

sommaire

CHRONIQUES

Chronique de droit constitutionnel local. François BARQUE	635
Le droit d'accès aux documents administratifs : enjeux et perspectives pour les collectivités locales. Julie RAVILLARD	642

JURISPRUDENCE

Actes des collectivités locales

Quels sont les documents communicables par l'Office national des forêts touchant à son activité de vente de bois ?

■ CE (10/9 CHR) 27 septembre 2022, *Association Mormal Forêt Agir*, n° 451627

Conclusions Laurent DOMINGO

Actes des collectivités locales

Peut-on demander la communication des « grands livres budgétaires » d'un département ?

■ CE (10/9 CHR) 27 septembre 2022, *Département de l'Essonne*, n° 452614-454377

Conclusions Laurent DOMINGO

État

Quelles sont les modalités d'appréciation de l'atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants en présence de bâtiments remarquables ?

■ CE (6/5 CHR) 22 septembre 2022, *Ministre de la Transition écologique et de la cohésion des territoires c/ Société Ferme éolienne de Seigny*, n° 455658

Conclusions Nicolas AGNOUX

En dématérialisant la procédure de déclaration des installations classées, le décret du 9 décembre 2015 a-t-il eu pour effet de modifier les conditions de fond auxquelles est subordonnée la délivrance du récépissé par le préfet et les modalités selon lesquelles s'exerce le droit au recours des tiers contre cette décision ? ...

■ CE (6/5 CHR) avis, 15 septembre 2022, *M. Imbert*, n° 463612

Conclusions Nicolas AGNOUX

Contentieux des collectivités locales

L'État ou des collectivités locales sont-ils responsables pour la gestion fautive de la qualité de l'air ?

■ CAA Lyon (3^e Ch) 29 novembre 2021, *Crozat*, n° 19LY04397

Conclusions Samuel DELIANCOURT

Le juge administratif peut-il suspendre le fonctionnement d'une antenne relais, dans le cadre d'un référé-mesures utiles ?

■ CE (2CH) 17 août 2022, *Société Orange et autres*, n° 464622, 464652, 464743, 464760 et 464763

Conclusions Clément MALVERTI

Observations Lou DELDIQUE

Peut-on former un référé-liberté en cas d'atteinte grave et manifestement illégale au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ?

■ CE (2/7 CHR) 20 septembre 2022, *M. Panchaud*, n° 451129

Conclusions Philippe RANQUET

Le juge peut-il prendre en compte des circonstances postérieures à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire pour apprécier l'intérêt pour agir du requérant ?

■ CE (10/9 CHR) 21 septembre 2022, *Société Maison Camp David*, n° 461113

Conclusions Laurent DOMINGO

BRÈVES DE JURISPRUDENCE Sébastien FERRARI	701
---	-----

L'OFFICIEL EN BREF Sébastien FERRARI	704
--	-----

MODÈLE D'ACTE ARRÊTÉ PORTANT NOMINATION EN QUALITÉ DE COORDONNATEUR COMMUNAL DE RECENSEMENT DE LA POPULATION	714
--	-----

BJCL

comité de rédaction

Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université de Paris Cité
Avocat au Barreau de Paris

Gilles PELLISSIER

Conseiller d'État

Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris Cité

Pierre Collin

Conseiller d'État

Claire Cornet

Administrateur territorial

Stéphanie Damarey

Professeure agrégée à l'Université de Lille

David Deharbe

Avocat au barreau de Lille Cabinet Green Law

Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit, Maître des requêtes en
service extraordinaire au Conseil d'État

Lionel Fourny

Ancien directeur général des services du département de
la Moselle

Édouard Geffray

Conseiller d'État

Mattias Guyomar

Conseiller d'État

Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Christian Pisani

Notaire

Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des
dépôts

Rémy Schwartz

Conseiller d'État
Professeur associé à l'Université de Paris I

Christophe Soulard

Premier président de la cour de Cassation

Laurent Touvet

Conseiller d'État

Éditorial

Finances publiques locales

La Cour des comptes vient de publier son rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2022.

Dans un premier fascicule de son rapport sur les finances publiques locales, publié en juillet 2022, la Cour analysait la situation financière des collectivités territoriales au 31 décembre 2021, année marquée à la fois par la crise sanitaire et le déploiement du plan de relance.

