Savonitto faisait d'ailleurs remarquer que la Charte de l'environnement est extraordinaire par son volume. En effet, 7 alinéas composent son préambule auxquels s'ajoutent 10 articles : cela fait en tout 17 dispositions à valeur constitutionnelle qui sont consacrées uniquement à l'environnement. En comparaison, la Constitution n'est composée que de 89 articles.<sup>240</sup> Si la Charte n'est qu'adossée à la Constitution, son adoption s'est toutefois accompagnée d'une extension du domaine de la loi, dès lors que la révision constitutionnelle de 2005 a introduit un nouvel alinéa à l'article 34 de la Constitution qui donne compétence au législateur pour définir les principes fondamentaux de la protection de l'environnement<sup>241</sup>.

Ces dernières années ont été animées par la volonté de renforcer la place de la protection de l'environnement<sup>242</sup>. Un projet de loi constitutionnelle<sup>243</sup> avait été déposé le 20 janvier 2021 par le président Emmanuel Macron et son Gouvernement, visant à modifier la Constitution en complétant son article 1<sup>er</sup> afin d'y faire apparaître la « préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique ». Ce projet était alors présenté comme une réponse à l'urgence environnementale. Le choix de l'article 1<sup>er</sup> n'avait rien d'anodin : il s'agissait de mettre en évidence une priorité qui doit être inscrite dès le début de la Constitution<sup>244</sup>. Par un avis du 14 janvier 2021<sup>245</sup>, le Conseil d'État est venu attirer l'attention du gouvernement sur « *les conséquences que pourrait entraîner l'emploi du terme « garanti » pour qualifier l'engagement de la France en matière environnementale (...). En prévoyant que la France « garanti » la préservation de la biodiversité et de l'environnement, le projet imposerait aux pouvoirs publics une quasi-obligation de résultat dont les conséquences sur leur action et leur responsabilité risquent d'être plus lourdes et imprévisibles que celles issues du*

---

<sup>237</sup> NAIM-GESBERT (E.), *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. Objectif droit, 3<sup>e</sup> ed., 201, p. 71

<sup>238</sup> PLANCHET (P.), *op. cit.*, p. 26

<sup>239</sup> VAN LANG (A.), *Droit de l'environnement*, PUF, 5<sup>e</sup> ed., 2021, p. 75

<sup>240</sup> SAVONITTO (F.), « Contentieux constitutionnel de l'environnement », intervention dispensée dans le cadre de la deuxième année de magistère droit public appliqué en avril 2022.

<sup>241</sup> PLANCHET (P.), *op. cit.*, p. 29

<sup>242</sup> ZARKA (J-C.), « Le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement », *Les petites affiches*, n°66, 2 avril 2021, p. 26.

<sup>243</sup> Projet de loi constitutionnelle n°3787 complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3787\\_projet-loi#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3787_projet-loi#)

<sup>244</sup> SALES (E.), séminaire « Les mutations contemporaines du droit constitutionnel : vers un droit constitutionnel de l'environnement en France ? »

<sup>245</sup> CE, avis, 14 janvier 2021, n° 401868, sur un projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement, pt. 8

*devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement résultant de l'article 2 de la Charte de l'environnement* ». En d'autres termes, le mot « garantir » était un terme trop fort qui allait rendre responsable l'État et les collectivités locales<sup>246</sup>. Cette argumentation a été suivie par le Sénat, et le projet de révision a finalement été abandonné le 6 juillet 2021<sup>247</sup>. Certes cette révision constitutionnelle n'est pas indispensable, dans la mesure où la protection de l'environnement et de la biodiversité est déjà consacrée dans la Charte. Toutefois, comme le relevait Alexandre Kiss « *toute Constitution a aussi une fonction didactique, elle témoigne des valeurs reconnues comme fondamentales par l'État* »<sup>248</sup>, un tel ajout dans la constitution aurait alors eu une forte portée symbolique pour la protection de l'environnement.

Le droit à un environnement sain est donc protégé par la Charte de l'environnement au regard de l'importance de sa valeur, il l'est également par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (B).

#### B. Le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé dans la jurisprudence constitutionnelle

Plus d'une cinquantaine de décisions ont été rendues par le Conseil constitutionnel en matière environnementale, ce qui témoigne de la montée en puissance des considérations environnementales dans la jurisprudence constitutionnelle<sup>249</sup>. Pour rappel, par sa célèbre décision du 19 juin 2008<sup>250</sup>, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, le Conseil constitutionnel est venu affirmer la pleine valeur constitutionnelle de l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et qu'ils s'imposent aux autorités administratives, mettant ainsi fin au débat doctrinal sur la normativité de la Charte<sup>251</sup>. Également, par la décision *Michel Z* du 8 avril 2011<sup>252</sup>, le Conseil constitutionnel a pu établir qu'il découle des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement que chacun est tenu à une

---

<sup>246</sup> SALES (E.), séminaire « Les mutations contemporaines du droit constitutionnel : vers un droit constitutionnel de l'environnement en France ? »

<sup>247</sup> AUDRAIN-DEMEY (G.), LOMETEAU (B.) et ROMI (R.), *op. cit.*, p. 109

<sup>248</sup> VAN LANG (A.), *op. cit.*, p. 74, en référence à Alexandre Kiss, 1990.

<sup>249</sup> NAVEL (L.), « Un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France : une élucubration ? », contribution durant la journée d'études « Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » du 10 mars 2023 à l'Université Paul-Valéry Montpellier 3, organisée par le CERCLE avec le parrainage de l'AFDC, sous la direction scientifique de F. SAVONITTO

<sup>250</sup> CC, 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, pt. 18 et 49

<sup>251</sup> VAN LANG (A.), *op. cit.*, p. 76

<sup>252</sup> CC, 8 avril 2011, n° 2011-116 QPC, *Michel Z*, pt. 5

obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité. Encore, et plus récemment, dans la décision *Union des industries de la protection des plantes* de 2020<sup>253</sup>, le juge de l'allée Montpensier a dégagé, à partir des dispositions du préambule de la Charte de l'environnement un objectif de valeur constitutionnelle de « *protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains* ». Ces trois décisions historiques, démontrent bien le souci du juge constitutionnel de garantir et enforcer la protection due à l'environnement.

Pour en revenir à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, on observe dans la jurisprudence constitutionnelle une évolution significative de la portée de ce droit, avec 9 décisions dans lesquelles le Conseil a fait application de cet article<sup>254</sup>. Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé devient ainsi une exigence constitutionnelle. Par sa décision du 10 décembre 2020<sup>255</sup>, le Conseil a approfondi son contrôle et considère que le législateur, dans sa liberté de modifier ou d'abroger des textes, « *ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement* ».

Plus récemment, deux décisions du Conseil constitutionnel intervenues en 2022 ont grandement attiré l'attention de la doctrine constitutionnaliste<sup>256</sup>, et font application du droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

La première est une décision du 18 février 2022<sup>257</sup> prononcée dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par l'association France Nature environnement concernant à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de certaines dispositions du code minier relatives à la prolongation des concessions de mine<sup>258</sup>. Pour Florian Savonitto, il s'agit d'une « *décision environnementale historique* », dans la mesure où « *pour la première fois de l'histoire du contrôle de constitutionnalité des lois, une déclaration*

---

<sup>253</sup> CC, 31 janvier 2020, n° 2019-823 QPC, *Union des industries de la protection des plantes*, pt. 4

<sup>254</sup> NAVEL (L.), *préc.*

<sup>255</sup> CC, 10 décembre 2020, n° 2020-809 DC, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*, pt. 13 et 14

<sup>256</sup> SALES (E.), séminaire « Les mutations contemporaines du droit constitutionnel : vers un droit constitutionnel de l'environnement en France ? »

<sup>257</sup> CC, 18 février 2022, n°2021-971 QPC, *France nature environnement*

<sup>258</sup> MULLER-CURZYDLO (A.), « Environnement et développement durable - QPC : prolongation des concessions de mine », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 4, Avril 2022, n°30

*d'inconstitutionnalité est fondée sur les articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte de 2004* »<sup>259</sup>. En effet, le Conseil constitutionnel a reconnu l'inconstitutionnalité des dispositions du code minier en cause, en raison de leur méconnaissance du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

La deuxième est une décision du 12 août 2022<sup>260</sup>, à l'occasion de laquelle le Conseil a formulé des réserves d'interprétation fondées sur l'article 1<sup>er</sup> de la charte de l'environnement et qui ont eu pour visée de satisfaire le respect du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé<sup>261</sup>. Le conseil a en effet précisé, concernant le déploiement d'un terminal méthanier flottant et d'installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, « *que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins* »<sup>262</sup>, et que « *les limitations apportées par le législateur à l'exercice [du droit garanti par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte] doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* ».

La décision du 20 septembre 2022 est intervenue quelques mois seulement après ces deux décisions du Conseil constitutionnel qui placent en leur cœur le droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Il est possible d'en déduire une influence de la jurisprudence constitutionnelle sur la décision du Conseil d'État, ou à tout le moins l'influence d'un contexte constitutionnel favorable à une meilleure protection de ce droit à un environnement sain.

Pour finir, à l'occasion de la journée d'études « Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »<sup>263</sup>, Mme Léa Navel s'est interrogée sur la question de savoir si ce droit garanti par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte pourrait être élevé au rang de principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France. L'absence de principe équivalent en droit de

---

<sup>259</sup> SAVONITTO (F.), « Une décision environnementale historique », *Le blog du CERCOP, questions constitutionnelles*, 4 juin 2022, 14 p. : <https://montpelliercercop.blogspot.com/2022/06/une-decision-environnementale.html>

<sup>260</sup> CC, 12 août 2022, n° 2022-843 DC, *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*

<sup>261</sup> SALES (E.), séminaire « Les mutations contemporaines du droit constitutionnel : vers un droit constitutionnel de l'environnement en France ? »

<sup>262</sup> De GAUDEMONT (C.), « Une nouvelle liberté fondamentale invocable en référé ! », *Dalloz Étudiant actualité*, 28 septembre 2022

<sup>263</sup> Journée d'études « Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », le 10 mars 2023 à l'Université Paul-Valéry Montpellier 3, organisée par le CERCLE avec le parrainage de l'AFDC, sous la direction scientifique de F. SAVONITTO

l'Union européenne autorise en effet le Conseil constitutionnel à consacrer un tel principe, et permettrait de faire bénéficier le droit de l'article 1<sup>er</sup> d'un niveau protection plus élevé. Toutefois, il semble bien que le droit à un environnement équilibré bénéficie d'une protection équivalente voire supérieure en droit de l'Union européenne, et plus globalement d'ailleurs pris dans sa dimension transnationale (§-2).

## **§ - 2 : La dimension transnationale du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé**

Pour reprendre les mots du Professeur Naim-Gesbert<sup>264</sup>, le droit de l'environnement est un *droit par-delà*, « *transversal, transdisciplinaire, voire transgressif [il] est surtout, par nature, transnational* ». Il sera alors intéressant de situer cette nouvelle liberté fondamentale qu'est le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé par rapport à la valeur et la protection qui lui est accordée en droit européen (A) et international (B).

### A. Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé en droit européen

Si le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé n'est pas formulé dans les mêmes termes de nombreux indices permettent d'établir une protection allant dans le même sens en droit européen, qu'il s'agisse du droit de l'Union européenne ou de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>265</sup>.

S'agissant en premier lieu du droit de l'Union européenne, il est clair que celui-ci ne consacre pas explicitement le droit de vivre dans un environnement équilibré ou respectueux de la santé, ni même à un environnement sain. Il est toutefois question dans le droit primaire d'un « niveau élevé de protection de l'environnement », formule que l'on retrouve à l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fondant la compétence de l'Union en matière environnement, et à l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette « protection élevée » va être le fil conducteur de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui va permettre de renforcer les exigences en matière environnementale dans les politiques de l'UE, et notamment au regard du droit à un

---

<sup>264</sup> NAIM-GESBERT (E.), *op. cit.*, p. 45

<sup>265</sup> RANQUET (P.), concl. sur CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, pt. 2

environnement équilibré et respectueux de la santé<sup>266</sup>. Pour ne citer qu'un exemple, la Cour de justice a récemment rendu une décision, le 19 janvier 2023<sup>267</sup>, par laquelle elle vient définitivement interdire l'utilisation des néonicotinoïdes pour les semences et ainsi mettre fin à la possibilité de déroger à l'interdiction d'utiliser ces pesticides (ce qui était notamment le cas de la France en matière de culture des betteraves sucrières<sup>268</sup>). Dans cette décision, la Cour de justice s'est fondée sur la nécessité de garantir un niveau élevé de protection de la santé des animaux et de la santé humaine<sup>269</sup>. Le droit dérivé est très abondant et joue également un rôle, il est possible de citer le Pacte vert, « feuille de route environnementale de la Commission Von der Leyen »<sup>270</sup>, qui vise la neutralité carbone d'ici 2050. En résumé, et pour reprendre l'analyse de Mme Navel, tant du côté de la jurisprudence de la Cour, que du côté du droit dérivé, « on a quelque chose qui sans être nommé s'apparente à une forme de protection du droit à un environnement sain »<sup>271</sup>, équilibré et respectueux de la santé.

Il en est de même s'agissant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dès lors que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne garantit pas, en soi, la protection de l'environnement<sup>272</sup> et donc du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Dans sa décision *Kyratatos contre Grèce*<sup>273</sup> du 22 mai 2003, la Cour affirme même que « *ni l'article 8 ni aucune autre disposition de la Convention ne garantit spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que tel* ». Toutefois, cela n'a pas empêché la Cour de Strasbourg de développer une jurisprudence en faveur de la protection de l'environnement, consciente que la « *société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de préserver l'environnement* »<sup>274</sup> : elle le fait par le prisme d'autres droits<sup>275</sup>. Elle passe majoritairement par le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention, depuis son arrêt *Lopez Ostra*

---

<sup>266</sup> NAVEL (L.), *préc.*

<sup>267</sup> CJUE, 19 janvier 2023, *Pesticide Action Network*, aff. C-162/21.

<sup>268</sup> Suite à la décision de la Cour de justice, le Conseil d'État a prononcé l'illégalité de l'arrêté par lequel le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et la ministre de la transition écologique autorisaient provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques : CE, 3 mai 2023, n°450155

<sup>269</sup> NAVEL (L.), *préc.*

<sup>270</sup> [Touteurope.eu](https://www.touteurope.eu/environnement/pacte-vert-europeen-les-dates-cles/) consulté le 3 juin 2023 : <https://www.touteurope.eu/environnement/pacte-vert-europeen-les-dates-cles/>

<sup>271</sup> NAVEL (L.), *préc.*

<sup>272</sup> SURREL (H.), « les acteurs de l'environnementalisation : la Cour européenne des droits de l'homme », *L'environnementalisation du droit : études en l'honneur de Sylvie Caudal*, IFJD, 2020, p. 179

<sup>273</sup> CEDH, 22 mai 2003, *Kyratatos c/ Grèce*, n° 41666/98, pt. 52

<sup>274</sup> CEDH, 8 juillet 2008, *Turgut c/ Turquie*, n° 1411/03, pt. 98

<sup>275</sup> RANQUET (P.), concl. sur CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, pt. 2

*contre Espagne* de 1994<sup>276</sup>. Mais la Cour s'appuie également par le droit de l'article 2 de la Convention, droit à la vie, et l'arrêt *Öneryıldız c/ Turquie*<sup>277</sup> est une bonne illustration. Ainsi, la Cour de Strasbourg donne également le sentiment de construire une jurisprudence favorable aux « *droits environnementaux de l'homme* »<sup>278 279</sup>, et donc du droit à la protection de l'environnement.

Une forte valeur est donc également accordée au droit à un environnement sain en droit européen, même s'il n'est pas formulé explicitement dans les textes. Il est également protégé en droit international (B).

## B. Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé en droit international

Le 28 juillet 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution historique qui déclare expressément que l'accès à un « environnement propre, sain et durable » est un droit humain universel<sup>280</sup>. Le droit à environnement sain semble donc largement accepté en droit international de l'environnement.

Toutefois, la reconnaissance du droit à un environnement sain est le fruit d'un long processus qui a commencé dans les années 1970. En effet, il est possible d'en dater la naissance à compter de la conférence de Stockholm organisée par les Nations Unies en 1972, laquelle a pour la première fois rapproché la protection de l'environnement des droits de l'homme. Son principe 1<sup>er</sup> déclare : « l'homme a un droit fondamental 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 ». Il n'est donc ici pas question du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé, ou plus généralement du droit à un environnement sain, mais il a pu en être rapproché dès lors qu'il peut être considéré comme un droit de l'homme, comme le souligne Mme Camila Perruso<sup>281</sup>. Cette conférence a d'ailleurs été un « catalyseur », pour reprendre son

---

<sup>276</sup> CEDH, 9 décembre 1994, *López Ostra c/ Espagne*, n° 16798/90

<sup>277</sup> CEDH, 30 novembre 2004, *Öneryıldız c/ Turquie*, n° 48939/99

<sup>278</sup> CEDH, 22 mai 2003, *Hatton c/ Royaume-Uni*, n° 36022/97, pt. 122

<sup>279</sup> SALES (E.), séminaire « Les mutations contemporaines du droit constitutionnel : vers un droit constitutionnel de l'environnement en France ?

<sup>280</sup> Site internet des Nations Unies, consulté le 3 juin 2023 : <https://news.un.org/fr/story/2022/07/1124582>

<sup>281</sup> PERUSO (C.), « Le Droit à un environnement sain en droit international : origine et/ou horizon du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ? », contribution durant la journée d'études « Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » du 10 mars 2023 à l'Université Paul-

terme, à la reconnaissance du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé (ou du moins son équivalent), au sein des systèmes régionaux de protection des droits de l'homme. Une constitutionnalisation du droit à l'environnement est alors initiée.

Ainsi, divers États ont réagi et intégré dans leurs Constitutions et textes fondateurs le droit à un environnement sain<sup>282</sup>. Pour exemple, la constitution espagnole de 1978 consacre le droit de « *toute personne a le droit de bénéficier d'un environnement adapté à son développement* », ce qui se rapproche de l'article 1<sup>er</sup> de notre Charte. La Constitution belge protège le « *droit à un environnement sain* » en son article 23. Au niveau régional, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 est le premier traité international qui reconnaît le droit de l'homme à l'environnement. Elle dispose en son article 24 que « *tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement* ».

Au-delà de ces textes régionaux, des conventions hybrides, à la fois relatives à la protection de l'environnement et des droits humains, consacrent également le droit de vivre dans un environnement sain, à l'instar de la Convention d'Aarhus de 1998 qui reconnaît « *que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être* ».

Finalement existent aujourd'hui plus de 500 accords environnementaux multilatéraux, parmi lesquels environ 300 sont de portée régionale : ils témoignent d'une conscience des questions écologiques au plan international<sup>283</sup>. Le droit international de l'environnement a toutefois surtout une fonction symbolique, c'est-à-dire qu'il va permettre à travers ses normes « d'éclairer le chemin »<sup>284</sup> pour le droit européen et les droits internes, mais le plus souvent il n'a pas d'effet contraignant ce qui en relativise l'efficacité....

Pour conclure cette première partie, le droit à l'environnement de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte est désormais, sans ambiguïté, une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code

---

Valéry Montpellier 3, organisée par le CERCLE avec le parrainage de l'AFDC, sous la direction scientifique de F. SAVONITTO

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> MOLINER-DUBOST (M.), *Droit de l'environnement*, Cours Dalloz, 2015, p. 75

<sup>284</sup> ROUSSO (A.), formule issue du cours « Droit international de l'environnement et développement durable » dispensé en Master 1

de justice administrative<sup>285</sup>. Sa consécration était finalement assez prévisible<sup>286</sup> au regard d'un contexte jurisprudentiel accordant une place de plus en plus importante aux considérations environnementales. Une telle consécration permet d'ouvrir aux requérants une nouvelle voie contentieuse, dont l'efficacité n'a plus à être démontrée, et marque une nouvelle étape dans la lutte contre le changement climatique. Toutefois, si la beauté du geste doit être saluée, sa portée peut être nuancée <sup>287</sup> (**PARTIE 2**).

