

## ENVIRONNEMENT

## Le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé : nouvelle liberté fondamentale GPL441r3

## L'essentiel

Toute personne qui estime que l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé peut désormais saisir le juge des référés.

CE, 7/2<sup>e</sup> ch. réunies, 20 sept. 2022, n° 451129, M. et M<sup>me</sup> C

## Note par

Sara BRIMO  
Professeur junior  
à l'université  
Paris-Panthéon-Assas  
[CRDA - EA 1477]

39<sup>e</sup> liberté fondamentale <sup>(1)</sup>, au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative (CJA), le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel

qu'il est proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement de 2005, est désormais invocable devant le juge du référé-liberté. C'est le sens d'une ordonnance très motivée rendue par les deuxième et septième chambres réunies du Conseil d'État, le 20 septembre 2022.

La décision était attendue. La doctrine espérait, en effet, depuis une autre ordonnance de 2005, rendue par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, que les juges du Palais-Royal viennent confirmer ou infirmer ce qui, à l'époque, était apparu comme un « pas décisif à l'effectivité de la protection de l'environnement » <sup>(2)</sup>. Dix-sept années plus tard, l'occasion est (enfin) donnée au Conseil d'État de trancher dans le même sens que ce tribunal, mais sur un fondement différent. Car à l'époque, le juge des référés de Châlons adoptait une vision purement formelle de la notion de liberté fondamentale. L'intégration quelques semaines auparavant du « droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé » à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, elle-même adossée à la Constitution, avait nécessairement eu pour effet, selon le juge, d'« ériger le droit à l'environnement en liberté fondamentale de valeur constitutionnelle ». Or, on le sait, il n'y a pourtant pas d'automaticité entre la consécration de la valeur constitutionnelle d'un droit et sa qualification en liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA. « Le champ du référé-liberté ne paraît [effectivement] pas couvrir l'ensemble des droits et libertés constitutionnels » <sup>(3)</sup>

et sa délimitation, à défaut d'inventaire législatif des droits invocables, est revenue au Conseil d'État au gré de sa jurisprudence – comme c'est le cas en l'espèce.

Ici, les époux C demandaient au juge du référé-liberté du tribunal administratif (TA) de Toulon d'enjoindre au département du Var de suspendre les travaux de la route départementale n° 29 sur le territoire de la commune de la Crau ; travaux décidés en 2016 en vue, notamment, de la création d'une piste cyclable. Propriétaires d'un laboratoire et d'une pépinière limitrophes à la route, où ils mènent un travail de recensement des espèces protégées s'y trouvant, les époux entendaient ainsi s'opposer à la poursuite des travaux qui, selon eux, portera une atteinte irréversible à ces espèces et entraînera la destruction de leur habitat. C'est donc sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA qu'ils présentaient leur requête en invoquant la violation de leur droit à un environnement équilibré et respectueux de leur santé. Déboutés par le juge de première instance sur le fondement de l'article L. 522-3, au motif que « la protection de l'environnement ne constitue pas une liberté fondamentale » au sens du référé-liberté, ils saisissent donc le Conseil d'État (en cassation et non en appel dans cette hypothèse) qui, bien qu'annulant l'ordonnance du juge varois pour erreur de droit, rejette néanmoins leur demande.

Comme souvent lorsque le Conseil statue au fond après avoir énoncé une nouvelle règle de droit, les requérants ne bénéficient pas de son application. Purement symbolique en l'espèce, l'érection du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé en liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA n'en demeure pas moins une avancée notable (I) dont le Conseil a pris soin de strictement border les contours (II).