Le second fascicule est consacré à la situation et aux perspectives des finances publiques locales en 2022. Il présente également une analyse de l'intercommunalité, thème de gestion retenu pour cette édition, fruit d'une enquête qui s'appuie sur l'analyse de l'ensemble des comptes de gestion des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi que sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) de 99 EPCI à fiscalité propre et 36 communes.

Dans le premier fascicule, la Cour souligne que la situation financière favorable des collectivités fin 2021 s'est accompagnée d'une différenciation croissante du monde local et invite à une meilleure répartition des ressources entre collectivités, notamment à travers un renforcement de la péréquation horizontale et la révision des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations et à l'amélioration de la prévisibilité des recettes locales.

À propos de l'intercommunalité la Cour fait les recommandations suivantes :

1. rendre obligatoire l'élaboration d'un projet de territoire par les EPCI à fiscalité propre, en définir le contenu et prévoir le suivi de leur mise en œuvre dans le rapport d'orientations budgétaires ;
2. réaliser une évaluation des communes nouvelles au regard de l'évolution des périmètres ;
3. dans le cas d'un transfert de compétence subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, prescrire que ce dernier soit défini par le groupement intercommunal sur la base de critères formalisés et objectifs ;
4. permettre au conseil communautaire de modifier les montants des attributions de compensation à la majorité qualifiée des deux tiers ;
5. verser la dotation globale de fonctionnement (DGF) au seul niveau des EPCI et laisser ensuite la possibilité de procéder à une répartition de droit commun ou dérogatoire ;
6. rendre obligatoires les conventions de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre les intercommunalités et leurs communes membres ;
7. rendre à nouveau obligatoire l'adoption d'un schéma de mutualisation.

Ces propositions nourriront sans doute le débat. ■

Bernard POUJADE

Peut-on former un référé-liberté en cas d'atteinte grave et manifestement illégale au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ?

RÉSUMÉ 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.

ABSTRACTS Référé permettant de prévenir ou faire cesser une atteinte à l'environnement ■ Référé-liberté ■ Liberté fondamentale ■ Inclusion ■ Droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (art. 1^{er} de la Charte de l'environnement) ■ Conditions tenant au requérant ■ Atteinte grave et manifestement illégale à sa situation personnelle ■ Circonstances particulières caractérisant l'urgence ■ Mesures susceptibles d'être ordonnées ■ Mesures devant pouvoir être prises à très bref délai ■ Appréciation ■ Prise en compte des moyens de l'administration et des mesures déjà prises ■ Existence.

CE (2/7 CHR) 20 septembre 2022, M. Panchaud, n° 451129 – M. Tonon, Rapp – M. Ranquet, Rapp. public – SCP Zribi, Texier, SARL Cabinet Briard, Av.

Décision publiée au recueil Lebon.

Conclusions

Philippe RANQUET, rapporteur public

Une question en suspens depuis l'adoption de la Charte de l'environnement

1.1. Peu de temps après l'adoption de la Charte de l'environnement¹, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne s'est trouvé saisi, sur le terrain de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une demande dirigée contre la décision préfectorale de ne pas s'opposer au déroulement de la manifestation dénommée « Teknival » sur un ancien aérodrome militaire dans la Marne. Le juge des référés y a fait droit, en estimant que « le législateur a nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en liberté fondamentale de valeur constitutionnelle » et qu'en l'espèce il était porté à cette liberté une atteinte grave et manifestement illégale². Quelques mois plus tard, c'était le JRTA de Strasbourg qui jugeait que « le principe énoncé à l'article 1^{er} de la Charte [...] ne constitue pas une liberté fondamentale ». Ces ordonnances, dont il n'a pas été fait appel, ont attiré l'attention de la doctrine qui pronostiquait alors qu'à assez brève échéance, le Conseil d'État se prononcerait, positivement ou négativement, sur la question :

faut-il reconnaître comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative la protection de l'environnement, ou le droit à la protection de l'environnement (à ce stade, nous ne choisissons pas entre ces deux formulations proches mais pas équivalentes)³ ?