---

<sup>285</sup> DEFFAIRI (M.), *art.cit.*

<sup>286</sup> ZARKA (J.C.), « Il est désormais possible de recourir au référé-liberté pour la protection de l'environnement ! », *Les petites affiches*, janvier 2023, p. 34

<sup>287</sup> DEFFAIRI (M.), *art.cit.*

## **PARTIE 2 : *Limites et perspectives de la décision du 20 septembre 2022, M. et Mme C...***

Les mots choisis par Thomas Janicot et Dorothee Pradines au sujet de la décision du 20 septembre 2022 sont sans appel : « *Il ne faudrait pas prendre cette décision pour ce qu'elle n'est pas : une victoire pour la défense de l'environnement* »<sup>288</sup>. C'est un dessin bien pessimiste que les responsables du centre de recherche et de diffusion juridique du Conseil d'État prêtent à cette décision, qui aurait pu être regardée au contraire comme une véritable révolution. Il est toutefois difficile de ne pas tomber d'accord avec eux, dès lors qu'un certain recul est pris sur la portée de cette ordonnance. Si sur un plan symbolique, elle constitue une réelle avancée pour la protection de l'environnement, il n'en est rien d'un point de vue pratique. Le référé liberté apparaît en effet faire face à de nombreuses limites (**chapitre 1**). Mais plus encore, cette décision ne permettra pas au juge d'infléchir l'action publique, nécessitant le concours d'autres acteurs (**chapitre 2**).

### **CHAPITRE 1 : Une procédure de référé liberté souffrant de nombreuses limites en matière environnementale**

La consécration de la possibilité de recourir au référé liberté pour faire cesser une atteinte au droit garanti par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement apparaît limitée par les strictes conditions de mise en œuvre qui l'entourent (**section 1**), mais au-delà, par sa nature même de référé qui ne lui permet pas de se substituer à l'efficacité d'un recours au fond (**section 2**). A ce titre, la doctrine d'ailleurs pu s'interroger sur « *l'utilité même de cette nouvelle pièce à « l'édifice de la protection de l'environnement par le juge administratif* » »<sup>289</sup>.

---

<sup>288</sup> JANICOT (T.) et PRADINES (D.), « Environnement : une nouvelle liberté fondamentale en référé, pour quoi faire ? », *art. cit.*

<sup>289</sup> JOLIVET (S.), *art. cit.*, en référence aux conclusions du rapporteur public Philippe Ranquet (concl. sur CE, 2<sup>ème</sup> - 7<sup>ème</sup> chambres réunies, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129)

## ***SECTION 1 : Une limite tenant aux conditions de mise en œuvre du référé liberté en matière environnementale extrêmement strictes***

Les conditions de mise en œuvre du référé liberté dans le cadre d'une atteinte au droit à l'environnement qui découle de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte sont extrêmement strictes. Cela ressort nettement du considérant 5 de la décision commentée : « (...) *Toute personne justifiant, au regard de sa situation personnelle, notamment si ses conditions ou son cadre de vie sont gravement et directement affectés, ou des intérêts qu'elle entend défendre, qu'il y est porté une atteinte grave et manifestement illégale du fait de l'action ou de la carence de l'autorité publique, peut saisir le juge des référés sur le fondement de cet article. Il lui appartient alors de faire état de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour elle de bénéficier, dans le très bref délai prévu par ces dispositions, d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de cet article. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 précité est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires. Compte tenu du cadre temporel dans lequel se prononce le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2, les mesures qu'il peut ordonner doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises* »<sup>290</sup>. Il ressort de ce paragraphe que le Conseil d'État a entendu limiter le recours au référé liberté lorsqu'il est employé dans le cadre de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, en le soumettant à des conditions qui semblent aller même au-delà du libellé de l'article L. 521-2 du code de justice administrative par certains aspects<sup>291</sup>. Deux séries de conditions peuvent ainsi être relevées : d'une part, le Conseil d'État est venu restreindre l'invocabilité de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement dans le cadre du référé liberté aux seules situations individuelles (§-1), d'autre part il a pris le soin de rappeler la spécificité toute particulière de la condition d'urgence en référé liberté de laquelle découlent également des limites à la mise en œuvre de ce référé (§-2).

---

<sup>290</sup> CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, consid. 5

<sup>291</sup> JOLIVET (S.), *art. cit.*

## § - 1 : Une limitation explicite de l'invocabilité de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement aux seules situations individuelles

Le Conseil d'État reprend très classiquement la condition posée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative relative à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale (A). Cette condition, appréciée au regard de la situation personnelle du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre dans le cadre d'une atteinte à l'article 1<sup>er</sup> de la charte (B), limite l'invocabilité de ce dernier aux seules situations individuelles. Il suit de là que le Conseil d'État est venu consacrer une nouvelle procédure qui reste largement anthropocentrée, et non au service d'une protection de la nature dont le besoin est pourtant croissant.

### A. La condition traditionnelle d'une atteinte grave et manifestement illégale analysée au regard de la protection de l'environnement

Le juge du référé liberté devra s'attacher à vérifier s'il est « *porté une atteinte grave et manifestement illégale du fait de l'action ou de la carence de l'autorité publique* »<sup>292</sup> à la liberté fondamentale que constitue le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé<sup>293</sup>.

D'une part l'atteinte doit être grave. Une atteinte est considérée comme grave dès lors que la décision ou le comportement de l'administration prive le requérant de la liberté fondamentale, ou fait obstacle à l'exercice de celle-ci<sup>294</sup>. Cela signifie que le requérant ne pourra pas se limiter à soutenir que son droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé a été affecté, mais il doit en avoir été privé. Le rapporteur public s'est interrogé quant à cette notion de gravité en matière environnementale, et a pu douter du fait que la présence d'espèces protégées sur un espace menacé de destruction suffise à la caractériser. Il est allé beaucoup plus loin et jusqu'à considérer qu'il faudrait que cette destruction ait une incidence sur l'équilibre et la conservation de l'espèce entière pour que puisse être admise la condition de gravité en référé liberté<sup>295</sup>. Par-là, il semble minimiser la protection spéciale attachée à ces espèces qui sont justement, comme leur nom l'indique, « protégées », de sorte que l'atteinte même à un seul être

---

<sup>292</sup> CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, consid. 5

<sup>293</sup> JOLIVET, *art. cit.*

<sup>294</sup> PERRIN (A.), *op. cit.*, p.179

<sup>295</sup> RANQUET (P.), concl. sur CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, pt. 3.5

de cette espèce pourrait constituer une atteinte à la biodiversité et donc à un environnement équilibré. Or, le conseil d'État semble suivre à la lettre les conclusions de son rapporteur public, ce qui n'est pas de bon augure pour une protection renforcée de l'environnement. D'ailleurs il ressort de la décision commentée que l'enjeu de conservation de la biodiversité doit être « notable »<sup>296</sup> et combiné avec l'existence d'un projet d'une certaine ampleur<sup>297</sup>, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (ampleur limitée des travaux, projet dépourvu d'étude d'impact).

D'autre part l'atteinte doit être manifestement illégale. Cela signifie que l'atteinte au droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé doit découler directement d'une décision, d'un comportement ou d'une carence de l'administration, dont l'illégalité est « manifeste », c'est-à-dire qu'elle ne doit pas prêter à discussion<sup>298</sup>. Par ailleurs, il doit exister un rapport direct entre l'illégalité relevée à l'encontre de l'autorité administrative et la gravité de ses effets au regard de l'exercice de la liberté fondamentale en cause<sup>299</sup>.

Le juge du référé liberté va apprécier cette atteinte grave et manifestement illégale à la lumière de la situation personnelle du requérant ou des intérêts qu'il entend défendre, de sorte à fixer un seuil à partir duquel il estime sa protection nécessaire<sup>300</sup>. Le Conseil d'État rappelle ce point à l'occasion de la décision du 20 septembre 2022, mais il n'y a là rien de nouveau il s'agit du contrôle classique du juge du référé liberté<sup>301</sup>. En revanche, lorsque le Conseil d'État apprécie ces conditions au regard d'une atteinte à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, on s'aperçoit que la portée de cette décision apparaît limitée car n'ouvrant le prétoire qu'aux seules situations individuelles (B), et ne permet pas de protéger l'environnement en tant que tel.

#### B. L'appréciation nouvelle de l'atteinte au droit à l'environnement au regard de la situation personnelle du requérant

L'atteinte au droit à l'environnement du requérant devra être appréciée « *au regard de sa situation personnelle, notamment si ses conditions ou son cadre de vie sont gravement et*

---

<sup>296</sup> Adverbe utilisé par le Conseil d'État dans CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, consid. 9

<sup>297</sup> JOLIVET, *art. cit.*

<sup>298</sup> BROYELLE (C.), *op. cit.*, p. 514

<sup>299</sup> CE, ord., 12 novembre 2001, *Commune de Montreuil-Bellay*, n°239840 ; CE, ord., 27 octobre 2011, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ Sultanyan*, n°353508

<sup>300</sup> BROYELLE (C.), *op. cit.*, p. 513

<sup>301</sup> CE, 17 avril 2002, *M. Meyet.*, n° 245283 : l'atteinte à la liberté fondamentale doit être subie « *directement et personnellement* » par le requérant.

*directement affectés, ou des intérêts qu'elle entend défendre* »<sup>302</sup>. Là encore, le Conseil d'État a suivi à la lettre les recommandations du rapporteur public, qui avait conseillé à la formation de jugement de « *retenir que le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé présente le caractère d'une liberté fondamentale (...), mais en précisant qu'il ne peut être invoqué qu'en considération de la situation personnelle du requérant, notamment si ses conditions ou cadre de vie sont directement affectés* »<sup>303</sup>.

La difficulté tient ici à identifier le titulaire du droit de se prévaloir d'une atteinte à l'environnement devant le juge du référé liberté : quiconque ne peut pas se prévaloir de cette liberté fondamentale<sup>304</sup>. En effet, le « chacun » de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte ne signifie pas « tout le monde »<sup>305</sup>. D'ailleurs, le Conseil d'État avait déjà pu juger que « l'article 2 de la Charte de l'environnement, selon lequel « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement », ne saurait, par lui-même, conférer à toute personne qui l'invoque intérêt pour former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de toute décision administrative qu'elle entend contester »<sup>306</sup>. Or, comme le relèvent les responsables du centre de recherche et de diffusion juridique du Conseil d'État, il serait surprenant que le prétoire soit plus largement ouvert en référé qu'en excès de pouvoir<sup>307</sup>...

Porter atteinte à l'article 1<sup>er</sup> de la charte de l'environnement, au droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, revient à porter atteinte à l'environnement lui-même. Or, à la question « faut-il autoriser que ce référé puisse être un outil offrant une protection de l'environnement *per se* ou le restreindre à une protection de l'environnement par ricochet *via* une atteinte personnelle ? »<sup>308</sup>, le Conseil d'État semble apporter une réponse en demi-teinte, penchant tout de même vers la deuxième solution.

En effet, en appréciant l'atteinte grave et manifestement illégale à l'environnement à travers le prisme de la situation personnelle du requérant, de ses conditions et son cadre de vie, le Conseil d'État opère nécessairement le déplacement de l'atteinte à l'environnement vers

---

<sup>302</sup> CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, consid. 5

<sup>303</sup> RANQUET (P.), concl. sur CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, pt. 3.6

<sup>304</sup> COURRÈGES (A.), « Environnement - J'écris ton nom », *Droit administratif*, n°11, novembre 2022, repère 10

<sup>305</sup> RANQUET (P.), concl. sur CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, pt. 3.4

<sup>306</sup> CE, 3 août 2011, *Mme Buguet*, n° 330566

<sup>307</sup> JANICOT (T.) et PRADINES (D.), *art. cit.*

<sup>308</sup> RADIGUET (R.), « La fondamentalité de "la protection de l'environnement" : faut-il s'y référer ? », *art. cit.*

l'atteinte au droit d'une personne<sup>309</sup>. En d'autres termes, pour mettre en œuvre le référé liberté il est exigé, entre la situation du requérant et cette atteinte, un lien matériel et de proximité lié aux conditions et au cadre de vie, et non pas seulement un lien intellectuel lié à la volonté de faire cesser une atteinte à l'environnement<sup>310</sup>. Par conséquent, l'invocabilité du référé liberté en matière environnementale est limitée aux situations en lien direct et immédiat avec la situation individuelle du requérant. Autrement dit, et comme l'a très justement relevé Tiphaine Rombauts-Chabrol, c'est moins une atteinte à l'environnement qu'une atteinte à son environnement à soi qu'il va s'agir de démontrer pour pouvoir ouvrir cette nouvelle voie d'accès<sup>311</sup>. C'est donc une vision largement anthropocentrée de la protection de l'environnement que nous livre le Conseil d'État.

L'ordonnance du tribunal administratif de Grenoble du 18 novembre 2022<sup>312</sup> est une bonne illustration de ce lien de proximité, au sens matériel mais surtout géographique, que doit avoir le requérant par rapport à l'atteinte à l'environnement. En effet, la commune de Saint-Martin-la-Porte avait demandé au juge, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre une opération de défrichement susceptible de porter une atteinte irréversible aux 163 espèces protégées, et par suite de porter atteinte au droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé de ses habitants. Les parcelles visées par l'opération de défrichement n'étaient pas situées sur le territoire de la commune, mais visibles depuis celle-ci. Le juge du référé liberté a alors considéré que cette opération de défrichement n'était pas susceptible d'affecter « *gravement et directement les conditions ou le cadre de vie de ses habitants ou les intérêts qu'elle entend défendre* », dès lors que les parcelles sont « *éloignées de toute habitation* » de la commune. Cette solution semble être en décalage total avec un objectif de préservation des espèces et des écosystèmes...

Finalement, cette appréciation limitée aux situations individuelles empêche un requérant de saisir le juge du référé liberté d'une atteinte qui menacerait de façon imminente et irréversible l'environnement au regard des éléments qui le composent (faune, flore, air, paysage), mais qui n'affecterait pas ou peu sa situation personnelle à lui<sup>313</sup>. Ainsi, il apparaît que la seule possibilité d'une protection « écocentrée » serait la saisine du référé liberté par une association de

---

<sup>309</sup> DEFFAIRI (M.), *art. cit.*

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> ROMBAUTS-CHABROL (T.), *préc.*

<sup>312</sup> TA Grenoble, ord., 18 novembre 2022, n° 2207465

<sup>313</sup> BRIMO (S.), *art. cit.*

protection de l'environnement agréée. Le juge pourra alors intervenir dans le délai de 48 heures pour faire cesser une atteinte grave et illégale à l'environnement « au regard des intérêt qu'elle entend défendre », correspondant à l'objet social de l'association<sup>314</sup>.

En limitant l'invocabilité du référé liberté aux seules situations individuelles, le Conseil d'État restreint donc significativement l'accès au prétoire. Il le fait avant tout pour prévenir un élargissement démesuré du champ du référé liberté. En effet, comme le souligne le rapporteur public, si on « fait prévaloir l'interdépendance qui caractérise la notion même d'environnement (...) l'atteinte à son équilibre pourrait être invoquée très largement jusqu'à glisser vers *l'actio popularis* et sur un champ potentiellement illimité de sujets ».

Une deuxième série de limites fait obstacle à la mise en œuvre de ce référé liberté, elle procède de la spécificité de l'urgence en référé liberté (§-2).

## **§ - 2 : Des limites émanant de la spécificité de l'urgence en référé liberté**

Le Conseil d'État a pris le soin de rappeler que de la spécificité de l'urgence en référé liberté découlent également certaines conditions à sa mise en œuvre, tant du côté du requérant (A) que du côté du juge lui-même (B). Celles-ci rendront plus difficile l'accès au juge du référé liberté au titre d'une atteinte à la liberté fondamentale découlant de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte.

### A. L'obligation pour le requérant de faire état de circonstances particulières caractérisant la nécessité de bénéficier de mesures à très bref délai

Le Conseil d'État va plus loin et précise la rigueur de son contrôle dans le référé liberté en matière environnementale. Il appartient alors au requérant de faire état de circonstances particulières qui caractérisent la nécessité pour lui de bénéficier d'une mesure relevant du référé liberté, dans le très bref délai de 48 heures<sup>315</sup>. En d'autres termes, le requérant devra démontrer au juge en quoi il doit obtenir une telle mesure précisément dans un délai strict de 48 heures et pas au-delà. Il est vrai qu'il s'agit ici d'une condition classique de recevabilité du référé liberté, souvent rappelée par le juge administratif dans ses ordonnances au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Cette condition n'en est pas moins un obstacle pour le requérant.

---

<sup>314</sup> Voir par exemple CE, ord., 19 avril 2023, *France Nature Environnement Midi-Pyrénées*, n°472633 (rejet)

<sup>315</sup> CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, consid. 5

Il semble en effet difficile de réussir à prouver la nécessité, « pour le requérant », d'une action dans le délai de 48 heures, dès lors que bien souvent les atteintes ne concernent en premier lieu que l'environnement et lui seul (biodiversité, pollution de l'air ou de l'eau...), et se répercuteront plus tard sur la situation du requérant. En d'autres termes, l'immédiateté et l'irréversibilité de l'atteinte à l'environnement pourra être certaine, mais dès lors que l'atteinte pour le requérant et sa situation sera plus lointaine et parfois encore imprévisible au moment où le juge statue, il sera impossible de considérer la condition comme remplie alors que les conséquences pourront se révéler à l'avenir dramatiques. Il s'agit bien de la nécessité « pour lui », et non « pour l'environnement », de bénéficier de la mesure à bref délai.

Une partie de la doctrine a pu voir à travers cette condition, additionnée à celle relative à la situation personnelle du requérant développée au paragraphe précédent, l'institution par le Conseil d'État d'une condition d'intérêt à agir traitée dans le cadre de l'urgence<sup>316</sup>. Il s'agirait alors d'une condition qui s'éloigne des prescriptions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de sorte que certains ont pu y voir une volonté du Conseil d'État de réécrire les conditions de mise en œuvre du référé-liberté en les durcissant dans le cadre de la matière environnementale<sup>317</sup>. Ils ont pu rapprocher cela du mouvement de subjectivisation que l'on retrouve en contentieux administratif<sup>318</sup>.