### I. UNE AVANCÉE NOTABLE

La reconnaissance, en tant que liberté fondamentale au sens du référé-liberté, du « droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », dans cette formulation précise qui reprend *in extenso* celle de la Charte de l'environnement, met un terme aux controverses sur l'invocabilité de ce texte dans le cadre de l'article L. 521-2. Cette solution a le mérite de la clarté en raison, d'abord, de la position de principe qu'elle contient et, en raison, ensuite, des termes retenus par le juge de cassation – qui ne sont pas ceux du juge de première

instance, ni ceux du tribunal de Châlons. En première instance, le TA de Toulon avait jugé que « la protection de l'environnement ne constituait pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 », quand celui de Châlons considérait que « le législateur a nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en liberté fondamentale ». En l'espèce, ni *droit à l'environnement* ni *droit à la protection de l'environnement* ne sont visés. Seul le droit de *chacun à vivre dans un environnement sain et équilibré* entre dans le champ du référé-liberté.

On constatera alors que nous nous situons, là, dans une logique évidente de subjectivisation. « Chacun » est désormais admis à invoquer, dans le cadre du référé-liberté, un droit à l'équilibre et à la salubrité de son environnement. Toutefois, la constatation de l'interdépendance de tous les éléments de l'environnement pourrait conduire à ce qu'à chaque fois qu'une atteinte lui est portée, tous les citoyens cherchent à s'en prévaloir. Le risque serait alors de « glisser vers l'*actio popularis* et vers un champ potentiellement illimité de sujets de droit. Le « chacun » de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte deviendrait « tout le monde » pour l'application de l'article L. 521-2 » <sup>(4)</sup>, comme le soulignait justement le rapporteur public dans l'affaire. Pour éviter de tomber dans cet écueil d'un élargissement sans limites du champ du référé-liberté, le droit ici reconnu ne se limite pas à celui de vivre dans un environnement sain, mais s'entend également du droit à un environnement « équilibré », au regard non pas de tous les éléments solidaires qui le composent (air, eau, faune, flore, terre, paysage), mais bien de la situation personnelle du requérant et notamment de son cadre ou de ses conditions de vie.

Ainsi, loin de permettre une ouverture inconsidérée du prétoire du juge du référé-liberté, le Conseil d'État vient, en l'espèce, en rappeler la singularité. Cette procédure n'est pas une simple procédure d'urgence comme l'est le référé-suspension. Il s'agit, pour reprendre les mots de René Chapus, d'une « procédure d'extrême urgence » <sup>(5)</sup> dans laquelle cette condition d'urgence est justement appréciée avec sévérité par le juge, « à l'aune de la gravité de l'atteinte à la liberté fondamentale violée sur la situation du requérant » <sup>(6)</sup>. À cet égard, il est remarquable de constater que le juge prend ici, dans les considérants 2 et 3 de la décision, le soin de détailler la gamme de toutes les procédures de droit commun d'urgence ou ad hoc créées par le législateur pour 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. À ce titre, outre donc le référé-liberté, les justiciables peuvent saisir le juge du référé suspension sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA et celui du référé mesures-utiles, prévu à l'article L. 521-3 du même code. En outre, sans qu'aucune condition d'urgence ne soit requise, le juge administratif peut également être saisi sur

le fondement des articles L. 122-2 et L. 123-16 du Code de l'environnement. Dans ces cadres, il pourra ordonner la suspension d'une décision administrative, positive ou négative, à l'origine de cette atteinte en raison de l'absence d'étude d'impact. Enfin, même si la décision n'en fait pas mention, rappelons qu'une procédure de référé a aussi été instituée devant le juge pénal qui, aux termes de l'article L. 216-13 du Code de l'environnement, peut ordonner « pour une durée d'un an au plus aux personnes physiques et aux personnes morales concernées toute mesure utile, y compris la suspension ou l'interdiction des opérations menées en infraction à la loi pénale », dans des cas limitativement énumérés.

Dès lors, l'adjonction à toutes ces procédures déjà existantes de celle du référé-liberté vient enrichir le panel déjà conséquent d'outils juridictionnels destinés à faire cesser les atteintes à l'environnement.