Ce n'est pourtant pas ce qui s'est passé. La position prise par le JRTA de Châlons-en-Champagne est restée relativement isolée et, surtout, les cas où la mesure demandée a été accordée selon le même raisonnement sont exceptionnels – il s'agit surtout de l'ordonnance du 29 janvier 2021⁴ par laquelle le JRTA de Montreuil a suspendu une partie des travaux du CDG Express, ordonnance qui n'a pas non plus été frappée d'appel. Et si d'autres JRTA ont au contraire continué à écarter, par principe, l'existence d'une liberté fondamentale, c'est toujours dans des cas où étaient invoquées des atteintes à d'autres libertés, telles que le droit de propriété, celui au respect de la vie privée ou la liberté d'entreprise, sur lesquelles ils se sont prononcés. Tel a été le cas en particulier du JRTA de Marseille dans une ordonnance du 12 juin 2019 dans une affaire de nui-

¹ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005.

² Ordonnance n° 0500828 du 29 avril 2005.

³ Voir notamment, sur cette séquence, Karine Foucher, « Le droit à l'environnement est-il utilement invocable dans le cadre du référé-liberté ? », *AJDA* 2007, p. 2262.

⁴ N° 2101144.

sances olfactives dues à l'exploitation d'une installation de stockage de déchets non dangereux ⁵. Votre juge des référés l'a confirmée en appel par adoption de ses motifs ⁶. Indiquons d'emblée, car la défense se prévaut de ce précédent, que nous sommes réticents à y lire une prise de position de principe sur l'existence d'une liberté fondamentale en matière de protection de l'environnement. Nous comprenons plutôt cela comme une appropriation du raisonnement global qu'avait suivi le premier juge : il suffisait, pour statuer sur l'affaire, de se prononcer sur le terrain des autres libertés invoquées.

Car c'est bien cette approche qui a été retenue toutes les autres fois que la question s'est posée devant le JRCE : trancher la question de principe n'était pas nécessaire. Soit le débat sur d'autres libertés fondamentales déjà consacrées absorbait complètement celui sur l'atteinte à une liberté liée à la protection de l'environnement, soit les conditions d'intervention du juge du référé-liberté n'étaient « *en tout état de cause* » pas remplies, par défaut de l'urgence propre à cette procédure ou de caractère manifestement illégal de l'atteinte alléguée ⁷. C'est au final cette approche que l'on retrouve aussi majoritairement dans les ordonnances des JRTA.

La question enfin directement posée

1.2. Mais dans la présente affaire, le rejet des conclusions dont était saisi le JRTA n'est motivé que par l'absence de liberté fondamentale, ce qui pose à nouveau le débat sur la question de principe, et a justifié l'inscription à votre formation de jugement.

M. Olivier C..., jardinier paysagiste, et son épouse, Mme Karine C..., biologiste, dirigent sur la commune de La Crau (Var) l'entreprise Vegetech, spécialisée dans le traitement phytosanitaire contre les ravageurs et parasites des végétaux. Sur un terrain au lieu-dit « Les Martins », ils disposent d'un laboratoire en milieu confiné mais également d'une pépinière et de plantations expérimentales, créées en 2010, ayant pour objectifs notamment de déterminer la présence et l'influence des insectes auxiliaires sur les végétaux testés. À l'occasion de leurs observations, ils ont relevé sur ce terrain et à ses abords immédiats la présence de nombreuses espèces protégées de reptiles (Lézard ocellé, Tortue d'Hermann), oiseaux (Hibou petit-duc) et chauve-souris (Pipistrelle commune, entre autres). Le terrain est longé par la RD 29, dont le département a décidé en 2016 le « *recalibrage* » avec création, sur la portion traversant le lieu-dit « Les Martins », d'une piste cyclable et d'un rond-point supplémentaire. Cette opération implique l'abatage d'arbres et de haies, et c'est à cet abattage que M. et Mme C... entendent s'opposer, estimant que la destruction des espaces le long de leur terrain va détruire une « *réserve naturelle à ciel ouvert* » et « *ruiner le travail scientifiquement mené depuis quinze ans* ».