Cette urgence de devoir bénéficier d'une mesure à très bref délai ne doit pas être imputable au requérant lui-même<sup>319</sup>. Dans un tel cadre, le juge du référé liberté va même jusqu'à prendre en compte l'absence de recours au fond lorsqu'il statue sur l'urgence<sup>320</sup>, alors même qu'il ne s'agit pas d'une condition de recevabilité du référé liberté. C'est notamment le cas dans l'ordonnance du 20 septembre 2022 : le Conseil d'État souligne que les travaux en cause résultent d'un projet qui avait été arrêté par une délibération du Conseil départemental du Var datant de 2016 et ont donné lieu à une autorisation de défrichement par arrêté préfectoral de 2020 ; les requérants n'ayant pas contesté ces décisions desquelles découlent l'atteinte dont ils se prévalent, il considère que la condition d'urgence n'est pas remplie<sup>321</sup>. La même solution a

---

<sup>316</sup> ROTOULLIÉ (J-C.), *art. cit.* ; voir également AVALLONE (S.), *art. cit.*

<sup>317</sup> ROTOULLIÉ (J-C.), *art. cit.*

<sup>318</sup> *Ibid.*

<sup>319</sup> CE, ord., 9 janvier 2001, *Deperthes*, n° 228928

<sup>320</sup> MOLINER-DUBOST (M.), « Ouverture du référé-liberté au « droit à l'environnement » : premières décisions », *art. cit.*

<sup>321</sup> CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, consid. 8

été retenue par le tribunal administratif de Marseille le 5 octobre 2022<sup>322</sup> : l'association requérante n'avait pas attaqué le permis de construire et l'autorisation de défrichement qui ont découlé du projet de parc photovoltaïque en litige. Ainsi, comme le résume Marianne Moliner Dubost, « dans le cas où l'atteinte alléguée au « droit à l'environnement » résulte de travaux ayant nécessité l'intervention d'une et *a fortiori* de plusieurs décisions ayant permis leur réalisation, le référé-liberté ne semble recevable qu'à condition que celles-ci aient été contestées ». Cette solution est tout à fait critiquable : fonder la recevabilité d'un référé liberté sur l'existence d'une décision non contestée datant de près de 6 ans auparavant semble totalement démesuré. Il est évident que le propre de la matière environnementale, du vivant, est d'être mouvant et en constante évolution. La situation environnementale d'hier n'est pas celle d'aujourd'hui et ne sera pas celle de demain. Une situation qui ne nécessitait pas un recours il y a quelques années peut très bien être devenue critique et urgente, sans lien avec la légalité des actes pris antérieurement.

Si des limites à la mise en œuvre du référé liberté pèsent sur le requérant, certaines s'imposent également au juge (B).

#### B. L'obligation pour le juge de prendre en compte les moyens dont dispose l'administration

L'office du juge est également encadré par « l'exigence qu'il puisse prendre à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires et en ce qu'il doit tenir compte, dans les mesures à ordonner, des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures déjà prises »<sup>323</sup>. Anne Courrèges met ici en exergue la dernière limite apparente, qui s'impose cette fois-ci au juge « compte tenu du cadre temporel », c'est-à-dire en raison de la spécificité de l'urgence en référé liberté, et qui est rappelée par le Conseil d'État au considérant 5.

En effet, le juge du référé liberté va apprécier l'urgence selon un prisme finaliste et utilitaire, qui fait que la condition d'urgence ne sera uniquement satisfaite qu'au constat que la situation en litige nécessite effectivement des mesures de sauvegarde dans le délai si particulier de 48 heures.<sup>324</sup> Le Conseil d'État précise que la brièveté de ce délai implique qu'il prenne en compte les moyens dont dispose l'administration. Le juge des référés va alors se demander

---

<sup>322</sup> TA Marseille, ord., 5 octobre 2022, n°2208000, consid. 5.

<sup>323</sup> COURRÈGES (A.), « Environnement - J'écris ton nom », *art. cit.*

<sup>324</sup> ROMBAUTS-CHABROL (T.), *préc.*

ce que l'administration peut vraiment faire d'une part, car il faut en effet que l'ordre soit réalisable, et ce qu'elle a déjà fait jusque-là d'autre part<sup>325</sup>. Il prend donc en compte le contexte dans lequel l'administration intervient. Plusieurs auteurs<sup>326</sup> ont ainsi relevé que le Conseil d'État s'inspirait du raisonnement appliqué au référé liberté en matière carcérale<sup>327</sup> qui serait ainsi adapté de manière plus générale à la matière environnementale. Par exemple, cela avait été le cas dans l'ordonnance *Association nationale pour la préservation et l'amélioration de la qualité de l'air*<sup>328</sup> de 2020, à l'occasion de laquelle le juge des référés s'était fondé sur la surveillance quotidienne par l'administration des niveaux de pollution au plan central et au plan local pour rejeter la requête tendant notamment au constat de la carence de l'État à réduire les épandages agricoles et les autres activités agricoles polluantes.

Cette première section a permis de mettre en exergue les conditions rigoureuses à la mise en œuvre du référé liberté qui, appliquées à la matière environnementale et plus précisément au droit à un environnement sain et respectueux de la santé, sont un réel frein. Comme le souligne Anne Courrèges, en choisissant la voie du référé-liberté pour protéger son droit à l'environnement, « le requérant se complique singulièrement la tâche alors qu'il pourrait obtenir plus aisément un résultat positif par la voie d'un autre référé, notamment du référé-suspension »<sup>329</sup>. Ainsi, le référé liberté ne pourra pas se substituer aux autres procédures de référé, et cela ressort très bien de la rédaction de l'ordonnance. Ces conditions, notamment celle relative à l'exigence d'une atteinte à la situation individuelle du requérant, restreignent l'accès au prétoire et donc limite une protection effective de l'environnement. Toutefois, le rapporteur public Damien Botteghi précisait : « *S'il s'agit de prévenir un afflux excessif de sollicitations du juge du référé-liberté, la bonne réponse n'est pas de fermer cette voie mais de rappeler sa vocation particulière. La régulation ne doit pas s'opérer par le refus de certaines libertés ou de certains mécanismes, comme les situations de carence, mais par la réaffirmation que le référé liberté, ce n'est pas n'importe quelle urgence, ni n'importe quelle illégalité* »<sup>330</sup>. C'est exactement ce qu'a fait le Conseil d'État dans la décision commentée.

---

<sup>325</sup> *Ibid.*

<sup>326</sup> Voir notamment ROMBAUTS-CHABROL (T.), *préc.*, ROTOULLIÉ (J-C.), *art. cit.*

<sup>327</sup> Par exemple, CE, ord., 30 juillet 2015, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n°392043

<sup>328</sup> CE, ord., 20 avril 2020, *Association nationale pour la préservation et l'amélioration de la qualité de l'air*, n° 440005

<sup>329</sup> COURRÈGES (A.), « Environnement - J'écris ton nom », *art. cit.*

<sup>330</sup> BOTTEGHI (D.), concl. sur CE, 16 novembre 2011, *Ville de Paris et Société d'Economie Mixte Parisienne*, n° 353172

Si la protection du droit à vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé est limitée par les conditions inhérentes au référé liberté, la nature même d'une procédure de référé ne permet pas d'atteindre l'efficacité d'un recours au fond (**section 2**).

## ***SECTION 2 : Une limite tenant à la nature même d'une procédure de référé rendant nécessaire l'intervention du juge du fond***

Pour reprendre les termes de la professeure Camille Broyelle, « *une procédure de référé est une voie de droit accélérée, "parallèle", à un recours exercé au fond ou susceptible de l'être, permettant d'obtenir du juge le prononcé de mesures provisoires* »<sup>331</sup>. Ce caractère provisoire est d'ailleurs consacré à l'article L. 511-1 du code de justice administrative, qui dispose que « *le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* ». Une action au fond sera donc indispensable pour obtenir du juge une mesure qui permette réellement de mettre un terme à une atteinte, sanctionner un comportement, enjoindre une action, ou réparer un préjudice qui serait causé à l'environnement. Se développe à ce titre depuis quelques années une jurisprudence administrative dynamique en faveur de l'environnement, ce qui témoigne préoccupation croissante du juge de s'investir dans l'une des problématiques majeures de notre siècle (§-1). A ce titre, il semblera intéressant de revenir plus précisément sur l'affaire *Commune de Grande Synthe* (§-2).

### **§ - 1 : Une jurisprudence dynamique du juge administratif du fond en matière environnementale**<sup>332</sup>

Dans un contexte où les conséquences du changement climatique sont dévastatrices s'intensifient chaque jour davantage, le recours au juge est devenu un moyen pour contraindre les États à respecter leurs engagements environnementaux, de sorte que depuis quelques années la question du changement climatique se mue en un véritable enjeu juridique<sup>333</sup>. Le juge national va être perçu comme celui capable d'accélérer le processus de protection de

---

<sup>331</sup> BROYELLE (C.), *op. cit.*, p. 487

<sup>332</sup> Qualificatif et titre inspiré du séminaire de M. Éric SALES dispensé dans le cadre du Master 2 : « Les mutations contemporaines du droit constitutionnel : vers un droit constitutionnel de l'environnement en France ? »

<sup>333</sup> GRANDJEAN (M.), *art. cit.*

l'environnement<sup>334</sup>. L'action du juge administratif se révèle être une réponse efficace aux atteintes à l'environnement notamment en raison de son office (A), de sorte que les recours en matière environnementale se sont multipliés et ont donné naissance au « contentieux climatique » (B).

#### A. Une jurisprudence efficace au regard de l'office du juge

« Si une liberté fondamentale en matière de protection de l'environnement devait être consacrée, cela aurait une incidence sur l'ouverture de son prétoire mais ne le transformerait pas en juge direct et universel de la conformité de l'action publique aux principes les plus généraux énoncés dans la Charte de l'environnement »<sup>335</sup>. En effet comme le souligne le rapporteur public dans ses conclusions sur la décision du 20 septembre 2022, la consécration du droit de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte au titre de liberté fondamentale au sens du référé liberté ne saurait se substituer à l'action du juge du fond, qui reste le seul juge de la conformité de l'action de l'administration aux principes du droit de l'environnement. Plusieurs raisons expliquent que cette action du juge du fond sera *in fine* la plus efficace pour protéger l'environnement.

En premier lieu et comme cela a déjà été souligné auparavant, à la différence d'une ordonnance de référé, les décisions du juge du fond ne sont évidemment pas provisoires et sont dotées de l'autorité de la chose jugée. Cela signifie que ce qui a été jugé ne peut plus l'être de nouveau, ne peut être contredit, doit être exécuté<sup>336</sup> (sauf dans le cadre bien sûr de la mise en œuvre d'une voie de recours). Le juge administratif pourra dès lors mettre un terme définitif à un litige portant sur l'environnement.

Ensuite, le juge administratif apprécie de façon bienveillante l'intérêt à agir, ce qui bénéficie notamment aux associations de défense de l'environnement, qui jouent un rôle majeur dès lors qu'elles sont à l'origine de la plupart des recours en la matière<sup>337</sup> (France nature environnement, Greenpeace, Les amis de la Terre, Notre affaire à tous...), ou encore aux

---

<sup>334</sup> SALES (E.), séminaire « Les mutations contemporaines du droit constitutionnel : vers un droit constitutionnel de l'environnement en France ? »

<sup>335</sup> RANQUET (P.), concl. sur CE, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129, pt. 3.3

<sup>336</sup> GUYOMAR (M.) et SEILLER (B.) et MEYNAUD-ZEROUAL (A.), *op. cit.* ; en référence à DELVOLVE (G.), « Chose jugée », *Répertoire de contentieux administratif*

<sup>337</sup> FRAISSE (R.), « les acteurs de l'environnementalisation : le juge administratif », *L'environnementalisation du droit : études en l'honneur de Sylvie Caudal*, IFJD, 2020, p. 263

collectivités territoriales<sup>338</sup>. A titre d'illustration, quatre associations sont à l'origine du célèbre contentieux de l'affaire du siècle<sup>339</sup> porté devant le tribunal administratif de Paris : Notre affaire à tous, soutenue par Oxfam France, la Fondation pour la nature et Greenpeace France. Encore, dans l'affaire *commune de Grande-Synthe*, le Conseil d'État a pu admettre l'intérêt pour agir de la commune sans qu'y fasse obstacle la généralité des effets du dérèglement climatique susceptible d'affecter l'ensemble du territoire national<sup>340</sup>.

Enfin et surtout, comme le souligne le vice-président du Conseil d'État M. Tabuteau dans un entretien accordé au Monde au sujet des dernières décisions condamnant l'État en matière environnementale : « *le juge n'avance pas à reculons, il n'hésite pas à l'appliquer pleinement avec tous les moyens à sa disposition : les pouvoirs pour assurer l'exécution des jugements, les injonctions et les astreintes financières quand il le faut. Car c'est son rôle de faire respecter des objectifs aussi importants que ceux fixés dans le cadre de l'accord de Paris, que le législateur a repris et qui, de surcroît, ont été quantifiés et précisés par des décrets* »<sup>341</sup>. Dès lors, le juge administratif n'hésite plus à se saisir largement de ses pouvoirs afin de donner la plus grande effectivité, la plus grande utilité, à ses décisions dans un objectif de protection de l'environnement, et ce afin de faire appliquer au mieux les engagements pris par la France pour lutter contre le changement climatique.

D'une part, le juge n'hésitera pas à faire une large utilisation de ses pouvoirs d'instruction, car la particularité du contentieux environnemental est qu'il repose sur des données scientifiques, et qu'il est souvent issu de la cumulation de plusieurs facteurs<sup>342</sup>. Dans un tel cadre, il pourra alors visiter les lieux, désigner un expert, demander des documents complémentaires, afin d'avoir en sa possession le plus d'éléments qui lui permettent de statuer objectivement<sup>343</sup>.

---

<sup>338</sup> RIBOT (C.), « Les collectivités territoriales face à la justice climatique », *JCP Administration et collectivités territoriales*, n° 28, 28 juin 2021, p. 2209

<sup>339</sup> TA Paris, 3 février 2021, *association Oxfam France, association Notre affaire à tous, Fondation pour la nature et l'homme, association Greenpeace France* dite « l'affaire du siècle », n°s 1904967, 1904968, 1904972, 1904976

<sup>340</sup> DEFFAIRI (M.), PERRIN (A.), et VAN LANG (A.), « Le contentieux climatique devant le juge administratif », *RFDA*, 2021, p. 747

<sup>341</sup> TABUTEAU (D-R.), entretien accordé au journal *Le Monde*, propos recueillis par MANDARD (S.) et MESTRE (A.), « C'est le rôle du Conseil d'État de faire respecter les objectifs de l'accord de Paris sur le climat », publié le 18 novembre 2022 : [https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/11/18/c-est-le-role-du-conseil-d-etat-de-faire-respecter-les-objectifs-de-l-accord-de-paris-sur-le-climat\\_6150511\\_3244.html?random=1863957796](https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/11/18/c-est-le-role-du-conseil-d-etat-de-faire-respecter-les-objectifs-de-l-accord-de-paris-sur-le-climat_6150511_3244.html?random=1863957796)

<sup>342</sup> FORT (F-X.), Étude « La « climatisation » du procès administratif », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n° 26, 28 juin 2021, p. 2206

<sup>343</sup> *Ibid.*

D'autre part, il n'hésitera pas non plus à mobiliser son pouvoir de contrainte juridictionnelle par l'injonction<sup>344</sup> et l'astreinte<sup>345 346</sup>. Ainsi, par sa décision *Association Les amis de la Terre*<sup>347</sup>, le Conseil d'État a prononcé une astreinte record de 10 millions d'euros par semestre (soit près de 55 000 euros par jour de retard), afin de contraindre l'État à respecter ses engagements en matière de réduction de la pollution de l'air. Cette décision démontre que le juge est « *prêt à recourir s'il le faut, aux « grands moyens »* » selon les mots de l'ancien vice-président du Conseil d'État Bruno Lasserre<sup>348</sup>, qui ajoute que « *les juges n'ont en effet pas d'autre choix que d'adapter leurs pratiques aux enjeux des contentieux qu'ils ont à connaître, sauf à anéantir leur crédibilité et leur légitimité* ». Le juge administratif pourra donc imposer aux pouvoirs publics de très lourdes actions et comportements, ce qui pose en outre la question des moyens à la disposition du juge pour garantir la bonne exécution de ses décisions<sup>349</sup>...

L'office du juge face au changement climatique tend donc à devenir plus proactif voire véritablement engagé<sup>350</sup> comme l'illustre la jurisprudence récente en matière de « contentieux climatique » (B).

#### B. L'avènement d'un véritable contentieux climatique devant les juridictions administratives

« *Les procès climatiques fleurissent en même temps que le réchauffement climatique semble devenir irréversible* »<sup>351</sup>. Le juge administratif, qui est de plus en plus saisi de recours en matière environnementale, a eu l'occasion de rendre récemment plusieurs décisions par lesquelles il reconnaît la carence de l'État en matière de lutte contre le réchauffement climatique<sup>352</sup>. Est né ce qu'on désigne dans le discours juridique le terme de « contentieux climatique », « justice climatique » ou encore « procès climatique ». Aucune définition

---

<sup>344</sup> Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

<sup>345</sup> Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

Le pouvoir d'injonction du juge administratif dans le cadre d'un recours indemnitaire est consacré par CE, 27 juillet 2015, n° 367484.

<sup>346</sup> GRANDJEAN (M.), *art. cit.*

<sup>347</sup> CE, 10 juillet 2020, *Association les amis de la Terre*, n°428409

<sup>348</sup> LASSERRE (B.), « L'environnement : les citoyens, le droit, les juges », discours d'introduction de la 6<sup>ème</sup> édition des *Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, prononcé le 21 mai 2021 à la Cour de cassation.

<sup>349</sup> *Ibid.*

<sup>350</sup> TORRE-SCHAUB (M.), « Le contentieux climatique : du passé vers l'avenir », *RFDA*, 2022, p.75

<sup>351</sup> FORT (F-X.), Étude « La « climatisation » du procès administratif », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n° 26, 28 juin 2021, p. 2206

<sup>352</sup> GRANDJEAN (M.), *art. cit.*

universelle ou standard n'existe, mais plusieurs définitions des contentieux climatiques coexistent comme le souligne Marta Torre-Schaub. Elle propose de définir ce contentieux climatique soit largement comme « *tout recours dans lequel son objet, de fait ou de droit, est rattaché au changement climatique* », ou alors plus strictement lorsque « *le changement climatique fait l'objet du recours de manière directe ou est utilisé comme argument central* »<sup>353</sup>. Ainsi, il semble intéressant de s'attarder un bref instant sur 3 affaires « historiques » qui ont marqué le contentieux climatique.

La première est évidemment la célèbre affaire en trois actes *Commune de Grande Synthe*<sup>354</sup>, par laquelle les juges des 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies du Conseil d'État ont été « *saisis pour la première fois d'un contentieux climatique* »<sup>355</sup>. Il ne s'agira à ce stade que de la citer, un paragraphe de cette étude lui étant consacré, au regard de l'importance de sa portée sur le contentieux climatique et ses effets sur l'office du juge.

Ensuite, il faut citer l'arrêt très important en matière de lutte contre la pollution de l'air du 10 juillet 2020 *Association les amis de la Terre*<sup>356</sup>. Le constat du rapporteur public dans cette affaire permet de mesurer l'enjeu qu'il y a derrière cette décision : « *à la différence du tabagisme, les victimes d'un air pollué ne sont pas en mesure d'éviter leur exposition à ce risque pour leur santé, la pollution de l'air est ainsi la première cause de mortalité subie* »<sup>357</sup>. A l'origine de cet arrêt, une première requête avait été introduite par l'association en vue d'annuler le refus implicite du Président de la République, du Premier ministre, et des ministres chargés de l'environnement et de la santé, de prendre toutes les mesures utiles afin de rétablir sur le territoire national la concentration de l'air en particules fines et dioxyde d'azote en dessous des limites fixées par le droit de l'Union<sup>358</sup>, et d'élaborer des plans conformes au droit communautaire. En somme, elle dénonçait l'inaction de l'État face à la pollution atmosphérique. Cette requête a ainsi débouché sur un premier arrêt en date du 12 juillet 2017<sup>359</sup>, par lequel le juge administratif a annulé ces refus implicites et mis en œuvre son pouvoir

---

<sup>353</sup> TORRE-SCHAUB (M.), « le procès climatique à l'étranger », *RFDA*, 2019, p. 660, en référence à MARKELL (D.) et RUHL (J-B.), « An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts : A New Jurisprudence or Business as Usual ? » 64 *FLA. L. Rev.* 15, 2012.