### II. DES CONDITIONS RESTRICTIVES

Disons-le tout de suite, l'intégration du « droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » dans le champ du référé-liberté n'agira pas comme une « baguette magique » <sup>(7)</sup> dans le contentieux environnemental, car les juges du Palais-Royal ont considérablement encadré ses conditions d'exercice. Plus encore, peu de situations devraient, à l'avenir, justifier l'invocation de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte dans le cadre de l'article L. 521-2 plutôt que dans le cadre d'autres référés.

Déjà strictement interprétées, les conditions d'ouverture du référé-liberté sont, par ailleurs, particulièrement difficiles à caractériser lorsque les requérants invoqueront désormais le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Le Conseil d'État pose, en ce sens, dans le cinquième considérant de l'ordonnance, les trois conditions pour ce faire. D'abord, l'article 1<sup>er</sup> de la Charte ne sera invocable que par une « 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 ». Il lui appartiendra, ensuite, « 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 ». Enfin, il reviendra au juge de constater « que la situation litigieuse [permet] de prendre, utilement et à très bref délai, les mesures de sauvegarde nécessaires », étant précisé que la condition d'urgence implique que les mesures ordonnées soient appréciées « en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises ».

(4) P. Ranquet, *concl. ss CE*, 20 sept. 2022, n° 451129, disponibles sur ArianeWeb.

(5) R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 13<sup>e</sup> éd., 2008, LGDJ, Précis Domat, p. 1424, n° 1592, EAN : 9782707615879.

(6) J.-C. Rotoullé, « Le contentieux de la légalité », RFDA 2019, p. 644.

(7) F. Rolin, « Le référé-liberté, ne sera pas la baguette magique du contentieux environnemental », Dalloz actualité, 21 avr. 2021.

(1) Selon la liste établie par le Conseil d'État lui-même dans le communiqué de presse publié sur son site le 14 octobre à la suite du prononcé de la décision. Le communiqué et la liste sont disponibles ici : <https://lext.sci.jurid.jussieu.fr/lext/xtD/13>.

(2) Note H. Groud et S. Pugeault ss TA Châlons-en-Champagne, 29 avr. 2005, « Conservatoire du patrimoine naturel de Champagne-Ardenne », AJDA 2005, p. 1354.

(3) M. Guyomar et P. Collin, AJDA 2001, p. 1058. D'ailleurs, certaines libertés consacrées dans le cadre de l'article L. 521-2 n'ont pas de fondement constitutionnel direct (ainsi en est-il, par exemple, pour le droit à la scolarisation d'un enfant handicapé (CE, 15 déc. 2010, n° 344729, Ministre de l'Éducation nationale de la Jeunesse et de la Vie associative c/ Époux P) ou pour le droit à l'hébergement d'urgence (CE, 10 févr. 2012, n° 356456, F).

“ *Le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est désormais invocable devant le juge du référé-liberté* ”

Symboles malheureux de la sévérité des conditions ainsi posées, les requérants de l'espèce voient leur demande rejetée pour défaut d'urgence particulière, dès lors que le projet résulte d'une délibération du conseil départemental du Var datant de 2016 qui a donné lieu, ensuite, à une déclaration au titre de la loi sur l'eau et à une autorisation de défrichement par un arrêté préfectoral de décembre 2020 ; actes qu'ils n'ont pas contestés préalablement. En raison de ce peu de diligence et de l'ancienneté de la décision d'entreprendre les travaux litigieux, le Conseil d'État dénie le caractère urgent de leur demande. Alors même qu'il aurait pu s'arrêter là pour rejeter leur requête, celui-ci développe une argumentation très motivée. Il constate en effet également que la sensibilité du milieu naturel au projet envisagé est modérée et qu'aucun enjeu de conservation notable n'a pu être identifié au terme du diagnostic environnemental. Enfin, il note que la nature et l'ampleur limitée des travaux ont justifié que le préfet dispense le projet d'étude d'impact. Dès lors, il conclut que la poursuite des travaux contestés ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé des requérants.