Quand les travaux à cet emplacement sont devenus imminents en mars 2021, ils ont tenté d'en obtenir l'interruption par l'entreprise maître d'œuvre, en vain, puis se sont tournés vers le JRTA de Toulon à qui ils ont demandé, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au département de suspendre les travaux, en invoquant une

atteinte grave et manifestement illégale à « *la protection de l'environnement* » érigée, estiment-ils, en liberté fondamentale par la Charte de l'environnement – ainsi qu'au droit au recours effectif, mais ce point n'est plus en discussion devant vous. C'est cette demande que le juge des référés rejette alors par ordonnance de tri, pour le motif suivant : « *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 code de justice administrative.* »

Les époux C... se pourvoient en cassation en reprochant au JRTA d'avoir commis une erreur de droit quant à l'existence d'une liberté fondamentale, et en conséquence d'avoir irrégulièrement estimé pouvoir statuer par ordonnance de tri. Ni leurs écritures, ni celles du département ne font mention de l'état d'avancement des travaux donc ne conduisent à se demander si le pourvoi conserve un objet. La défense se place aussi sur le terrain des principes en faisant sienne la position du JRTA. Il en va de même de la ministre de la transition écologique qui a été appelée à produire des observations.

La notion de liberté fondamentale pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative

2. Nous ne ferons aucune révélation en commençant par rappeler que la notion de liberté fondamentale n'est pas définie par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, et que le champ qui lui a été donné depuis 2000 est une construction prétorienne. Pas davantage en rappelant que tous les droits constitutionnels ne sont pas des libertés fondamentales et toutes les libertés fondamentales pas des droits constitutionnels. Même la distinction entre droit garanti par la Constitution et objectif à valeur constitutionnelle, importante pour la nature du contrôle que le Conseil constitutionnel exerce sur les lois, n'est pas forcément déterminante : un objectif de valeur constitutionnelle (OVC) peut être une liberté fondamentale, même si on n'identifie à ce jour qu'un de ces objectifs pour lequel vous l'ayez jugé, celui du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion ⁸.

Cela ne prive pas d'utilité la référence aux normes et à la jurisprudence constitutionnelles, mais on y cherchera surtout un indice du caractère « *fondamental* » de l'objet en cause, de l'importance que la collectivité attache à sa protection. L'adoption de la Charte de l'environnement n'est évidemment pas neutre de ce point de vue. On lit dans son préambule, notamment, que « *l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* » et que sa préservation « *doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* », des énoncés que le Conseil constitutionnel s'est appuyé dans sa décision du 31 janvier 2020 pour dégager l'OVC et son article 1^{er} dispose que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Et on trouvera des indices allant dans le même sens dans le droit européen, qu'il s'agisse de celui de l'Union européenne ou de la jurisprudence de la CEDH. Même si dans le droit pri-

⁵ Comité de défense Les Hauts de Badones-Montimas et autres, n° 1904847.

⁶ CE 17 juillet 2019, n° 432026.

⁷ Voir notamment 11 mai 2007, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, n° 305427 : C.

⁸ JRCE 24 février 2001, M. Tibéri, n° 230611 : A.

mitif de l'Union européenne, il n'est question que d'un «niveau élevé de protection de l'environnement»⁹. Et même si la Cour de Strasbourg aborde les atteintes à l'environnement par le prisme d'autres droits, celui à la vie garanti par l'article 2 de la Convention¹⁰ et, surtout, celui à la protection de la vie privée garanti par l'article 8 (avec de nombreuses applications depuis un arrêt du 9 décembre 1994, *López Ostra c. Espagne*¹¹).

Mais cela ne suffit pas à dire si la protection de l'environnement doit inclure le recours à la procédure du référé-liberté, avec l'office très particulier qu'elle confère au juge administratif. On parle d'une procédure qui mobilise ce dernier, ainsi que la personne publique défenderesse, en extrême urgence et peut aboutir à des injonctions d'une portée considérable pour faire cesser une ingérence mais aussi une carence de l'administration. Les considérations fonctionnelles sont donc, et à juste titre, décisives. Pour reprendre les termes de Damien Botteghi concluant dans l'affaire de section du 16 novembre 2011, *Ville de Paris et SEM PariSeine*¹² : «Il semble que vous affirmiez, sans le justifier, le caractère de "liberté fondamentale" en fonction à la fois de ce que vous voulez protéger – l'objet de la liberté doit être important et suffisamment précis pour qu'on puisse s'en prévaloir – et de ce que vous pouvez protéger – votre crédibilité est aussi en jeu : il faut enjoindre ce qui peut être raisonnablement fait par l'administration, en évitant le trop-plein contentieux et la délivrance de prestations irréalistes.»