<sup>354</sup> CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande Synthe*, n°427301 ; CE, 1<sup>er</sup> juillet 2021, *Commune de Grande Synthe II*, n°427301 ; CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande Synthe (exécution)*, n°467982

<sup>355</sup> HOYNCK (S.), concl. sur CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande Synthe*, n°427301

<sup>356</sup> CE, 10 juillet 2020, *Association les amis de la Terre*, n°428409

<sup>357</sup> HOYNCK (S.), concl. sur CE, 10 juillet 2020, *Association les amis de la Terre*, n°428409

<sup>358</sup> Directive 2008/50/CE du 21 mai 2008

<sup>359</sup> CE, 12 juillet 2017, *Association les amis de la Terre*, n°394254

d'injonction en obligeant l'État à prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, pour 12 zones du territoire, un plan permettant de baisser les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines sous les valeurs limites, dans le délai le plus court possible. Or, trois années plus tard, une nouvelle requête est introduite devant le Conseil par non moins de 78 associations, dont Les amis de la Terre, en raison de la non-exécution par le gouvernement France de l'injonction qui lui avait été faite. Le Conseil d'État constate en effet, le 10 juillet 2020, que le gouvernement n'a pas pris les mesures qui lui incombait pour réduire la pollution de l'air dans 8 des zones qui avaient été identifiées. Il donne alors 6 mois au gouvernement pour agir, sous l'astreinte exceptionnelle d'un montant de 10 millions d'euros par semestre de retard, montant le plus élevé jamais imposé pour contraindre l'État à exécuter une décision prise par le Conseil d'État<sup>360</sup>. Enfin, un an après le prononcé de cette injonction historique, dans un arrêt du 4 août 2021<sup>361</sup>, le Conseil d'État a observé que si des mesures avaient été prises, cela s'avérait insatisfaisant pour la mise en œuvre de beaucoup d'entre elles. Il condamne donc l'État à payer l'astreinte de 10 millions d'euros aux associations requérantes (dont 100 000 euros à Les amis de la Terre et 3,3 millions à l'ADEME). D'un côté, cette affaire a permis de démontrer que les astreintes sont nécessaires pour obtenir une action du gouvernement, mais d'un autre côté les structures requérantes étant pour la plupart des établissements publics qui relèvent financièrement et juridiquement de l'État, la gêne provoquée par l'astreinte est grandement relativisée...

Enfin, ne doit pas être omis le contentieux de l'*Affaire du siècle*, qui a suscité un débat politique et juridique d'envergure nationale sur les questions climatiques<sup>362</sup>. Quatre associations<sup>363</sup> sont à l'origine de la saisine du tribunal administratif de Paris, et sont soutenues par plus de deux millions de citoyens par voie de pétition. Leur recours tendait à la reconnaissance de la carence de l'État dans le respect de ses engagements climatiques et au versement d'un euro symbolique en réparation de leur préjudice moral et du préjudice écologique. Cet euro symbolique démontre bien que l'enjeu se situe ailleurs que sur le terrain indemnitaire : il s'agit avant tout de faire condamner l'insuffisance de l'action de l'État dans la lutte contre le changement climatique et d'obtenir une injonction à son encontre<sup>364</sup>. Le jugement

---

<sup>360</sup> SALES (E.), séminaire « Les mutations contemporaines du droit constitutionnel : vers un droit constitutionnel de l'environnement en France ? »

<sup>361</sup> CE, 4 août 2021, Association les amis de la Terre, n°428409

<sup>362</sup> CURNIL (C.), LE DYLIO (A.) et MOUGEOLLE (P.), « L'affaire du siècle » : entre continuité et innovations juridiques », *AJDA*, 2019 p.1864

<sup>363</sup> Notre affaire à tous, la Fondation pour la nature et l'homme, Greenpeace France et Oxfam France.

<sup>364</sup> DEFFAIRI (M.), PERRIN (A.), et VAN LANG (A.), *art. cit.*

avant dire droit du 3 février 2021 a ainsi marqué le contentieux climatique, le juge a reconnu l'État français responsable du préjudice écologique en raison du non-respect de ses engagements en matière de réduction de gaz à effet de serre. Le tribunal a en effet relevé qu' « au terme de la période 2015- 2018, la France a substantiellement dépassé, de 3,5 %, le premier budget carbone qu'elle s'était assignée »<sup>365</sup>. Pour la première fois, l'État est reconnu responsable du fait de l'insuffisance de son action en matière de lutte contre le changement, et pour la première fois la réparabilité du préjudice écologique est acceptée par le juge administratif<sup>366</sup>. Le jugement du 14 octobre 2021<sup>367</sup> vient finalement mettre un bref terme à cette affaire : le juge administratif « *enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone.* » Il ajoute que cette réparation doit être effective au 31 décembre 2022 au plus tard. Ce délai est aujourd'hui dépassé, et les associations constatent que l'État n'a pas agi suffisamment. Elles ont alors envoyé le 20 décembre un courrier officiel au Gouvernement et demandé début 2023, une astreinte financière<sup>368</sup> : affaire à suivre...

Ces actualités montrent bien le grand dynamisme qui se répand en France autour de la justice climatique<sup>369</sup>. La multiplication des actions en justice liées au changement climatique pose la question du rôle du juge pour endiguer ce phénomène aujourd'hui reconnu comme une urgence mondiale<sup>370</sup>. Il a été en effet contraint de mettre en œuvre de nouveaux modes de raisonnement, un nouveau type de contrôle, plus adapté à ces nouveaux enjeux : l'affaire Grande Synthe en est une bonne illustration (§-2).

## § - 2 : L'exemple éloquent de l'arrêt commune de grande Synthe

L'arrêt commune de Grande Synthe se distingue dès lors que le juge administratif est venu instaurer un nouveau type de contrôle, le contrôle de la trajectoire, qui apparaît plus adapté

---

<sup>365</sup> TA Paris, 3 février 2021, « *l'affaire du siècle* », n<sup>os</sup> 1904967, 1904968, 1904972, 1904976, pt. 30

<sup>366</sup> BÉTAILLE (J.), « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'Affaire du siècle », *AJDA*, 2021, p.2228

<sup>367</sup> TA Paris, 14 octobre 2021, « *l'affaire du siècle* », n<sup>os</sup> 1904967, 1904968, 1904972, 1904976

<sup>368</sup> Site internet de l'affaire du siècle, consulté le 30 mai 2023 : <https://laffairedu siecle.net/au-31-decembre-2022-laction-climatique-de-letat-aura-ete-insuffisante/>

<sup>369</sup> TORRE-SCHAUB (M.), « Bilan et perspectives pour la justice climatique », *Energie - Environnement - Infrastructures* n<sup>o</sup> 10, octobre 2021, n<sup>o</sup>23

<sup>370</sup> CLEMENT (M.) et REICHE-DE VIGAN (S.), « Cycle de conférences (Cour de cassation) : l'office du juge et les enjeux climatiques », *Recueil Dalloz*, 2021 p. 290

aux enjeux environnementaux (A), mais également car il est le premier contentieux climatique porté devant la Cour européenne des droits de l'Homme (B).

A. L'instauration d'un nouveau type de contrôle plus adapté aux enjeux environnementaux : le contrôle de la trajectoire

La commune de Grande Synthe, située sur le littoral de la mer du Nord et construite en partie en dessous du niveau de la mer, est menacée par la hausse du niveau de la mer et risque d'être submergée. La commune représentée par son maire de l'époque, M. Carême, s'est alors retournée contre l'État afin de le contraindre à renforcer son action en matière climatique, notamment au regard de ses engagements en matière de réduction de gaz à effet de serre. Plus précisément, elle attaquait en excès de pouvoir la décision née du silence gardé par le Président de la République, le Premier ministre et le ministre de la transition écologique et solidaire, suite à ses demandes tendant à ce que soient prises toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre de manière à ce que soit respectés les engagements consentis par la France en la matière. Par un premier arrêt du 19 novembre 2020, le Conseil d'État se prononce pour la première fois sur le respect des engagements de l'État sur les émissions de gaz à effet de serre. Et deux points sont ici à relever.

D'une part, le Conseil d'État reconnaît pour la première fois une force interprétative à l'Accord de Paris<sup>371</sup>, et il est conféré aux objectifs de réduction des gaz à effet de serre inscrits dans la loi nationale et le droit de l'Union une portée juridique contraignante et non plus seulement pragmatique<sup>372 373</sup>.

D'autre part et surtout, le Conseil d'État est venu mettre en œuvre un nouveau contrôle, qui place le juge en amont, lequel doit contrôler ce qui adviendra<sup>374</sup>. En effet, comme le souligne l'ancien vice-président du Conseil d'État Bruno Lasserre à l'occasion de son discours d'introduction à la sixième édition des regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation : « *le Conseil d'État s'est adapté au temps de la lutte contre le changement climatique en inaugurant un nouveau type de contrôle, qu'on peut appeler contrôle de la trajectoire. Les*

---

<sup>371</sup> Accord de Paris sur le climat, adopté le 12 décembre 2015 à l'issue des négociations de la COP21, entré en vigueur le 4 novembre 2016

<sup>372</sup> LASSERRE (B.), *préc.*

<sup>373</sup> Voir CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande Synthe*, n°427301, pt.12

<sup>374</sup> TORRE-SCHAUB (M.), « Le contentieux climatique : du passé vers l'avenir », *art. cit.*

*objectifs inscrits dans le droit ont beau avoir des horizons lointains - 2030, 2040, voire 2050 - le juge ne peut pas attendre dix, vingt ou trente ans pour vérifier qu'ils ont été atteints, sauf à nier l'urgence qu'il y a à agir dès aujourd'hui, sauf à priver d'emblée son contrôle de tout effet utile compte tenu de la très forte inertie du climat* »<sup>375</sup>. C'est une vision partagée par M. Hoynck, le rapporteur public, qui explique que renvoyer les requérants à 2030 pour vérifier si les objectifs en matière de réduction de gaz à effet de serre ont été atteints, et s'ils ne le sont pas seulement alors envisager une injonction de prendre les mesures nécessaires, conduirait le juge participer à la « *tragédie des horizons* »<sup>376</sup>. Selon lui « *il ne faut pas attendre qu'une obligation de résultat ait été méconnue pour envisager les moyens de la corriger* »<sup>377</sup>. Le Conseil d'État a suivi son rapporteur public et a opéré un contrôle de la trajectoire, c'est-à-dire un contrôle de conformité par anticipation, qui consiste pour le juge à vérifier à la date à laquelle il statue, « *non pas que les objectifs ont été atteints, mais qu'ils pourront l'être, qu'ils sont en voie d'être atteints, qu'ils s'inscrivent dans une trajectoire crédible et vérifiable* »<sup>378</sup>. Dit encore autrement, il s'agit pour le juge de vérifier, par anticipation, la conformité d'un acte juridique avec une trajectoire amenant à des objectifs futurs<sup>379</sup>.

Le juge s'est posé la question de savoir si la France a respecté la trajectoire des engagements qu'elle a pris dans le cadre des accords de Paris : elle est engagée à réduire de 40% d'ici à 2030 ses émissions de gaz à effet de serre. Or le Conseil soulève<sup>380</sup> qu'un décret du 21 avril 2023 relatif au budget carbone reporté, à après 2023, les mesures principales qui tendent à cet objectif : par suite il est irréaliste au niveau de la trajectoire définie<sup>381</sup>.

Toutefois, le Conseil d'État a considéré qu'il ne disposait pas de tous les éléments pour pouvoir se prononcer sur cette affaire, et a donné 6 mois au gouvernement pour produire des éléments. Ceci a donné lieu à une nouvelle décision<sup>382</sup> du Conseil d'État, qui constate que l'objectif de réduction planifié à 40% ne pourra pas être atteint si de nouvelles mesures ne sont pas adoptées à court terme. Le Conseil fait donc droit à la demande des requérants et enjoint au gouvernement de prendre avant le 31 mars 2022 de prendre toutes les mesures utiles pour atteindre l'objectif de l'Accord de Paris.

---

<sup>375</sup> LASSERRE (B.), *préc.*

<sup>376</sup> Cette expression, de l'économiste britannique Mark Carney fait référence à la contradiction, dans le cadre de la politique climatique, qu'il y a entre les exigences à long terme et les pressions à court termes (2015)

<sup>377</sup> HOYNCK (S.), concl. sur CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande Synthe*, n°427301, pt. 3.4

<sup>378</sup> LASSERRE (B.), *préc.*

<sup>379</sup> DELZANGLES (H.), « Le « contrôle de la trajectoire » et la carence de l'État français à lutter contre les changements climatiques », *AJDA*, 2021, p. 2115

<sup>380</sup> CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande Synthe*, n°427301, pt. 3.4, consid. 15

<sup>381</sup> SALES (E.), séminaire « Les mutations contemporaines du droit constitutionnel : vers un droit constitutionnel de l'environnement en France ? »

<sup>382</sup> CE, 1<sup>er</sup> juillet 2021, *Commune de Grande Synthe II*, n°427301

*Qu'en est-il alors aujourd'hui ?* Un an après, dans un récent arrêt du 10 mai 2023<sup>383</sup>, le Conseil d'État est venu vérifier si les actions menées par l'État traduisent une correcte exécution de sa décision. Il considère que si des mesures supplémentaires ont bien été prises, traduisant la volonté du Gouvernement d'exécuter la décision, il n'est toujours pas garanti de façon suffisamment crédible que la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre puisse être effectivement respectée<sup>384</sup> : le Gouvernement doit prendre de nouvelles mesures d'ici le 30 juin 2024. Là encore, l'affaire n'a pas terminé d'animer le contentieux climatique.

Finalemment affaire *Commune de Grande Synthe*, qui a pu être désignée comme « *tsunami juridique* »<sup>385</sup>, est une réelle avancée dans la mesure où elle est tournée vers le futur en fixant une feuille de route pour l'avenir, même si elle porte sur des périodes passées<sup>386</sup>. Les conséquences de cette affaire sur le contentieux climatique sont loin d'être terminées, et prennent une nouvelle dimension dès lors que la Cour européenne des droits de l'homme est aujourd'hui saisie (B).

Pour en revenir à la décision du 20 septembre 2022, il est clair que le contrôle de la trajectoire est impossible en référé liberté, et en procédure de référé plus généralement. Pourtant un tel contrôle semble essentiel dans la mesure où il pourra réellement contraindre les décideurs publics de respecter leurs engagements en matière environnementale, et donc à faire respecter le droit de chacun à vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé. Cela démontre encore une fois que le rôle du juge du fond est indispensable et que celui du juge de référé ne peut être qu'accessoire dans ces cas.

## B. Le premier recours climatique porté devant la Cour européenne des droits de l'homme

Une nouvelle étape est franchie dans le contentieux climatique, l'affaire *Commune de Grande Synthe* est actuellement portée devant la Cour européenne des droits de l'homme. L'audience s'est tenue tout récemment, le 29 mars 2023, et donnera sans doute lieu à un arrêt *M. Carême c/ France* qui fera date.

---

<sup>383</sup> CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande Synthe (exécution)*, n°467982

<sup>384</sup> Communiqué de presse du Conseil d'État, du 10 mai 2023, « Émissions de gaz à effet de serre : le Gouvernement doit prendre de nouvelles mesures et transmettre un premier bilan dès cette fin d'année », sur la décision CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande Synthe (exécution)*, n°467982

<sup>385</sup> PARANCE (B.) et ROCHFELD (J.), « Tsunami juridique au Conseil d'État - Une première décision « climatique » historique », *JCP Edition générale*, n° 49, 30 novembre 2020, p.1334

<sup>386</sup> TORRE-SCHAUB (M.), « Le contentieux climatique : du passé vers l'avenir », *art. cit.*

En effet, jusqu'à ce jour la Cour de Strasbourg ne s'est jamais prononcée sur les obligations des États parties en matière de climat<sup>387</sup>. Depuis 2022, plusieurs réunions de procédure relatives à des affaires pendantes au sujet du changement climatique se sont tenues, mais la Cour a fait le choix d'ajourner l'examen de plusieurs affaires de Chambre, en attendant que la grande chambre se prononce dans les trois affaires dont elle est saisie actuellement, dont celle impliquant relative à Grande Synthèse.

Cela a été évoqué rapidement au chapitre 2 de la partie 1, la protection de l'environnement est assurée par la Cour européenne, certes de manière indirecte à travers les articles 8 ou 2 de la Convention<sup>388</sup>. Cette jurisprudence environnementale offre donc un premier repère pour construire un nouveau raisonnement sur le contentieux de l'inaction des États contre le changement climatique<sup>389</sup>. De nombreuses nouvelles questions vont alors se poser à la Cour telle que celle de savoir comment évaluer la juste part de responsabilité de chaque État, si les préjudices invoqués sont présents ou futurs, quelles sont les obligations qui pèsent réellement sur les États<sup>390</sup>...

Pour conclure ce chapitre, le référé liberté, au regard de ses strictes conditions de mise en œuvre, ne pourra pas se substituer aux autres procédures de référés dont l'efficacité a été démontrée en Partie 1. Mais ces autres procédures de référés elles-mêmes, ne pourront pas se substituer à un recours au fond qui est le seul à permettre une action efficace en matière environnementale notamment grâce au contrôle de la trajectoire. L'apport de cette ordonnance est donc très limité en pratique, d'autant plus qu'à considérer même qu'elle permette d'améliorer la protection de l'environnement, elle ne permettra pas pour autant au juge seul d'infléchir l'action publique en matière environnementale (**chapitre 2**).

---

<sup>387</sup> BRILLAT (M.), « L'urgence climatique devant la Cour européenne des droits de l'homme : enjeux et perspectives à partir des audiences du 29 mars 2023 », *Dalloz actualité*, 19 avril 2023

<sup>388</sup> RENUCCI (J-F.), « Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et environnement » *JurisClasseur Europe Traité*, fascicule n°6527, dernière actualisation le 15 octobre 2021

<sup>389</sup> BRILLAT (M.), *art. cit.*

<sup>390</sup> *Ibid*

## **CHAPITRE 2 : Une décision ne permettant pas au juge seul d'infléchir l'action publique vers une meilleure protection du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé**

Le juge est appelé à jouer un nouveau rôle sur le devant de la scène climatique<sup>391</sup>. Sa légitimité à intervenir est d'ailleurs souvent remise en cause, au regard de la nature restée longtemps fortement politique de la matière environnementale<sup>392</sup>. A ce titre, la posture adoptée par le juge administratif à travers la mise en œuvre de son pouvoir de contrainte juridictionnelle dans les contentieux environnementaux a pu faire renaître la crainte d'un gouvernement des juges, qui décideraient alors en lieu et place de l'État la politique nationale du climat<sup>393</sup>. Pourtant, et cela s'observe dans les récents contentieux climatiques, le recours au juge est parfois le seul moyen qui permette de contraindre l'État à respecter ses engagements environnementaux, et donc d'obtenir une action positive en faveur de la protection de l'environnement. Alors bien sûr que le juge ne sauvera pas la planète, et ce n'est d'ailleurs ni son rôle ni sa responsabilité, mais sa jurisprudence peut néanmoins impulser une réaction politique<sup>394</sup>.

Dans un tel cadre, la décision du 20 septembre 2022 apparaît être un message clair adressé aux pouvoirs publics : le droit à un environnement sain est une liberté fondamentale dont ils doivent garantir la réalisation. Mais cette décision n'est qu'un signal, une mise en garde au sujet de ce nouvel instrument contentieux qui pourra être mobilisé pour contraindre l'État à faire cesser une atteinte qu'il causerait par son action, ou au contraire à agir pour protéger l'environnement. La réponse au changement climatique ne pourra néanmoins pas se faire sans le soutien et l'intervention d'autres acteurs.