Témoigne encore du caractère très restrictif du référé-liberté en matière environnementale la décision rendue quelques jours plus tard par le tribunal administratif de Marseille<sup>(8)</sup>, qui rejette pour des motifs quasi identiques le recours porté par une association de protection de l'environnement contre un arrêté préfectoral autorisant la destruction d'espèces animales protégées, dans le cadre d'un projet de parc photovoltaïque. Pour l'association requérante, l'arrêté — en ce qu'il permettait des travaux de coupe et d'arrachage d'arbres sur le site du projet — portait atteinte à la faune et la flore protégées, alors que celles-ci sont indispensables à l'équilibre environnemental des terrains concernés par le projet, « en violation de la liberté fondamentale récemment consacrée par le Conseil d'État relativement à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement ». Ce n'est pas l'avis du juge des référés de Marseille qui, constatant l'absence de recours préalable de l'association contre le permis de construire du

parc délivré en 2017, relève également la faiblesse des impacts du projet sur les habitats et les espèces présentes. Il conclut alors qu'en se bornant à faire valoir une atteinte à la faune et la flore protégées, l'association requérante n'établit pas l'atteinte grave et manifestement illégale à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte.

À une époque où la pénalisation du droit de l'environnement est portée comme un étendard par le pouvoir politique, la décision du 20 septembre 2022 vient rappeler que la protection de l'environnement n'est pas seulement l'affaire du droit pénal et des personnes privées. En ouvrant la voie à la mobilisation d'un nouvel outil contentieux « permettant de renforcer les contraintes pesant sur l'administration »<sup>(9)</sup>, le juge administratif démontre l'utilité de son intervention pour contraindre l'administration à prendre les mesures nécessaires à cette protection. Ces mesures peuvent avoir vocation à imposer aux personnes publiques d'agir pour qu'elles cessent leurs actions ou inactions préjudiciables à l'environnement, ou qu'elles usent de leurs pouvoirs de police pour que des personnes privées cessent elles-mêmes de porter atteinte à l'environnement (parallèlement à d'éventuelles poursuites pénales). Néanmoins, ce progrès est, on l'a dit, rigoureusement encadré alors même qu'il avait récemment été envisagé dans des conditions plus souples. L'intégration des droits proclamés par la Charte de l'environnement dans le champ des libertés de l'article L. 521-2 faisait en effet partie des propositions de la mission « flash » sur le référé spécial environnemental et avait fait l'objet d'un amendement lors des discussions de la loi *Climat et résilience* qui n'a pas été retenu.

Finalement, c'est donc le Conseil d'État qui vient poser les conditions de cette intégration. Mais alors quand pourrait-on efficacement invoquer cette nouvelle liberté dans le cadre défini en l'espèce ? L'avenir nous le dira, mais il y a fort à parier que les requérants ne manqueront pas de mobiliser cette faculté nouvelle lorsque seront par exemple autorisés des abattages d'arbres ou des destructions d'espèces protégées à titre exceptionnel, voire lors d'accidents industriels de type Lubrizol ou AZF, où l'administration a pu tarder à adopter des mesures de protection des populations exposées à un risque d'atteinte à leur santé en raison de leur environnement immédiat. On pourrait également l'envisager en cas de pics de pollution susceptibles de causer une atteinte grave à la santé des populations. Cela permettrait d'inclure explicitement, dans le champ de la nouvelle liberté fondamentale ici consacrée, non seulement la protection d'un environnement équilibré — qui semble être seule en jeu ici en l'espèce — mais aussi celle d'un environnement *respectueux de la santé*.

(9) F. Rolin, « Le référé-liberté, ne sera pas la baguette magique du contentieux environnemental », *Dalloz actualité*, 21 avr. 2021.