La condition de «l'importance» est assurément remplie, restent les autres.

Le critère du droit suffisamment précis dont on puisse se prévaloir

3.1. Commençons par celle d'un droit «dont on puisse se prévaloir» et «suffisamment précis». C'est, somme toute, la meilleure manière d'approcher ce qu'est une «liberté» au sens qui nous occupe.

On aurait pu imaginer une définition plus stricte encore, qui la borne aux droits de faire reconnus aux particuliers et qu'il convient de protéger des ingérences de l'administration, mais vous vous en êtes d'emblée écartés dès les premières années d'existence du référé-liberté, en incluant dans son champ des prérogatives reconnues à des personnes publiques comme le principe de libre administration des collectivités territoriales¹³ et, surtout, des droits qui supposent une action de l'autorité publique en vue de les rendre effectifs soit par une protection, soit par des prestations¹⁴. Des droits-créance se sont finalement trouvés eux aussi qualifiés de liberté fondamentale, mais pas lorsque l'étendue des obligations à la charge de l'administration et celle du champ de leurs bénéficiaires restaient trop imprécises – le prétoire du juge du référé-liberté risquant sinon de se transformer en guichet de doléances dont la prise en compte relève de la décision politique.

Ainsi, le droit au logement n'est pas une liberté fondamentale¹⁵. En revanche, le référé-liberté peut être mobilisé pour assurer

l'effectivité du droit à l'hébergement d'urgence, dont on peut cerner le champ des bénéficiaires et la portée¹⁶. De même, le droit «à la santé», formulé ainsi en termes généraux, n'a pas été reconnu en tant que tel comme liberté fondamentale, mais des droits précis en matière de santé le sont : celui au libre consentement au traitement¹⁷, ou encore celui de recevoir les traitements et soins adaptés à son état de santé^{18,19}.

3.2. Si l'on applique cette grille de lecture à la protection de l'environnement, un premier constat peut être fait : les normes que nous avons mentionnées comme fondement ne sont en général pas formulées en des termes qui puissent correspondre à l'expression d'un droit-créance, sauf une.

C'est à ce stade qu'il faut sortir de la formulation indéterminée que nous avons adoptée jusqu'ici par commodité. 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. Tel nous semble être le cas de ceux qu'énonce le préambule de la Charte de l'environnement. Il est dès lors logique qu'ils soient seulement pris en compte en tant qu'OVC pour le contrôle de la conformité à la Constitution des limitations apportées à des droits constitutionnels pour assurer la protection de l'environnement.

L'exception est l'énoncé de l'article 1^{er} de la Charte : «Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.» On remarquera le «chacun». C'est la formulation que nous proposons de retenir pour la suite de l'examen de la question.

3.3. Un autre constat peut d'emblée être fait sur le degré de précision des obligations pesant sur l'administration.

Sur ce point, vous en faites souvent l'expérience, le problème n'est pas le silence de la loi mais parfois la difficulté à combiner ou appliquer correctement une abondance de prescriptions. Le code de l'environnement débute certes par des principes formulés en termes généraux, à son article L. 110-1 : «Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins», ou encore «la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation». Le reste du code, toutefois, détaille pour chacun de ces objets des règles de fond et des procédures de classement, de protection, d'évaluation des impacts de l'action humaine et de prise en compte dans la décision publique. Beaucoup sont la transposition de directives qui constituent elles-mêmes un ensemble très détaillé de prescriptions.

Ainsi, en l'espèce, les requérants invoquent notamment, pour ce qui est de la protection des espèces, la directive dite «Habitats» n° 92/43/CEE du 21 mai 1992, et en droit interne, l'interdiction de porter atteinte de quelque manière que ce soit, aux espèces protégées, sauf dérogation²⁰.

Nous ne doutons donc pas que le juge du référé-liberté disposerait de normes de contrôle suffisantes pour déterminer si une atteinte à l'environnement, ou l'abstention de l'administration de la prévenir, est manifestement illégale. Si une liberté

⁹ Voir l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux.