Il s'agira alors dans ce chapitre de prendre un peu plus de recul sur la décision du 20 septembre 2022, qui malgré le message fort qu'elle transmet, ne permettra pas au juge seul d'infléchir l'action publique vers une meilleure prise en compte des problématiques environnementales. Le concours des différents acteurs à l'échelle nationale est évidemment

---

<sup>391</sup> LASSERRE (B.), *préc.*

<sup>392</sup> *Ibid.*

<sup>393</sup> GRANDJEAN (M.), *art. cit.*

<sup>394</sup> ROTOULLIÉ (J-C.), « Le contentieux de la légalité », *RFDA*, 2019 p.644, tiré du dossier « Le contentieux climatique devant le juge administratif », *RFDA*, 2019, p. 629

nécessaire pour garantir la pleine réalisation du droit à un environnement sain (**section 1**), mais eu égard à la dimension planétaire des enjeux environnementaux le rôle des acteurs à l'échelle internationale est aussi fondamental (**section 2**).

Il ne s'agira évidemment pas de réaliser une liste exhaustive de tous les acteurs, ni réaliser une énième leçon sur leur rôle en droit de l'environnement, mais plutôt de mettre en exergue en quoi certains ont un rôle déterminant à jouer pour garantir le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé.

### ***SECTION 1 : Le nécessaire concours des acteurs à l'échelle nationale pour garantir le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé***

« *Nos maisons brûlent et le gouvernement regarde toujours ailleurs* »<sup>395</sup>. L'intitulé choc de l'article de Mathilde Grandjean, en référence à la célèbre phrase prononcée par Jacques Chirac en 2002 « *notre maison brûle et nous regardons ailleurs* », dénonce le fait que plus de 20 ans après l'État n'a toujours pas pris la mesure de ses obligations vis-à-vis de la protection de l'environnement. Les acteurs institutionnels ont pourtant un rôle indispensable à jouer dans la lutte contre le changement climatique et donc pour garantir le droit à l'environnement (§-1). De nouveaux acteurs apparaissent à côté ces acteurs dits « traditionnels », qui ont eux aussi un rôle clé à jouer (§-2).

#### **§ - 1 : Le rôle indispensable des acteurs institutionnels en matière environnementale**

Ces acteurs institutionnels en matière environnementale sont souvent désignés sous le terme « administration de l'environnement ». Leur rôle est important, dès lors qu'ils ont pour mission de mettre en œuvre et s'assurer du respect des principes généraux du droit de l'environnement, qui contribuent à la garantie du droit de chacun à un environnement sain (A). Toutefois, en cas de carence ceux-ci pourront voir leur responsabilité engagée (B).

---

<sup>395</sup> GRANDJEAN (M.), *art. cit.*

## A. Le rôle de l'administration de l'environnement : une action publique guidée par les principes généraux du droit de l'environnement

La mise en place d'une politique de l'environnement a rendu nécessaire la mise en place d'une administration de l'environnement<sup>396</sup>. Cette administration de l'environnement se retrouve à plusieurs niveaux, permettant ainsi différentes échelles d'action sur le territoire national. D'un côté, se trouve l'administration centrale, au sein de laquelle l'État intervient dans le domaine de l'environnement dans toute la variété de ses formes : administrations centrales, services déconcentrés, agences et établissements publics<sup>397</sup>, et autorités administratives indépendantes<sup>398 399</sup>. Au niveau gouvernemental, l'administration de l'environnement est personnalisée par le ministre de l'Environnement et de la transition écologique dont les attributions n'ont cessé de croître ces dernières années. D'un autre côté, on retrouve l'administration décentralisée, qui a une coresponsabilité en matière d'environnement, et va agir en coordination avec l'État en vertu des articles L.110 du code de l'urbanisme<sup>400</sup> et L.1111-2 du code général des collectivités territoriales<sup>401</sup>.

L'article 6 de la Charte de l'environnement prévoit que « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Ainsi, les pouvoirs publics sont débiteurs d'une obligation de prendre en compte, dans leur gestion de l'action publique, les considérations environnementales. Une action publique favorable à l'environnement permettra nécessairement de garantir un niveau élevé de protection du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé.

---

<sup>396</sup> PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, 7<sup>e</sup> ed., 2016, p. 211

<sup>397</sup> Tels que l'Office National des Forêts (ONF), le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME)

<sup>398</sup> Telles que la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), l'Autorité de Sureté Nucléaire (ASN) et l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)

<sup>399</sup> MOLINER-DUBOST (M.), *op. cit.*, p. 102

<sup>400</sup> « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences (...)* »

<sup>401</sup> « *Les communes, les départements et les régions (...) concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la promotion de la santé, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie* »

Toutefois, il est constant que le droit de l'environnement ne se limite pas à une dimension du droit et n'a que faire des cloisonnements disciplinaires, ce qui fait de lui un « *droit carrefour* », autonome et transversal<sup>402</sup>, mais également et surtout un droit complexe. Or, et ainsi que l'affirmait M. Marceau Long à l'occasion du colloque sur l'État du droit au quotidien : « *le foisonnement du droit rend plus nécessaire encore les principes fondamentaux qui sont source, au-delà de la multiplicité des textes, d'unité, de clarté, de garantie* »<sup>403</sup>. La Loi dite « Barnier »<sup>404</sup> du 2 février 1995, complétée par l'article 2 de la Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité<sup>405</sup>, est ainsi venue établir les principes fondamentaux du droit de l'environnement, qui guideront et structureront plus généralement l'action publique. En effet, comme le souligne Yves Jégouzo : « *l'affirmation par la loi des principes fondamentaux répond à deux fonctions essentielles, une fonction de structuration du droit de l'environnement, une fonction de légitimation des politiques de l'environnement* »<sup>406</sup>. En d'autres termes, ces principes sont de nature à structurer le droit de l'environnement autour d'orientations générales<sup>407</sup> que les pouvoirs publics se doivent de mettre en œuvre. Ils s'imposent à eux dans la gestion des questions concernant l'environnement et la santé publique<sup>408</sup>.

Ces principes, désormais codifiés aux articles L.110-1 à L.110-7 du Code de l'environnement, sont notamment le principe de prévention, de précaution mais également et surtout du principe de non-régression<sup>409</sup>. A titre de rappel, le principe de précaution<sup>410</sup> impose à l'administration d'anticiper les besoins des générations futures et de prévenir les risques lorsque les techniques scientifiques ne permettent de fournir suffisamment de certitudes sur les conséquences environnementales d'un projet. S'agissant du principe de prévention<sup>411</sup>, les risques scientifiques sont au contraire bien connus et il impose d'éviter ou de réduire les dommages liés à ces risques avérés d'atteinte à l'environnement<sup>412</sup>. Enfin, et non des moindres,

---

<sup>402</sup> AUDRAIN-DEMEY (G.), LORMETEAU (B.) et ROMI (R.), *op. cit.*, p. 24 à 33

<sup>403</sup> Cité par JEGOUZO (Y.), « Les principes généraux du droit de l'environnement », RFDA, 1996, p.209

<sup>404</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

<sup>405</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

<sup>406</sup> JEGOUZO (Y.), « Les principes généraux du droit de l'environnement », RFDA, 1996, p.209

<sup>407</sup> *Ibid.*

<sup>408</sup> RIBOT (C.), formule issue du cours « Droit de l'environnement » dispensé en Master 1.

<sup>409</sup> RIBOT (C.), « Les collectivités territoriales face à la justice climatique », *article. cit.*

<sup>410</sup> On retrouve le principe de précaution : au principe 15 de la déclaration de Rio de 1992, à l'article L.110-1 II 1°) du code de l'environnement, et à l'article 5 de la Charte de l'environnement.

<sup>411</sup> On retrouve le principe de prévention : à l'article L.110-1 II 2°) du code de l'environnement, et à l'article 3 de la Charte de l'environnement.

<sup>412</sup> DREYFUS (M.), « principe de prévention », dans PISSALADOUX (J-L.), *Dictionnaire Collectivités territoriales et Développement Durable*, Lavoisier, 2017

le principe de non-régression<sup>413</sup>, selon lequel la protection de l'environnement ne doit pas pouvoir faire l'objet de reculs<sup>414</sup>, mais doit être en constante amélioration. Le Conseil d'État a encore d'ailleurs récemment rappelé que le principe de non-régression s'imposait au pouvoir réglementaire lorsqu'il détermine des règles relatives à l'environnement<sup>415</sup>. Ce dernier n'est pourtant malheureusement pas toujours pris en compte par les pouvoirs publics, ce qui aura pour conséquence de faire reculer la protection du droit de chacun à vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé. La récente annonce du ministre de l'Agriculture français Marc Fesneau<sup>416</sup> est une bonne illustration de ce recul de la protection d'un droit à un environnement sain. Le ministre souhaite en effet revenir sur l'interdiction de l'herbicide S-métolachlore<sup>417</sup>, dont la procédure de retrait avait pourtant été engagée par l'Agence française de sécurité sanitaire, autorité indépendante. De nombreuses associations ont alors dénoncé un « véritable recul et un scandale en matière de protection de la santé publique et de l'environnement »<sup>418</sup>.

Pour résumer, l'ensemble de ces acteurs institutionnels a un devoir d'agir pour garantir la protection du droit à un environnement sain, ce qui passe nécessairement par les orientations prévues par les principes fondamentaux du droit de l'environnement. Le cas échéant, ils pourront voir leur responsabilité engagée ou être sanctionnés (B.)

## B. La responsabilité environnementale de l'administration

D'une part, en cas de non-respect des principes généraux du droit de l'environnement, le juge administratif pourra sanctionner l'autorité administrative. L'arrêt du Conseil d'État du 30 décembre 2020 *Association One Voice*<sup>419</sup> en est une bonne illustration. Le Conseil était saisi par l'association One Voice, association de défense des droits des animaux et de la dignité humaine, d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir d'un décret modifiant la nomenclature des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE). Une

---

<sup>413</sup> On retrouve le principe de non-régression à l'article L.110-1 II 9°) du code de l'environnement.

<sup>414</sup> AUDRAIN-DÉMEY (G.), LOMETEAU (B.) et ROMI (R.), *op. cit.*, p. 245

<sup>415</sup> CE, 27 mars 2023, *Association réseau « sortir du nucléaire »*, n° 463186

<sup>416</sup> Voir l'article du journal en ligne *Le Monde* : Foucart (S.), Mandard (S.) et Valo (M.) : « Pesticides : la volonté du ministre de l'agriculture de revenir sur l'interdiction du S-métolachlore suscite un tollé », 31 mars 2023 : [https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/03/31/pesticides-la-volonte-du-ministre-de-l-agriculture-de-revenir-sur-l-interdiction-du-s-metolachlore-suscite-un-tolle\\_6167798\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/03/31/pesticides-la-volonte-du-ministre-de-l-agriculture-de-revenir-sur-l-interdiction-du-s-metolachlore-suscite-un-tolle_6167798_3244.html)

<sup>417</sup> Il s'agit d'un herbicide agricole très utilisé en France, mais dont les dérivés chimiques ont été retrouvés dans l'eau potable

<sup>418</sup> *Le Monde*, *art. cit.*

<sup>419</sup> CE, 30 décembre 2020, *Association One Voice*, n°426528

partie des modifications avaient pour effet d'exempter de toute évaluation environnementale des projets qui étaient auparavant susceptibles d'y être soumis de manière systématique<sup>420</sup>. La Haute juridiction a considéré qu'en l'absence d'éléments de la part de l'administration qui permettent d'établir que ces ICPE ne font pas courir de risque à l'environnement ou à la santé humaine ou que la procédure exempte d'évaluation environnement offre le même niveau de protection que la procédure consacrée jusqu'alors, l'administration a méconnu le principe de non-régression, et a annulé les dispositions en cause. Il s'agit d'un exemple topique du contrôle par le juge des actes de l'administration au regard du principe de non-régression.

D'autre part, la question de l'engagement de la responsabilité de la personne publique en cas de dommage causé à l'environnement est aujourd'hui sur le devant de la scène. L'article 4 de la Charte de l'environnement dispose en effet que « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ». La généralité du terme de « toute personne » laisse bien à penser que les acteurs privés ne sont pas les seuls visés, mais que les personnes publiques le sont aussi, en ce compris les pouvoirs et collectivités publiques<sup>421</sup>. Le Conseil constitutionnel a également estimé, en se fondant sur les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement<sup>422</sup> « *qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* »<sup>423</sup>. Ici encore, le terme de chacun n'exclut à l'évidence pas l'Administration.

En matière civile, la question de la réparation des dommages spécifiquement causés à l'environnement ne s'est pas posée trop longtemps. En effet, à l'occasion de l'affaire *Erika*<sup>424</sup>, la Cour de cassation s'est référée à la notion de préjudice écologique pour mieux réparer l'atteinte à l'environnement. Cette notion de préjudice écologique a ensuite été codifiée aux articles 1246 et suivants du code civil, introduits par la loi biodiversité de 2016.

En revanche, en matière administrative, le juge est longtemps resté plus frileux, alors même que la personne publique, par ses agissements ou ses omissions peut être la source directe d'atteinte à l'environnement, et donc porter préjudice au droit à un environnement sain<sup>425</sup>. L'idée de la réparation du préjudice écologique pur a longtemps été absente de la jurisprudence

---

<sup>420</sup> CE, 30 décembre 2020, *Association One Voice*, n°426528, consid. 20

<sup>421</sup> TRAVARD (J.), « l'environnementalisation du droit de la responsabilité administrative », *L'environnementalisation du droit : études en l'honneur de Sylvie Caudal*, IFJD, 2020, p. 277

<sup>422</sup> *Ibid.*

<sup>423</sup> CC, 8 avril 2011, n° 2011-116 QPC, *Michel Z*, pt. 5

<sup>424</sup> Cass., 25 septembre 2012, Affaire de l'*Erika*, n°10-82.938

<sup>425</sup> TRAVARD (J.), *art. cit.*

du juge administratif. Il a fallu attendre 2021 et la célèbre *Affaire du siècle*, développée plus haut, pour reconnaître l'invocabilité du préjudice écologique constitué du fait de l'incapacité de l'État à respecter le premier budget carbone. La voie est cependant désormais ouverte, et les contentieux climatiques sont de plus en plus fréquents.

Ainsi en amont de l'intervention du juge, ce sont bien l'administration et les pouvoirs publics qui jouent un rôle essentiel, en ayant pour mission de guider et appliquer la politique en matière environnementale. Il leur incombe en premier lieu d'élaborer une politique publique plus « verte ». Pour se faire et ainsi garantir le meilleur niveau de protection du droit à un environnement sain aux citoyens, ils se doivent de suivre les principes généraux du droit de l'environnement. Ce n'est qu'en cas de défaillance que le juge pourra intervenir. Rappelons néanmoins que celui-ci est tenu par le droit positif, et qu'assurément les dispositions environnementales ne permettent pas d'atteindre un niveau de protection suffisant pour répondre aux besoins actuels... Dans un tel cadre, le nouveau rôle de la société civile apparaît comme un moteur pour transformer l'action publique aux côtés du juge administratif et du juge des référés (§-2).

## **§ - 2 : Le rôle nouveau de la société civile en matière environnementale, les associations de protection de l'environnement**

Il est manifeste que les acteurs sociaux jouent un rôle décisif dans la lutte contre les atteintes à l'environnement, en attirant l'attention sur les atteintes aux milieux naturels<sup>426</sup>. La lutte contre le changement climatique n'est plus l'apanage de l'administration et la société civile, entendue comme les citoyens et associations, joue dorénavant un rôle essentiel dans la protection de l'environnement. En s'appuyant sur l'exemple des associations, il s'agira de montrer que leur concours est essentiel à deux égards : d'une part elles sont en amont des interlocuteurs privilégiés de l'action publique (A), d'autre part elles jouent en aval un rôle contentieux indispensable (B). Ainsi, les associations présentent une double casquette de partenaire des pouvoirs publics et de contre-pouvoir<sup>427</sup>.

---

<sup>426</sup> LASCOUMES (P.) *Action publique et environnement*, Que sais-je ?, PUF, 2018, p. 8

<sup>427</sup> MOLINER-DUBOST (M.), *op. cit.*, p. 116

## A. Des interlocuteurs privilégiés de l'action publique

Les citoyens ont pris l'habitude de se regrouper en association pour faire prévaloir les intérêts qu'ils entendent défendre, c'est notamment le cas des associations de défense de l'environnement. Nombreuses<sup>428</sup>, elles assument de multiples rôles qui concourent à la défense de l'intérêt général, et à de défense du droit à un environnement sain. Si les associations de défense de l'environnement ont évidemment un rôle à jouer en matière de sensibilisation des citoyens sur les problématiques environnementales, leur rôle en tant qu'interlocuteur de l'administration intéresse particulièrement notre étude.

L'article L. 141-2 du Code de l'environnement dispose ainsi que « *les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les associations mentionnées à l'article L. 433-2 sont appelées, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement* ».

Les politiques environnementales ont été portées par des revendications émanant d'organisations de la société civile : ce sont les mobilisations associatives et leurs interactions avec l'administration qui ont influencé l'action publique<sup>429</sup>. Cette participation à l'action publique va alors se traduire de plusieurs façons.

En tant que canaux d'informations, les associations constituent des rouages essentiels de la démocratisation des décisions environnementales<sup>430</sup>. D'un côté, elles sont porte-parole et vont transmettre les préoccupations de leurs membres aux décideurs publics, mais elles pourront à l'inverse aussi diffuser dans l'opinion publique un certain nombre de données et d'informations qui émanent de l'administration<sup>431</sup>.

Ensuite, les associations de défense de l'environnement vont être actrices de l'administration active<sup>432</sup>. Ainsi, les représentants d'associations agréées vont pouvoir intégrer des organes consultatifs au niveau national et local, tels que le Conservatoire du littoral ou Conseil supérieur des installations classées, Agences de l'eau... Plus encore, certaines

---

<sup>428</sup> On estime qu'un peu plus de 20 000 associations se rattachent à la protection de l'environnement en France

<sup>429</sup> LASCOURMES (P.) *op. cit.*, p. 51

<sup>430</sup> AUDRAIN-DEMEY (G.), LOMETEAU (B.) et ROMI (R.), *op. cit.* p. 236

<sup>431</sup> RIBOT (C.), cours « Droit de l'environnement » dispensé en Master 1.

<sup>432</sup> AUDRAIN-DEMEY (G.), LOMETEAU (B.) et ROMI (R.), *op. cit.* p. 236

associations vont prendre en charge la réalisation d'actions au nom et pour le compte des personnes publiques, ces associations sont alors qualifiées d'associations para-administratives.

Finalement, pour reprendre l'analyse du juriste Pierre Lascoumes, : « *les associations tiennent un double rôle. D'une part, elles assurent une fonction culturelle de sensibilisation et de formation aux enjeux environnementaux (...). D'autre part, elles interviennent de façon décisive dans l'action publique en révélant les dysfonctionnements, en proposant des actions à mener, en participant à des instances de concertation (...). Dans ce double sens, elles remplissent des missions de service public et prennent en charge des parties délaissées de l'intérêt général* »<sup>433</sup>. C'est dans ce rôle d'interlocuteur de l'administration que les associations pourront influencer l'action publique en faveur d'une meilleure protection, en amont, du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé. Toutefois, lorsque leur participation n'est pas suffisante pour garantir le droit à un environnement sain, elles ont recours au contentieux (B).