## Rapatriement des femmes et enfants français détenus en Syrie : une condamnation sur le fond qui ne dit pas son nom

GPL441p9

L'essentiel

La grande chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la France par arrêt du 14 septembre 2022 pour avoir arbitrairement refusé de rapatrier des enfants français et leurs mères détenus sans droit ni titre dans des camps du Nord-Est syrien, en violation de l'article 3, paragraphe 2, du protocole additionnel n° 4 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

CEDH, gde ch., 14 sept. 2022, n° 24384/1944234/20, H.F et a. c/ France : consultable à l'adresse <https://lex.so/ta3JP>



Note par  
Marie Dosé  
Avocate à la Cour

Dans un contexte géopolitique à tout le moins exceptionnel, la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), saisie par les familles de femmes et d'enfants français détenus arbitrairement au Nord-Est syrien depuis le début de l'année 2019, a condamné la France par arrêt du 14 septembre 2022 pour avoir violé l'article 3, paragraphe 2, du protocole n° 4

de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (Convention EDH) (I). Cet arrêt, marqué par la prudence et le souci du compromis sur la notion d'exercice de juridiction (II), limite drastiquement les effets de l'acte gouvernement et oblige l'État français à mettre un terme à l'arbitraire et l'opacité de sa politique du cas par cas (III).

### I. CONTEXTE DE LA SAISINE DE LA CEDH ET ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS INTERNES

Depuis la chute du dernier bastion de l'État islamique en mars 2019, des avocats saisis par les familles de femmes et d'enfants français détenus arbitrairement dans les camps du Nord-Est syrien administrés par les forces démocratiques syriennes (FDS) transmettent au quai d'Orsay et à la présidence de la République des demandes de rapatriement motivées.

Face au silence des autorités françaises, les avocats ont saisi les juridictions administratives qui, toutes, se sont déclarées incompétentes pour en connaître, ne faisant que confirmer en l'espèce l'immunité juridictionnelle réservée aux « actes de gouvernement ».

Dans le courant de l'année 2019, le tribunal judiciaire de Paris a également été saisi sur le fondement de la voie de fait.

Pour caractériser la voie de fait, la décision de l'administration — qui peut résulter d'une action ou d'une omission — doit avoir *pour effet* de porter atteinte à la liberté individuelle, et l'administration doit avoir agi en dehors de ses compétences légales ou de ses pouvoirs, commettant de ce fait une illégalité grossière<sup>(1)</sup>.

Il était soutenu en l'espèce que la décision de refus de rapatriement ne pouvait être fondée légalement dans la mesure où l'administration ne pouvait décider de s'abstenir de porter assistance à ses nationaux qui subissaient des traitements inhumains et dégradants ou une atteinte à leur intégrité physique ou à leur vie, dès lors qu'elle était en capacité de le faire.

Pour les requérants, en se dispensant d'ordonner le rapatriement de ces citoyens français détenus arbitrairement, l'État français avait nécessairement pris une décision insusceptible de se rattacher à ses prérogatives puisqu'il ne pouvait légalement refuser d'exercer ses compétences qui permettraient de mettre à l'abri ses ressortissants.

Les requérants soutenaient par ailleurs que les actes de gouvernement échappaient certes, en raison de leur nature, à tout contrôle juridictionnel, mais qu'un tel déni de justice serait contraire aux articles 6, paragraphes 1 et 13, de la Convention EDH (combiné aux articles 2 et 3). La CEDH a ainsi déjà jugé qu'une décision d'une Cour suprême nationale ne pouvait consacrer une immunité, en fait ou en pratique, ayant « pour effet de soustraire arbitrairement à la compétence des tribunaux » toute action à leur encontre<sup>(2)</sup>. Comme le notait le professeur Jean-François Flauss dès 1991, « il n'est guère contestable que l'article 13 garantit un recours contre tout acte, y compris les actes de gouvernement »<sup>(3)</sup>.

À ce propos, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, dans un avis en date du 24 septembre 2019 consacré à la situation des enfants et de leurs mères détenus arbitrairement « regrette le déni de justice issu de

(1) T. confl., 17 juin 2013, n° C3911.

(2) CEDH, 14 déc. 2006, n° 1398/03, *Markovic c/ Italie*, § 113-114.

(3) J.-F. Flauss, « Le droit à un recours effectif. L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme », *RUDH* 1991, p. 331.