#### B. Le rôle contentieux indispensable des associations, le cas du référé liberté

Les associations se sont saisies de la possibilité d'engager la responsabilité d'un État pour inaction climatique<sup>434</sup>. Le contentieux de l'environnement est d'ailleurs essentiellement un contentieux associatif<sup>435</sup>. Il suffit de s'intéresser aux récents arrêts du Conseil d'État pour constater que les décisions rendues au nom des associations telles que *Les Amis de la Terre*, *Greenpeace*, *France nature environnement*, *Terre d'abeille* ou encore *Oxfam*, pour ne citer qu'elles, sont très fréquentes.<sup>436</sup>

Il ne s'agit pas de revenir sur les grands procès environnementaux intentés par les associations ces dernières années qui ont déjà été largement développés, mais de s'intéresser plutôt aux conséquences pour les associations environnementales de la décision du 20 septembre 2022. *Le référé liberté sera-t-il une voie dont les associations pourront massivement se saisir pour faire garantir de droit de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte ? En quoi est-il important que les associations de défense de l'environnement aient recours au référé liberté ? Qu'est-ce que*

---

<sup>433</sup> LASCOURMES (P.), *op. cit.* 2018, p. 54

<sup>434</sup> RIBOT (C.), « Les collectivités territoriales face à la justice climatique », *JCP Administration et collectivités territoriales*, n° 28, 28 juin 2021, p. 2209

<sup>435</sup> PRIEUR (M.), *op. cit.*, p. 1228

<sup>436</sup> HUGLO (C.) et PAUL (G.), *préc.*

*l'intervention des associations en référé liberté va changer pour la protection de l'environnement ?*

La réponse à la première question n'est pas réellement tranchée. En effet, il a été démontré dans le précédent chapitre que la recevabilité du référé liberté était limitée aux situations individuelles, le requérant devant démontrer une atteinte à sa situation personnelle, à ses conditions ou son cadre de vie. Mais le conseil d'État ouvre la voie à « toute personne justifiant au regard de sa situation personnelle, (...), ou des intérêts qu'elle entend défendre ». C'est par cette deuxième alternative que les associations pourront se saisir du référé liberté. Les intérêts que les associations entendent défendre sont en effet ceux inscrits dans les statuts, notamment au titre de l'objet social, en l'occurrence la protection de l'environnement.

Pour les associations agréées de protection de l'environnement, il ne devrait pas y avoir d'obstacle à la recevabilité de leur recours sur ce point. L'agrément est délivré dans les conditions prévues par l'article L. 141-1 du Code de l'environnement, et constitue alors une reconnaissance de l'engagement effectif et durable dans la protection de l'environnement de l'association. Ces associations agréées bénéficient d'une présomption d'intérêt à agir que le juge administratif a dégagé sur le fondement de l'article L. 142-1 du même code, qui dispose que : « *toute association de protection de l'environnement agréée (...) justifi[e] d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément* ». Par conséquent, le référé liberté pourra très être largement mobilisé par les associations agréées pour la défense de l'environnement, dont l'intérêt à agir sera présumé.

En revanche s'agissant des associations qui ne bénéficient pas de l'agrément, la voie référé liberté apparaît un peu étroite. L'article L. 142-1 précité prévoit que : « *toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci* ». Et, le Conseil d'État a rappelé dans un arrêt *Association de défense du patrimoine naturel à Plourin*<sup>437</sup> du 25 juillet 2013 que « *l'article L. 142-1 du code de l'environnement ne conditionne pas la*

---

<sup>437</sup> CE, 25 juillet 2013, *Association de défense du patrimoine naturel à Plourin*, n°355745, consid. 2

*recevabilité des actions en justice des associations de protection de l'environnement à la délivrance d'un agrément par l'autorité administrative, mais se limite à reconnaître une présomption d'intérêt à agir pour contester certaines décisions administratives au bénéfice des associations de protection de l'environnement qui en sont titulaires ; que cette disposition ne fait pas obstacle à ce que les associations non agréées puissent engager des instances devant les mêmes juridictions si elles justifient, comme tout requérant, d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour agir ».* Toutefois, le juge administratif apprécie souvent de manière assez stricte l'intérêt à agir de ces associations, en procédant à un examen *in concreto*. Leur intérêt est apprécié par rapport à leur objet social<sup>438</sup>, qui ne doit ni être trop large<sup>439</sup> ni trop restreint par rapport à l'objet de l'atteinte alléguée, et également par rapport à leur champ d'intervention géographique<sup>440</sup>. Il est aisément déductible que le juge du référé liberté fera ici de même. Ainsi, *a contrario* il sera plus difficile pour les associations non agréées de justifier d'une atteinte aux intérêts qu'elles entendent défendre. Le Conseil d'État ayant volontairement restreint l'ouverture du prétoire du référé liberté en matière environnementale, on peut se douter qu'il appréciera strictement la recevabilité de leurs recours.

La réponse aux deux autres interrogations s'impose avec plus d'évidence. Il est manifestement indispensable que les associations puissent avoir recours au référé liberté dès lors qu'elles seules pourront se prévaloir d'une atteinte pure à l'environnement dans le cadre des conditions posées par le Conseil. Elles seules pourront obtenir la protection des atteintes purement écologiques à très bref délai. C'est en ce sens que l'intervention des associations en référé liberté va permettre d'augmenter la protection de l'environnement, qui n'aura plus à être en lien avec l'espèce humaine pour pouvoir bénéficier de mesures sous 48 heures.

Au regard de ces éléments, il peut être espéré que, même si le champ de mise en œuvre du référé liberté est restreint, les associations pourront se saisir massivement de cette nouvelle voie contentieuse. Suite au prononcé de quelques injonctions ou suspension par le juge du référé liberté, l'État saisira peut-être la nécessité de prendre en compte davantage l'environnement dans sa gestion de l'action publique...

---

<sup>438</sup> CE, 28 octobre 1987, *Association pour la défense des sites et paysages*, n°58096

<sup>439</sup> Pour illustration voir : CE, 15 avril 2005, *Association des citoyens et contribuables de la communauté de communes Saane-et-vienne*, n° 273398

<sup>440</sup> Pour illustration voir : CE, 25 juin 2012, *Collectif antinucléaire 13*, n°346395

Si le concours des acteurs nationaux est nécessaire pour infléchir l'action publique en faveur d'une meilleure protection du droit à un environnement sain, le rôle des acteurs internationaux ne doit pas être oublié (**Section 2**).

## ***SECTION 2 : Le nécessaire concours des acteurs à l'échelle internationale et européenne pour garantir le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé***

La protection internationale de l'environnement et la reconnaissance de sa dimension planétaire ne datent pas d'aujourd'hui. D'ailleurs, le début des années 1980, le juriste René Jean Dupuy avait bien analysé les périls guettant la planète : « *L'interdépendance écologique est aussi évidente, alors que l'on sait, par la presse, que les lacs de Norvège sont pollués par les fumées industrielles en provenance du Canada ou que les insecticides utilisés en agriculture dans l'hémisphère Nord s'en vont atteindre les pingouins de l'Antarctique* ». Un triste lien peut être fait avec l'actualité, les fumées émanant des incendies qui ravagent actuellement Canada traversent les frontières et atteignent l'est des États-Unis et la Norvège, témoignant encore de cette interdépendance des atteintes à l'environnement.

Dans un tel cadre, la mobilisation des acteurs à un niveau supérieur que celui de l'État apparaît ainsi nécessaire. Il s'agira alors de mettre en exergue le rôle des différents acteurs à l'échelle internationale (§-1) et européenne (§-2), qui pourront contribuer à la protection du droit à un environnement sain et respectueux de la santé.

### **§ - 1 : Le rôle des acteurs internationaux dans la protection de l'environnement**

Ces dernières années ont été marquées par la construction progressive d'un corpus de droit international de l'environnement<sup>441</sup>, visant à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement. Si un tel corpus a pu naître, c'est en raison de la mobilisation des acteurs étatiques dans un système de coopération (A) et de la pression des organisations non étatiques à l'instar des organisations non gouvernementales (ONG) (B).

---

<sup>441</sup> MALJEAN-DUBOIS (S.) et PETIT (Y.), « Environnement : généralités », *Répertoire de droit international*, juillet 2022

## A. La nécessaire coopération environnementale des États à l'échelle mondiale

La conférence de Stockholm de 1972 a eu pour conséquence de contraindre les États à acquérir une vision de l'écologie dépassant leur propre préoccupation. L'assemblée générale des Nations Unies avait en effet décidé de convoquer une Conférence des Nations Unies sur l'environnement, dans l'objectif de définir une action commune des États pour préserver et améliorer l'environnement<sup>442</sup>. Ainsi que l'affirme le principe 25 de la Déclaration de Stockholm de 1972, « *les États doivent veiller à ce que les organisations internationales jouent un rôle coordonné, efficace et dynamique dans la préservation et l'amélioration de l'environnement* ». A la suite de cette conférence, est créé le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), plus haute autorité des Nations unies dédiée aux questions environnementales, dont la mission est de coordonner les actions environnementales de l'Organisation des Nations Unies (ONU)<sup>443</sup>. Certes il ne s'agit là que d'un programme, *soft law* par définition, mais il n'en est pas moins primordial en définissant le cadre général de la coopération internationale en matière environnementale<sup>444</sup>.

Au-delà de ces formes institutionnelles sont nées des institutions d'un genre nouveau, les institutions conventionnelles. Ainsi, les Conférences des parties (COP), instituées lors de l'adoption de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC)<sup>445</sup>, réunissent chaque année les membres de la convention et les acteurs de la société civile (ONG, syndicats, entreprises...) en vue de négocier de nouveaux engagements sur le climat<sup>446</sup>. Ces conférences des parties soulignent la pertinence du rôle des États en matière environnementale, mais aussi les limites de leur capacité d'intervention. En effet, il est clair que les négociations ne peuvent passer que par les États membres, or beaucoup d'entre eux se trouvent dans l'impossibilité de tenir les engagements. La France la première a été condamnée à l'occasion de l'affaire *Commune de Grande Synthe* pour méconnaissance des engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris<sup>447</sup>.

---

<sup>442</sup> PRIEUR (M.), *op. cit.*, p. 68

<sup>443</sup> Site institutionnel *Vie publique*, consulté le 10 juin 2023 : <https://www.vie-publique.fr/fiches/274831-quest-ce-que-le-pnue-ONU-environnement>

<sup>444</sup> NAIM-GESBERT (E.), *op. cit.*, p. 52

<sup>445</sup> La CCNUCC a été adoptée lors du sommet de la terre de Rio en 1992

<sup>446</sup> Site institutionnel *Vie publique*, consulté le 10 juin 2023 : <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/272070-cop-sommets-de-la-terre-six-questions-sur-les-conferences-du-climat>

<sup>447</sup> Adopté le 12 décembre 2015 à l'occasion de la COP 21 à Paris, entré en vigueur le 4 novembre 2016

Cette action internationale reste encore toutefois trop fragmentée en l'absence d'une organisation mondiale de l'environnement. Cela pose des difficultés en matière de cohérence et de coordination des moyens. Un rapport du PNUÉ en 2001 alertait déjà que « *la multiplication des institutions, des problèmes et des accords relatifs à l'environnement met les systèmes actuels et notre aptitude à les gérer à rude épreuve* »<sup>448</sup>.

Les États restent des acteurs indispensables de la construction du droit international de l'environnement, visant à garantir un haut niveau de protection de l'environnement et de lutter contre le changement climatique et ses conséquences. A leurs côtés, les acteurs non étatiques ont également un rôle à jouer (B).

#### B. Le rôle efficace des acteurs non étatiques : l'exemple des organisations non gouvernementales

Le droit international de l'environnement est marqué par l'action des entités non étatiques à l'instar des ONG. Si ces dernières ont parfois du mal à s'imposer en raison du rôle encore prépondérant des États, elles arrivent néanmoins à exercer une influence de taille en matière d'environnement<sup>449</sup>. En effet, de très nombreuses ONG militent et œuvrent chaque jour pour la préservation de l'environnement. Ces associations à vocation internationale vont, par leur influence, permettre d'infléchir les décisions prises au niveau de tous les continents<sup>450</sup>, et ce par le biais de trois principales fonctions. En premier lieu, les ONG auront une large fonction de sensibilisation, d'alerte et de *lobbying*. Ensuite, même si elles ne peuvent pas réellement participer à la prise de décision, elles peuvent toutefois participer au processus de production des normes du droit international de l'environnement, en suggérant et proposant, lors des COP par exemple. Enfin, les ONG jouent un rôle important en contribuant au suivi et au contrôle des engagements des États en matière environnementale<sup>451</sup>. Certaines ONG retiennent particulièrement l'attention, par leur poids et leur influence sur la scène internationale et médiatique, telles que *Greenpeace*, *World Wide Fund for Nature (WWF)*, ou encore *Sea Shepherd*.

---

<sup>448</sup> MALJEAN-DUBOIS (S.) et PETIT (Y.), *préc.*

<sup>449</sup> *Ibid.*

<sup>450</sup> SÉROUSSI (R.), *Droit international de l'environnement*, Dunod, p. 166

<sup>451</sup> MALJEAN-DUBOIS (S.) et PETIT (Y.), *préc.*

Il aurait également pu être pris l'exemple de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), qui est une structure hybride composée de membres tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Par ses activités, et notamment la création de la Liste rouge faisant l'inventaire des espèces menacées, elle apporte son expérience aux États et contribue à l'élaboration de traités internationaux et grandes conventions internationales en matière environnementale.

Finalement, comme à l'échelle nationale, les acteurs non étatiques ont un rôle prépondérant à jouer. Ils peuvent en effet exercer des pressions importantes, voire décisives<sup>452</sup>, sur les États et donc permettre d'infléchir l'action environnementale au niveau international, en faveur d'une politique plus respectueuse du droit à l'environnement.

Le concours de l'Union européenne est également essentiel pour garantir la protection du droit à l'environnement (§-2).

### **§ - 1 : Le rôle de l'Union européenne en matière environnementale**

Le rôle de l'Union européenne ne doit pas être négligé. Les initiatives, projets, livres blancs<sup>453</sup> et verts<sup>454</sup> ainsi que programmes concrétisés dans des textes de droit illustrent bien l'implication de l'Union à la cause écologique<sup>455</sup>. Les conditions de mise en œuvre de cette compétence environnementale de l'Union doivent être rappelées (A), pour ensuite évoquer quelques aspects de sa politique environnementale (B).

#### **A. L'exercice de la compétence environnementale de l'Union européenne**

L'environnement prend une place croissante dans la politique de l'Union européenne, qui consacre d'ailleurs plus de 30 % de son budget à la lutte contre le changement climatique et à la défense de l'environnement<sup>456</sup>.

---

<sup>452</sup> *Ibid.*

<sup>453</sup> Livre Blanc sur la responsabilité environnementale de 2000 ; Livre Blanc sur la stratégie politique dans le domaine des substances chimiques de 2001

<sup>454</sup> Livre Vert sur la responsabilité sociale des entreprises

<sup>455</sup> SÉROUSSI (R.), *Droit international de l'environnement*, Dunod

<sup>456</sup> Site du parlement européen consulté le 11 juin 2023 : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/71/politique-environnementale-principes-generaux-et-cadre-de-base>

La compétence environnementale fait l'objet d'une compétence partagée en vertu de l'article 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>457</sup>. Cela signifie, en vertu du paragraphe 3 de l'article 2 du même traité, que « *l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine* », les États membres exerçant leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser d'exercer la sienne. Dans ce cadre, deux grands principes vont régir l'exercice de la compétence environnementale de l'Union européenne.

D'une part, il s'agit du principe de subsidiarité<sup>458</sup> qui impose aux institutions européennes, avant qu'elles n'exercent une compétence partagée, de vérifier que leur intervention présente une valeur ajoutée par rapport à l'intervention des États membres. Il s'agit ainsi d'un principe de délimitation des compétences dynamique, selon lequel le niveau auquel il convient d'agir peut varier en fonction des circonstances<sup>459</sup>. Les États acceptent toutefois facilement de reconnaître que l'action de l'Union sera plus efficace dans le domaine de la protection de l'environnement, dès lors que l'action isolée d'un État reste limitée et qu'une action collective a plus de poids.

D'autre part, le principe de proportionnalité<sup>460</sup> guide également l'exercice de la politique environnementale de l'Union européenne, selon lequel elle doit agir dans les limites fixées par les traités sans excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés. La politique environnementale de l'Union est l'expression de ce principe. Ainsi pour illustration, la législation de l'Union a principalement recours aux directives plutôt qu'aux règlements dans la mesure où il s'agit de la mesure la moins contraignante pour les États. Dans le domaine de l'eau, il a par exemple été préféré une directive cadre plutôt qu'un règlement<sup>461</sup>.

Le cadre des modalités d'exercice de la compétence environnementale de l'Union étant posé, il s'agit de présenter quelques aspects de cette politique environnementale (B).

---

<sup>457</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), dit « Traité de Rome », du 25 mars 1957, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958.

<sup>458</sup> Art. 5 paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE) du 7 février 1992, en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993

<sup>459</sup> ROUSSO (A.), cours « Droit international de l'environnement et développement durable » dispensé en Master I

<sup>460</sup> Art. 5 paragraphe 4 du TUE

<sup>461</sup> Directive cadre sur l'eau (2000/60/CE) du 23 octobre 2000

## B. La politique environnementale de l'Union européenne

L'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne impose que les exigences de protection de l'environnement soient intégrées dans l'ensemble des politiques et actions de l'Union<sup>462</sup>. Ce sont les articles 191 à 193 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fixent les objectifs de la politique environnementale de l'Union. Il s'agit notamment de « *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique* »<sup>463</sup>. On retrouve ici formulé en des termes différents, le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé. Le rôle de l'Union européenne est alors de garantir le droit à un environnement sain « *à un niveau de protection élevé* »<sup>464</sup>. La réalisation de ces objectifs, et donc la politique environnementale de l'Union, est guidée par plusieurs principes que sont le principe de précaution, d'action préventive, de correction des atteintes à l'environnement et de pollueur payeur.

Cette politique environnementale de l'Union s'articule notamment autour de programmes d'action pluriannuels, publiés par la Commission européenne, qui présentent les propositions législatives à venir en matière d'environnement<sup>465</sup>. Le dernier a été adopté par le Conseil le 29 mars 2022, il s'agit du huitième programme d'action pour l'environnement, ayant vocation à guider l'action environnementale de l'Union européenne pour la période 2021 à 2030. Il fixe pour « *objectif prioritaire à long terme que, au plus tard en 2050, les personnes vivent bien, dans les limites de notre planète, dans une économie du bien-être où rien n'est gaspillé, où la croissance est régénérative, où la neutralité climatique dans l'Union est assurée et où les inégalités ont été considérablement réduites* »<sup>466</sup>. Et poursuit, en soulignant qu'« *un environnement sain est à la base du bien-être de toutes les personnes et constitue un environnement dans lequel la biodiversité est conservée, les écosystèmes prospèrent et la*

---

<sup>462</sup> Site institutionnel *ue.delegfrance* consulté le 11 juin 2023 : <https://ue.delegfrance.org/les-politiques-environnementales>  
et#:~:text=La%20politique%20environnementale,-Principaux%20enjeux&text=La%20lutte%20contre%20la%20pollution,li%C3%A9s%20%C3%A0%20la%20pollution%20atmosph%C3%A9rique

<sup>463</sup> Art. 191 paragraphe 1 du TFUE

<sup>464</sup> Art. 191 paragraphe 2 du TFUE

<sup>465</sup> Site du Parlement européen consulté le 11 juin 2023 : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/71/politique-environnementale-principes-generaux-et-cadre-de-base>

<sup>466</sup> Article 2 paragraphe 1 du programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030

*nature est protégée et restaurée* »<sup>467</sup>. L'Union européenne place donc au cœur de sa politique l'objectif de garantir le droit à un environnement sain, équilibré et respectueux de la santé.

Il est également possible d'illustrer la politique environnementale de l'Europe à travers l'exemple du Pacte vert européen ou *Green Deal* sur lequel s'appuie d'ailleurs ce 8<sup>ème</sup> programme, par lequel l'Union européenne se fixe des engagements environnementaux chiffrés : atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Cet engagement politique est transformé en obligation contraignante depuis la loi européenne sur le climat de juin 2021<sup>468</sup> <sup>469</sup>, fixant notamment un objectif intermédiaire de réduction d'au moins 55% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030<sup>470</sup>.

Finalement, par la réalisation de sa politique environnementale l'Union européenne va contribuer à élever le niveau de protection dû au droit à un environnement sain. Il ne faut pas oublier de souligner que l'Union européenne cela passera aussi par les négociations internationales en matière environnementale<sup>471</sup>. L'Union est en effet partie à de nombreux accords internationaux et régionaux en matière environnementale relatifs à la protection de la nature et de la biodiversité, la lutte contre changement climatique ou encore la pollution de l'air et de l'eau<sup>472</sup>. Elle a ainsi contribué à l'élaboration de textes et accords internationaux tels que l'Accord de Paris ou le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies.

Pour conclure, ce dernier chapitre avait vocation à montrer et illustrer que la protection du droit à un environnement sain dans un contexte d'urgence écologique ne saurait passer par l'intervention seule du juge, et encore moins du juge du référé liberté, mais que d'autres acteurs à l'échelle nationale et internationale ont leur rôle à jouer. En d'autres termes, si l'apport de la décision du 20 septembre 2022 est une nouvelle avancée pour l'environnement, elle ne saurait infléchir l'action publique vers une meilleure protection de l'environnement.

---

<sup>467</sup> *Ibid.*

<sup>468</sup> Règlement UE 2021/1119 du 30 juin 2021

<sup>469</sup> Site institutionnel du Ministère de la transition écologique, consulté le 11 juin 2023 : <https://www.ecologie.gouv.fr/climat-energie-conseil-lunion-europeenne-adopte-des-textes-cles-du-paquet-fit-55>

<sup>470</sup> Elle remplace l'ancien objectif européen qui était fixé à une réduction de 40%

<sup>471</sup> Art. 218

<sup>472</sup> Site du parlement européen consulté le 11 juin 2023 : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/71/politique-environnementale-principes-generaux-et-cadre-de-base>

## CONCLUSION :

Les mots de Tiphaine Rombauts-Chabrol résument bien ce qu'il a été tenté de démontrer tout au long de cette étude : « *Évoquer le droit à la protection de l'environnement et le référé liberté revient à conter l'histoire d'une rencontre laborieuse, dont la consécration a fini par advenir, mais de manière très encadrée, en lui conférant un statut tellement rigide qu'il empêche d'aboutir à une quelconque révolution* »<sup>473</sup>.

Le Conseil d'État a en effet tardé pour consacrer le droit de chacun de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé tel que proclamé par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement au rang de liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative, mais il a finalement choisi d'ouvrir la voie du référé liberté à une matière centrale de notre siècle : le droit de l'environnement.

La décision du 20 septembre 2022 est alors intéressante à plusieurs égards. D'un point de vue contentieux, le Conseil d'État est venu élargir les voies de recours dont peuvent se saisir les requérants pour faire cesser une atteinte à l'environnement. Le référé liberté s'ajoute ainsi aux côtés des procédures de référé qui étaient classiquement utilisées jusqu'alors, ne permettant toutefois d'obtenir que des mesures provisoires ; et aux côtés de procédures devant le juge du fond qui connaissent un essor exponentiel avec les récents procès de la justice climatique, permettant certes d'obtenir de réelles mesures mais dans un délai bien trop long. Le référé liberté vient alors pallier les insuffisances de chacune de ces voies, en permettant d'obtenir des mesures concrètes, voire parfois même définitives, dans des délais extrêmement restreints.

D'autre part d'un point de vue des libertés fondamentales, cette décision est remarquable dès lors qu'elle vient consacrer une nouvelle liberté au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Elle s'intègre ainsi au mouvement d'extension du champ de ces libertés initié par la Haute juridiction depuis la création de cet outil contentieux en juin 2000.

Enfin, le choix de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement comme 39<sup>ème</sup> et, pour l'instant dernière, liberté fondamentale au sens du référé liberté n'est pas anodin. Témoin de la volonté du juge de prendre davantage en compte les considérations environnementales dans le cadre de son office, le recours à l'article 1<sup>er</sup> traduit à la fois le souci d'un ancrage constitutionnel et une

---

<sup>473</sup> ROMBAUTS-CHABROL (T.), *préc.*

conception largement « anthropocentrée » des intérêts à protéger<sup>474</sup>. Il n'en demeure pas moins que cette décision constitue une nouvelle étape à la protection de l'environnement, et démontre que 17 ans après son adoption, la Charte de l'environnement continue de produire des effets remarquables en la matière<sup>475</sup>.

De telles avancées sont toutefois remises en cause par les nombreuses difficultés et obstacles procédurales auxquels se verront confrontés les requérants lorsqu'ils souhaiteront obtenir du juge du référé liberté la suspension ou la réparation immédiate d'une atteinte à l'environnement. Le juge du Palais royal a en effet assorti la consécration de cette nouvelle liberté fondamentale de deux séries de strictes conditions, formulées de telle manière à réserver l'accès au juge du référé liberté à des situations individuelles, et surtout à des situations tout à fait exceptionnelles<sup>476</sup>. Aussi, il ne faut pas oublier que la procédure prévue par l'article L.521-2 demeure avant tout une procédure de référé, par définition provisoire et donc insuffisante pour obtenir un changement définitif et durable à la protection de l'environnement.

L'ordonnance du 20 septembre 2022 a certes une portée concrète fortement limitée, mais cette portée n'en demeure pas moins réelle<sup>477</sup>. Il n'est d'ailleurs pas exclu que la procédure de référé apparaisse la seule pertinente dans certains cas<sup>478</sup>. C'est notamment le cas en présence d'autorisations d'abattages d'arbres ou de destruction d'espèces protégées. Encore, cette procédure apparaît la plus à même de répondre aux situations d'accidents industriels, à l'instar des événements Lubrizol<sup>479</sup> ou AZF<sup>480</sup>, dans lesquelles l'administration tarderait à adopter « des mesures de protection des populations exposées à un risque d'atteinte à leur santé en raison de leur environnement immédiat »<sup>481</sup>. Enfin, Sara Brimo relève également à juste titre que la procédure de référé liberté pourrait également être envisagée « en cas de pics de pollution susceptibles de causer une atteinte grave à la santé des populations », ce qui permettrait

---

<sup>474</sup> COURRÈGES (A.), « Environnement - J'écris ton nom », *art. cit.*

<sup>475</sup> GOSSEMENT (A.), « Référé-liberté : le Conseil d'État entrouvre la porte aux défenseurs de l'environnement », *Droit de l'environnement – La revue du développement durable*, octobre 2022, n°315, p. 287

<sup>476</sup> ROMBAUTS-CHABROL (T.), *préc.*

<sup>477</sup> JOLIVET (S.), « L'équilibre au secours de la diversité biologique. A propos de la liberté fondamentale environnementale « au sens de » l'article L. 521-2 du CJA », « Libertés fondamentales », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/1, volume 48, p. 217

<sup>478</sup> JANICOT (T.) et PRADINES (D.), *art. cit.*

<sup>479</sup> Incendie de l'usine Lubrizol en septembre 2019 à Rouen, ayant causé une importante pollution de l'eau et de l'air.

<sup>480</sup> Explosion de l'usine AZF en septembre 2001 à Toulouse, causant une trentaine de morts, de nombreux blessés et d'importants dégâts matériels

<sup>481</sup> BRIMO (S.), *art. cit.*

« d’inclure explicitement, dans le champ de la nouvelle liberté fondamentale consacrée, non seulement la protection d’un environnement équilibré - qui semble être seule en jeu dans l’espèce de l’affaire - mais aussi celle d’un environnement respectueux de la santé »<sup>482</sup>.

A terme, il serait intéressant de s’interroger sur de nouvelles solutions qui permettraient de répondre à l’urgence climatique, dans des conditions moins anthropocentrées, tout en conservant des délais de réponses extrêmement brefs. En d’autres termes, bénéficier des effets théoriques du référé liberté, tout en s’affranchissant de ses limites pratiques, afin d’obtenir une solution réellement efficace en matière de protection environnementale.

Ainsi, dans le cadre de la mission flash menée par l’Assemblée nationale, les députées Naïma Moutchou et Cécile Untermaier suggéraient, entre autres, de maintenir la priorité accordée au référé suspension en matière environnementale, mais d’en assouplir la condition d’urgence<sup>483</sup> ou d’y intégrer la prise en compte du « risque environnemental » qui permettrait une action plus rapide du juge du référé suspension<sup>484</sup>. Il est également possible d’envisager la création d’une procédure de référé *ad hoc*, qui serait un condensé des procédures déjà existantes, et qui deviendrait l’unique voie mobilisable en référé lorsqu’est en cause une atteinte à l’environnement. Une procédure unique permettrait alors de pallier la difficulté liée à la multiplicité des procédures existantes.

Meryem Deffairi suggérait également d’articuler le référé liberté invoqué sur le fondement de l’article 1<sup>er</sup> de la Charte l’environnement avec une action fondée sur l’article L. 1252 du Code civil afin de garantir la protection de la nature en elle-même. Cela, « soit afin que l’une intervienne pour prévenir en urgence les atteintes au droit de « chacun » à jouir d’un environnement sain et équilibré – dans une approche anthropocentrée – tandis que l’autre – dans une dimension écocentrée – permette au juge de prévenir les atteintes à l’environnement per se et aux bénéfices collectifs tirés par les humains de l’environnement. Soit pour qu’une action fondée sur l’article 1252 du Code civil serve de filet aux associations qui n’auraient pas obtenu gain de cause sur le terrain du référé-liberté en raison des strictes conditions qui y sont attachées, au sacrifice de la garantie d’une intervention en 48 heures »<sup>485</sup>.

---

<sup>482</sup> *Ibid.*

<sup>483</sup> Proposition n°5 de la mission flash

<sup>484</sup> Proposition n°7 de la mission flash

<sup>485</sup> DEFFAIRI (M.), *art. cit.*

Enfin, une solution pourrait être de créer une juridiction spécialisée en matière environnementale. Il ne semble pas qu'une telle proposition soit démesurée au regard du contexte climatique alarmant et des conséquences croissantes de ce dernier sur les droits humains. Une telle juridiction serait alors dotée d'une expertise juridique et scientifique suffisante pour appréhender des questions environnementales parfois extrêmement sensibles, et permettrait de proposer des solutions plus adaptées aux atteintes à l'environnement. Avant d'en arriver là, il semble essentiel de commencer par sensibiliser les juges administratifs aux problématiques environnementales. En tout état de cause, et de façon assez évidente, l'intervention du juge ne saurait être la panacée aux problématiques environnementales. Et si les procédures de référés sont une partie de la réponse pour agir rapidement et prévenir les dommages à l'environnement, une transformation de l'action publique est avant tout nécessaire et passe par le concours d'autres acteurs.

En attendant de trouver de nouvelles solutions, « reste à savoir comment les juges des référés, en partie à l'invitation des requérants, s'approprient » la décision du 20 septembre 2022, *M. et Mmc C.*.... « Nous verrons alors si une hirondelle fait ou non le printemps »<sup>486</sup>.

---

<sup>486</sup> COURRÈGES (A.), « Environnement - J'écris ton nom », *art. cit.*

# BIBLIOGRAPHIE

## OUVRAGES :

AUDRAIN-DEMEY (G.), LORMETEAU (B.) et ROMI (R.), *Droit de l'environnement et du développement durable*, L.G.D.J, 11<sup>e</sup> ed., 2021, 780 p.

BROYELLE (C.), *Contentieux administratif*, L.G.D.J, 10<sup>e</sup> ed., 2022-2023, 566 p.

CASSIA (P.), *Les référés administratifs d'urgence*, L.G.D.J, 2003, 198 p.

CERDA-GUZMAN (C.) et SAVONITTO (F.), *Les 10 ans de la Charte de l'environnement 2005-2015*, Institut Universitaire de Varenne, coll. Colloques & Essais, 2016, 276 p.

CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, L.G.D.J, Précis Domat, 2008, 13<sup>e</sup> ed.

CORNU (G.), GHOZI (M.), GORE (A.), et MALINVAUD (P.), *Vocabulaire Juridique*, PUF, 14<sup>e</sup> ed., 2022, 1105 p.

GOHIN (O.) et POULET (F.), *Contentieux administratif*, LexisNexis, 10<sup>e</sup> ed., 2020, 639 p.

GUYOMAR (M.) et SEILLER (B.), avec le concours de MEYNAUD-ZEROUAL (A.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 6<sup>e</sup> ed., 2021, 674 p.

HUGLO (C.), GRENET (C.), GUILLEMARD (J.), *Éviter, réduire, compenser les impacts environnementaux*, ed. Le Moniteur, 2021, 236 p.

LASCOUMES (P.) *Action publique et environnement*, Que sais-je ?, PUF, 2018, 128 p.

MALJEAN-DUBOIS (S.), *Quel droit pour l'environnement ?*, Les fondamentaux, 2008, 158 p.

MOLINER-DUBOST (M.), *Droit de l'environnement*, Cours Dalloz, 2015, 361 p.

MOLINER-DUBOST (M.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2<sup>e</sup> ed., 2019, 501 p.

NAIM-GESBERT (E.), *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, coll. Objectif droit, 3<sup>e</sup> ed., 2019, 289 p.

OLIVIER (S.) et ROLAND (G.), *Environnement et contentieux administratif*, Juris-Service, coll. Environnement, 1995, 226 p.

PERRIN (A.), *Contentieux administratif*, Dalloz, Les mémentos Dalloz, 2<sup>e</sup> ed., 2021, 248 p.

PLANCHET (P.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, Les mémentos Dalloz, 1<sup>re</sup> ed., 2015, 200 p.

PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014, 1048 p.

PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, 7<sup>e</sup> ed., 2016, 1228 p.

ROUX (C.), *L'environnementalisation du droit : études en l'honneur de Sylvie Caudal*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, Colloques & essais, 2020, 324 p.

TORRE-SCHAUB (M.), LORMETEAU (B.), JOUZEL (J.), LAVILLE (B.), *Droit et changement climatique : comment répondre à l'urgence climatique ? - Regards croisés à l'interdisciplinaire - Actes du colloque de lancement du GDR 2032 ClimaLex Paris, 9 novembre 2018*, Collection de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, 2020. 301 p.

VAN LANG (A.), *Droit de l'environnement*, PUF, 5<sup>e</sup> ed., 2021, 623 p.

### **MÉLANGES :**

*Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, 2007, 1786 p.

*Mélanges en l'honneur du professeur Jehan de Malafosse*, LexisNexis, 2016, 513 p.

*Le Droit et l'environnement*, Association Henri Capitant, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010, 192 p.

### **ARTICLES :**

AVALLONE (S.), « Le "droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé" élevé au rang de liberté fondamentale », *Les petites affiches*, n°11, p. 34

BACHELIER (G.), « Le référé liberté », *RFDA*, 2002, p. 261

BALLANDRAS-ROZET (C.), « Quelle effectivité pour les référés-environnement ? », *Revue juridique de l'environnement*, 2016/2, volume 41, p. 253

BEAUFILS (C.) et MALVERTI (C.), « Le référé en liberté », *AJDA*, 2020, p. 1154

BÉTAILLE (J.), « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'Affaire du siècle », *AJDA*, 2021, p. 2228

BILLET (P.), « Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, liberté fondamentale dans le contexte d'un référé liberté », *JCP Administration et Collectivités territoriales*, n°21, 30 mai 2023, p. 2171

BRAUX (X.), « Les impacts négatifs du référé-suspension sur la protection de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2003/2, p. 193

BRILLAT (M.), « L'urgence climatique devant la Cour européenne des droits de l'homme : enjeux et perspectives à partir des audiences du 29 mars 2023 », *Dalloz actualité*, 19 avril 2023

BRIMO (S.), « Le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé : nouvelle liberté fondamentale », *Gazette du palais*, mardi 25 octobre 2022, n°34

CLEMENT (M.) et REICHE-DE VIGAN (S.), « Cycle de conférences (Cour de cassation) : l'office du juge et les enjeux climatiques », *Recueil Dalloz*, 2021 p. 290

COURNIL (C.), LE DYLIO (A.), MOUGEOLLE (P.), « « L'affaire du siècle » : entre continuité et innovations juridiques », *AJDA*, 2019, p.1864

COURRÈGES (A.), « Environnement - J'écris ton nom », *Droit administratif*, n°11, novembre 2022, repère 10

COURRÈGES (A.), « Référé-liberté. Liberté fondamentale. Droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », *Droit administratif*, n°11, novembre 2022, repère 135

DEFFAIRI (M.), « Le droit à l'environnement est une liberté fondamentale au sens du référé-liberté : oui, mais... », *Droit administratif*, n°1, janvier 2023, p. 31

DEFFAIRI (M.), PERRIN (A.), et VAN LANG (A.), « Le contentieux climatique devant le juge administratif », *RFDA*, 2021, p. 747

DEFOORT (B.), « Le droit de chacun de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé est une liberté fondamentale », *Gazette du palais*, mardi 31 janvier 2023, n°3

DELZANGLES (H.), « Le « contrôle de la trajectoire » et la carence de l'État français à lutter contre les changements climatiques », *AJDA*, 2021, p. 2115

DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) et ODINET (G.), « L'urgence dans tous ses états », *AJDA*, 2016, p. 247

FAVOREU (L.), « La notion de liberté fondamentale devant le juge administratif des référés », *Recueil Dalloz*, 2001, p.1739

FONBAUSTIER (L.), « Le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement de 2004 est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, n° 12, Décembre 2022, n° 90

FORT (F-X.), Étude « La « climatisation » du procès administratif », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n° 26, 28 juin 2021, p. 2206

FOUCHER (K.), « Le droit à l'environnement est-il utilement invocable dans le cadre du référé-liberté ? », *AJDA*, 2007, p. 2262

De GAUDEMONT (C.), « Une nouvelle liberté fondamentale invocable en référé ! », *Dalloz Étudiant actualité*, 28 septembre 2022

GAZZARIN (L.), « Reconnaissance par le Conseil d'État du droit de vivre dans un environnement sain en tant que liberté fondamentale au sens du référé-liberté », *Gazette du palais*, mardi 7 février 2023, n°4

GLÉNARD (G.), « Les critères d'identification d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative », *AJDA*, 2003, p. 2008

GOSSEMENT (A.), « Référé-liberté : le Conseil d'État entrouvre la porte aux défenseurs de l'environnement », *Droit de l'environnement – La revue du développement durable*, octobre 2022, n°315, p. 287

GRANDJEAN (M.), « « Nos maisons brûlent et le gouvernement regarde toujours ailleurs » : éléments pour un bilan à propos de l'efficacité de la justice administrative en matière climatique », *Revue juridique de l'environnement*, 2023/1, volume 48, p. 87

HUGLO (C.) et PAUL (G.), « Contentieux administratif de l'environnement », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, fascicule n°4980, dernière actualisation le 21 septembre 2022

JANICOT (T.) et PRADINES (D.), « Environnement : une nouvelle liberté fondamentale en référé, pour quoi faire ? », *AJDA*, 2022, p. 2002

JOLIVET (S.), « L'équilibre au secours de la diversité biologique. A propos de la liberté fondamentale environnementale « au sens de » l'article L. 521-2 du CJA », « Libertés fondamentales », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/1, volume 48, p. 217

KISS (A.), « Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement ? », *Revue juridique de l'environnement*, 1976, p. 15

KISS (A.), « Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement », *Environnement et droits de l'homme*, UNESCO, 1987, p. 13

LE BOT (O.), « Vingt ans de référé-liberté », *AJDA*, 2020, p. 1342

MOLINER-DUBOST (M.), « Ouverture du référé-liberté au « droit à l'environnement » : premières décisions », *AJCT*, 2023 p.121

MULLER-CURZYDLO (A.), « Environnement et développement durable - QPC : prolongation des concessions de mine », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 4, Avril 2022, n°30

PARANCE (B.) et ROCHFELD (J.), « Tsunami juridique au Conseil d'État - Une première décision « climatique » historique », *JCP Edition générale*, n° 49, 30 novembre 2020, p. 1334

PAUL (G.), « Contentieux administratif de l'environnement », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Synthèse n° 350, dernière actualisation 10 août 2022

PRIEUR (M.), « Les nouveaux droits », *AJDA*, 2005, p. 1157

RADIGUET (R.), « Le référé-suspension, terre d'élection pour un contrôle juridictionnel de l'intérêt écologique », note sous TA de Dijon, Ord., 19 Juin 2012, *M. Antonio Meijas De Haro*, n°1201087, *Revue juridique de l'environnement*, 2013/3, volume 38, p. 487

RADIGUET (R.), « La fundamentalité de "la protection de l'environnement" : faut-il s'y référer ? », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n° 45, 14 novembre 2022, p. 2309

RIBOT (C.), « Les collectivités territoriales face à la justice climatique », *JCP Administration et collectivités territoriales*, n° 28, 28 juin 2021, p. 2209

RICHARD (N.), « L'évaluation environnementale stratégique face à l'urgence », *Revue juridique de l'environnement*, 2021/4, volume 46, p. 679

ROLIN (F.), « Le référé liberté, ne sera pas la baguette magique du contentieux environnemental », *Dalloz actualité*, 26 avril 2021

ROTOULLIÉ (J-C.), « Le contentieux de la légalité », *RFDA*, 2019 p. 644, tiré du dossier « Le contentieux climatique devant le juge administratif », *RFDA*, 2019, p. 629

ROTOULLIÉ (J-C.), « Article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement et référé-liberté », *Revue de droit immobilier*, 2022, p. 641

SAVONITTO (F.), « Une décision environnementale historique », *Le blog du CERCOP, questions constitutionnelles*, 4 juin 2022, 14 p. : <https://montpelliercercop.blogspot.com/2022/06/une-decision-environnementale.html>

TESTARD (C.), « À la recherche de l'utilité du référé mesures-utiles », *RFDA*, 2021, p. 665

TORRE-SCHAUB (M.) et LORMETEAU (B.), « Aspects juridiques du changement climatique : de la justice climatique à l'urgence climatique », *JCP Edition Générale*, n° 52, 23 décembre 2019, p. 1385

TORRE-SCHAUB (M.), « le procès climatique à l'étranger », *RFDA*, 2019, p. 660

TORRE-SCHAUB (M.), « Bilan et perspectives pour la justice climatique », *Energie - Environnement - Infrastructures* n° 10, octobre 2021, n° 23

TORRE-SCHAUB (M.), « Le contentieux climatique : du passé vers l'avenir », *RFDA*, 2022, p.75

TROUILLY (P.), « L'environnement et les nouvelles procédures d'urgence devant le juge administratif », *Environnement et Développement durable*, n°8-9, août 2002, chron. 15

ZARKA (J.-C.), « Le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement », *Les petites affiches*, n°66, 2 avril 2021, p. 26

ZARKA (J.-C.), « Il est désormais possible de recourir au référé-liberté pour la protection de l'environnement ! », *Les petites affiches*, janvier 2023, p. 34

### **CONCLUSIONS, CHRONIQUES ET NOTES DE JURISPRUDENCE :**

BOTTEGHI (D.), concl. sur CE, 16 novembre 2011, *Ville de Paris et Société d'Économie Mixte Parisienne*, n° 353172

HOYNCK (S.), concl. sur CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande Synthe*, n°427301

HOYNCK (S.), concl. sur CE, 1<sup>er</sup> juillet 2021, *Commune de Grande Synthe II*, n°427301

HOYNCK (S.), concl. sur CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande Synthe (exécution)*, n°467982

HOYNCK (S.), concl. sur CE, 10 juillet 2020, *Association les amis de la Terre*, n°428409

RANQUET (P.), « Référé-liberté : le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » (concl. sur CE, 2<sup>ème</sup> - 7<sup>ème</sup> chambres réunies, 20 septembre 2022, *M. et Mme C.*, n°451129), *RFDA* 2022, p. 1091

### **ENCYCLOPEDIES ET REPERTOIRES :**

MALJEAN-DUBOIS (S.) et PETIT (Y.), « Environnement : généralités », *Répertoire de droit international*, juillet 2022

De MONSEMBERNARD (M.), « Référés d'urgence : le référé-suspension - Condition d'urgence : une appréciation globale et objective », *Répertoire de contentieux administratif*, juillet 2021

PELLISSIER (G.), « Environnement », *Répertoire de contentieux administratif*, mars 2022

## **ETUDES ET RAPPORTS :**

CINOTTI (B.) et LANDEL (J-F) du Conseil général de l'environnement et du développement durable ; et AGOQUET (D.), ATZENHOFFER (D.) et DELBOS (V.) de l'Inspection générale de la justice, *Une justice pour l'environnement, Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement*, octobre 2019

TORRE-SCHAUB (M.), *Les dynamiques du contentieux climatique - Usages et mobilisations du droit pour la cause climatique*, Rapport final de recherche, décembre 2019

*Le juge administratif et le droit de l'environnement*, Les dossiers thématiques du Conseil d'État mis en ligne le 1<sup>er</sup> juin 2015

## **THESES :**

LE BOT (O.), *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté*, Collection des Thèses, n° 9, 2006, 699 p.

MICHEL (G.), *La notion d'urgence en droit administratif de l'environnement*, Droit. Université de Limoges, 2006, 392 p. : <https://aurore.unilim.fr/theses/nxfile/default/ea8ed52d-4aa1-46a5-921b-1a928b8a5e93/blobholder:0/2006LIMO0522.pdf>

## **MEMOIRE :**

RHETY (C-A), *La notion « d'effet utile » dans l'office du juge de l'excès de pouvoir - Réflexion sur la jurisprudence Conseil d'État*, 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, 2021, 128 p.

## **COLLOQUE :**

Journée d'études « Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », le 10 mars 2023 à l'Université Paul-Valéry Montpellier 3, organisée par le CERCCLÉ avec le parrainage de l'AFDC, sous la direction scientifique de F. SAVONITTO

## **DISCOURS**

LASSERRE (B.), « L'environnement : les citoyens, le droit, les juges », discours d'introduction de la 6<sup>ème</sup> édition des *Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, prononcé le 21 mai 2021 à la Cour de cassation.

SAUVE (J.M.), « Bilan de quinze années d'urgence devant le juge administratif », Discours d'ouverture de la 5<sup>ème</sup> édition des *États généraux du droit administratif*, colloque ayant pour thème « L'urgence devant le juge administratif » organisé par le Conseil d'État et le Conseil national des Barreaux à la Maison de la chimie le 26 juin 2015.

## **COMMUNICATIONS**

MOUTCHOU (N.) et UNTERMAÏER (C.), Mission flash sur le référé spécial environnemental, communication à l'Assemblée nationale, 10 mars 2021

# ANNEXE

**CONSEIL D'ETAT**  
statuant  
au contentieux

N° 451129

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

\_\_\_\_\_  
M. et Mme C.

\_\_\_\_\_  
M. Clément Tonon  
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 2ème et 7ème chambres  
réunies)

\_\_\_\_\_  
M. Philippe Ranquet  
Rapporteur public

Sur le rapport de la 2ème chambre  
de la Section du contentieux

\_\_\_\_\_  
Séance du 5 septembre 2022  
Décision du 20 septembre 2022

Vu la procédure suivante :

M. B... C... et Mme A... C... ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Toulon, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au département du Var de suspendre les travaux de recalibrage de la route départementale n°29 au lieu-dit « Les Martins », sur le territoire de la commune de la Crau.

Par une ordonnance n° 2100764 du 25 mars 2021, le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a rejeté leur demande.

Par un pourvoi, enregistré le 26 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. et Mme C...demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) statuant en référé, de faire droit à leur demande ;

3°) de mettre à la charge du département du Var la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment la Charte de l'environnement à laquelle renvoie son Préambule ;

- le code de l'environnement ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Clément Tonon, auditeur,

- les conclusions de M. Philippe Ranquet, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Zribi, Texier, avocat de M. et Mme C..., et à la SARL Cabinet Briard, avocat du département du Var ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces soumis au juge des référés du tribunal administratif de Toulon que, par délibération du 27 octobre 2016, le conseil départemental du Var a décidé le recalibrage de la route départementale n° 29 au niveau de la commune de La Crau, avec création d'une voie cyclable au lieu-dit « Les Martins », et a entrepris les travaux correspondants au cours de l'année 2021. Par une ordonnance du 25 mars 2021, rendue sur le fondement de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal administratif a rejeté la demande de M. et Mme C... tendant, sur le fondement de l'article L. 521-2 du même code, à ce qu'il soit enjoint au département du Var de suspendre ces travaux. M. et Mme C... se pourvoient en cassation contre cette ordonnance.

2. D'une part, aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ». Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». Aux termes de l'article L. 521-3 du même code : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 122-2 du code de l'environnement : « *Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une*

*décision d'approbation d'un projet visé au I de l'article L. 122 1 est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée* ». En vertu de l'article L. 123-16 de ce même code : « *Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. / Il fait également droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ou que la participation du public prévue à l'article L. 123-19 ait eu lieu. (...)* ».

4. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que pour prévenir ou faire cesser une atteinte à l'environnement dont il n'est pas sérieusement contestable qu'elle trouve sa cause dans l'action ou la carence de l'autorité publique, le juge des référés peut, en cas d'urgence, être saisi soit sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ou, le cas échéant, sans qu'aucune condition d'urgence ne soit requise, sur le fondement des articles L. 122-2 et L. 123-16 du code de l'environnement, afin qu'il ordonne la suspension de la décision administrative, positive ou négative, à l'origine de cette atteinte, soit sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, afin qu'il enjoigne à l'autorité publique, sans faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, de prendre des mesures conservatoires destinées à faire échec ou à mettre un terme à cette atteinte.

5. En outre, le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Toute personne justifiant, au regard de sa situation personnelle, notamment si ses conditions ou son cadre de vie sont gravement et directement affectés, ou des intérêts qu'elle entend défendre, qu'il y est porté une atteinte grave et manifestement illégale du fait de l'action ou de la carence de l'autorité publique, peut saisir le juge des référés sur le fondement de cet article. Il lui appartient alors de faire état de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour elle de bénéficier, dans le très bref délai prévu par ces dispositions, d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de cet article. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 précité est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires. Compte tenu du cadre temporel dans lequel se prononce le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2, les mesures qu'il peut ordonner doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

6. Il résulte de ce qui précède qu'en jugeant, pour rejeter la demande de M. et Mme C..., que la protection de l'environnement ne constituait pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a commis une erreur de droit. Les requérants sont, par suite, fondés à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée.

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

8. Ainsi qu'il a été dit au point 5, le requérant qui saisit le juge des référés sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit justifier

des circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à très bref délai d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de cet article. Pour justifier de l'urgence, les requérants, qui possèdent un laboratoire limitrophe de l'endroit où se déroulent les travaux contestés et où ils mènent depuis plusieurs années un travail de recensement et d'études des espèces protégées s'y trouvant, font valoir que la poursuite de ces travaux portera atteinte de manière irréversible à ces espèces protégées et entraînera la destruction de leur habitat. Toutefois, les travaux litigieux résultent d'un projet arrêté par une délibération du 27 octobre 2016 du conseil départemental du Var et ont notamment donné lieu, ensuite, à une déclaration au titre de la loi sur l'eau et à une autorisation de défrichement par arrêté préfectoral de décembre 2020, que les requérants n'ont pas contestées. Dans ces conditions, la condition d'urgence particulière requise par l'article L. 521-2 du code de justice administrative ne peut être regardée comme remplie.

9. Au demeurant, il résulte du diagnostic environnemental préalable réalisé en janvier 2017 par le département du Var que la sensibilité du milieu naturel, notamment biologique, au projet envisagé est modérée, et qu'aucun enjeu de conservation notable n'a pu être identifié. Par ailleurs, la nature et l'ampleur limitée des travaux ont justifié que le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, par arrêté du 1<sup>er</sup> août 2018 portant décision d'examen au cas par cas en application de l'article R. 122-3 du code de l'environnement, dispense le projet d'étude d'impact. Les requérants se bornant à faire valoir, de façon générale, le risque d'atteinte irréversible aux espèces qu'ils étudient, il ne résulte pas de l'instruction que la poursuite des travaux contestés porterait une atteinte grave et manifestement illégale à leur droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

10. Il résulte de ce qui précède que la demande de suspension des travaux présentée par M. et Mme C... doit être rejetée.

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge du département du Var, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le département du Var au titre des mêmes dispositions.

#### DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : L'ordonnance n° 2100764 du 25 mars 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Toulon est annulée.

Article 2 : La demande présentée par M. et Mme C... devant le juge des référés du tribunal administratif de Toulon est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. B... C..., premier dénommé, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au département du Var.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et des Outre-mer.

# TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	4
LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS.....	5
SOMMAIRE .....	6
INTRODUCTION .....	8
<b>PARTIE 1 : LES APPORTS DE LA DECISION DU 20 SEPTEMBRE 2022 M. ET MME C...</b> .....	<b>21</b>
CHAPITRE 1 : LA CONSECRATION D'UNE NOUVELLE PROCEDURE D'URGENCE EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE .....	21
<i>SECTION 1 :L'élargissement bienvenu des voies contentieuses d'urgence en matière l'environnementale</i> 22	
§ - 1 : Le référé liberté complétant les référés administratifs de droit commun .....	22
A.    Le référé suspension, voie privilégiée du contentieux environnemental .....	23
B.    L'utilisation marginale du référé mesures utiles dans le contentieux environnemental .....	26
§ - 2 : Le référé liberté en concurrence avec les référés spécialement adaptés à la matière environnementale.....	30
A.    Une protection par les référés-environnement spécialement adaptée aux enjeux environnementaux.....	30
B.    L'automatisme des référés-environnement non soumis à une condition d'urgence, gage de leur efficacité .....	33
<i>SECTION 2 :Le référé liberté, panacée aux limites des référés de droit commun en matière environnementale.....</i>	<i>35</i>
§ - 1 : L'office étendu du juge du référé liberté permettant une réponse plus adaptée au contentieux environnemental.....	35
A.    La diversité des comportements dont le juge du référé liberté peut être saisi .....	35
B.    La diversité des mesures prononcées par le juge du référé liberté.....	37
§ - 2 : Une procédure efficace au regard de sa condition d'extrême urgence .....	38
A.    La spécificité de la notion d'urgence en matière environnementale.....	38
B.    Une procédure de référé plus adaptée aux enjeux environnementaux actuels.....	40

CHAPITRE 2 : LA CONSECRATION D'UNE NOUVELLE LIBERTE FONDAMENTALE AU SENS DU REFERE LIBERTE.....	43
--	----

<i>SECTION 1 :Le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé érigé au rang de liberté fondamentale au sens du référé liberté.....</i>	43
---	----

§ - 1 : Une consécration bienvenue .....	44
--	----

A. Une consécration dans le mouvement d'extension de la notion de liberté fondamentale .....	44
--	----

B. Le choix de l'article 1 <sup>er</sup> pour ouvrir la protection de l'environnement à la procédure de référé liberté ..	46
---	----

§ - 2 : Une consécration ayant une forte portée symbolique.....	48
---	----

A. Un message témoin de la volonté du juge de prendre davantage en compte les enjeux environnementaux .....	48
--	----

B. Un message ouvrant la voie à une meilleure protection de l'environnement .....	50
---	----

<i>SECTION 2 :Un contexte favorable à la reconnaissance du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé comme liberté fondamentale .....</i>	52
---	----

§ - 1 : Un contexte constitutionnel favorable .....	52
---	----

A. La portée de la charte de l'environnement.....	52
---	----

B. Le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé dans la jurisprudence constitutionnelle .....	54
--	----

§ - 2 : La dimension transnationale du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé .....	57
---	----

A. Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé en droit européen.....	57
--	----

B. Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé en droit international .....	59
--	----

**PARTIE 2 : LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA DECISION DU 20 SEPTEMBRE  
2022, M. ET MME C..... 62**

CHAPITRE 1 : UNE PROCEDURE DE REFERE LIBERTE SOUFFRANT DE NOMBREUSES LIMITES EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE.....	62
--	----

<i>SECTION 1 : Une limite tenant aux conditions de mise en œuvre du référé liberté en matière environnementale extrêmement strictes .....</i>	63
---	----

§ - 1 : Une limitation explicite de l'invocabilité de l'article 1 <sup>er</sup> de la Charte de l'environnement aux seules situations individuelles.....	64
---	----

A. La condition traditionnelle d'une atteinte grave et manifestement illégale analysée au regard de la protection de l'environnement .....	64
---	----

B.	L'appréciation nouvelle de l'atteinte au droit à l'environnement au regard de la situation personnelle du requérant.....	65
§ - 2 :	Des limites émanant de la spécificité de l'urgence en référé liberté .....	68
A.	L'obligation pour le requérant de faire état de circonstances particulières caractérisant la nécessité de bénéficier de mesures à très bref délai .....	68
B.	L'obligation pour le juge de prendre en compte les moyens dont dispose l'administration.....	70
<i>SECTION 2 : Une limite tenant à la nature même d'une procédure de référé rendant nécessaire l'intervention du juge du fond.....</i>		
		72
§ - 1 :	Une jurisprudence dynamique du juge administratif du fond en matière environnementale .....	72
A.	Une jurisprudence efficace au regard de l'office du juge .....	73
B.	L'avènement d'un véritable contentieux climatique devant les juridictions administratives .....	75
§ - 2 :	L'exemple éloquent de l'arrêt commune de grande Synthèse .....	78
A.	L'instauration d'un nouveau type de contrôle plus adapté aux enjeux environnementaux : le contrôle de la trajectoire.....	79
B.	Le premier recours climatique porté devant la Cour européenne des droits de l'homme.....	81
 <b>CHAPITRE 2 : UNE DECISION NE PERMETTANT PAS AU JUGE SEUL D'INFLECHIR L'ACTION PUBLIQUE VERS UNE MEILLEURE PROTECTION DU DROIT A UN ENVIRONNEMENT EQUILIBRE ET RESPECTUEUX DE LA SANTE .....</b>		
		83
<i>SECTION 1 : Le nécessaire concours des acteurs à l'échelle nationale pour garantir le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé.....</i>		
		84
§ - 1 :	Le rôle indispensable des acteurs institutionnels en matière environnementale .....	84
A.	Le rôle de l'administration de l'environnement : une action publique guidée par les principes généraux du droit de l'environnement .....	85
B.	La responsabilité environnementale de l'administration .....	87
§ - 2 :	Le rôle nouveau de la société civile en matière environnementale, les associations de protection de l'environnement .....	89
A.	Des interlocuteurs privilégiés de l'action publique.....	90
B.	Le rôle contentieux indispensable des associations, le cas du référé liberté.....	91
<i>SECTION 2 : Le nécessaire concours des acteurs à l'échelle internationale et européenne pour garantir le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé.....</i>		
		94
§ - 1 :	Le rôle des acteurs internationaux dans la protection de l'environnement.....	94
A.	La nécessaire coopération environnementale des États à l'échelle mondiale.....	95

B.	Le rôle efficace des acteurs non étatiques : l'exemple des organisations non gouvernementales.....	96
§ - 1 :	Le rôle de l'Union européenne en matière environnementale.....	97
A.	L'exercice de la compétence environnementale de l'Union européenne.....	97
B.	La politique environnementale de l'Union européenne.....	99
<b>CONCLUSION :</b> .....		<b>101</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....		<b>105</b>
<b>ANNEXE</b> .....		<b>115</b>