¹⁰ Voir 30 novembre 2004, Grande chambre, *Öneriyildiz c/ Turquie*, n° 48939/99.

¹¹ N° 16798/90.

¹² N° 353172 : A.

¹³ CE S. 18 janvier 2001, *Commune de Vennelles*, n° 229247.

¹⁴ En commençant par le droit d'asile, voir JRCE 12 janvier 2001, *Mme Hyacinthe*, n° 229039 : A.

¹⁵ JRCE 3 mai 2002, *Association de réinsertion sociale du Limousin*, n° 245697 : A.

¹⁶ JRCE 10 février 2012, *M. Fofana*, n° 356456 : B.

¹⁷ JRCE 8 septembre 2005, *Garde des Sceaux c/ M. Bunel*, n° 284803 : A.

¹⁸ CE 13 décembre 2017, *M. Pica-Picard*, n° 415207 : B.

¹⁹ Même si l'on peut s'interroger sur une extension du champ à l'occasion des nombreuses ordonnances rendues pendant la récente période de crise sanitaire, dont celle du 20 avril 2020, *Association Respire*, n° 440005 : B, où on lit que «le droit au respect de la vie et le droit à la protection de la santé constituent des libertés fondamentales».

²⁰ Article L. 411-1 du code de l'environnement.

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.

Les titulaires du droit

3.4. Si l'on a bien affaire à un objet *concret* en termes normatifs, loin s'en faut que la réponse soit aussi évidente sur l'autre aspect de la question : derrière le « *chacun* » de l'énoncé de l'article 1^{er} de la Charte, peut-on identifier le véritable *titulaire* d'un droit *subjectif*, pouvant s'en prévaloir ?

La question qui vous est posée aujourd'hui n'est pas de savoir s'il faut conférer la qualité de sujet de droit à la Nature en général ou à tout le moins à des entités (fleuves, montagnes...) constituant des écosystèmes importants pour l'équilibre d'ensemble. Le débat existe, il a déjà connu une traduction dans les systèmes juridiques de quelques États situés hors d'Europe, mais en l'état du droit européen et national, seuls les êtres humains sont des sujets de droit (approche dite « anthropocentrée »).

Nous ne vous proposerons pas de sortir de ce cadre. Il est d'ailleurs cohérent avec l'idée que ce sont les êtres humains qui sont les sujets du droit à la protection de l'environnement, les atteintes à ce dernier se répercutant au final sur eux.

3.5. Mais si l'exercice de subjectivisation de ce droit est mené à son terme dans la perspective du référé-liberté, vous pourriez estimer que vous vous heurtez à une aporie.

En effet, soit on fait prévaloir l'interdépendance qui caractérise la notion même d'environnement, et en ce cas 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. Le « *chacun* » de l'article 1^{er} de la Charte deviendrait « tout le monde » pour l'application de l'article L. 521-2.

Soit on donne toute sa portée à l'exigence, formulée expressément une seule fois mais qui nous paraît résulter de la logique exposée jusqu'ici : l'atteinte à la liberté fondamentale doit être subie « *directement et personnellement* » par celui qui l'invoque²¹. Mais alors, cette atteinte étant considérée par le prisme des incidences sur les intérêts propres du requérant, on peut se demander si les atteintes suffisamment graves pour justifier l'intervention du JRL ne sont pas déjà toutes contenues dans le champ de libertés fondamentales déjà consacrées comme (droit à la vie, protection de la vie privée, propriété, liberté d'entreprendre). Le droit ainsi reconnu à « *chacun* » risque de ne pas être un droit suffisamment *autonome*.

Le droit de vivre dans un environnement équilibré

3.6. Cette difficulté est sérieuse et vous pourriez estimer qu'elle clôt le débat. Ce qui nous conduit à vous proposer malgré cela une autre approche, c'est que le droit reconnu à chacun ne se limite pas à celui de vivre dans un environnement dont l'état ne lui nuise pas, mais inclut la référence à son état « *équilibré* ».

Dans cette optique qui couvre notamment la protection de la biodiversité, nous ne pensons pas qu'on puisse exclure par principe que se présente la configuration suivante : risque d'une atteinte imminente et irrémédiable (par un projet ou une activité que l'administration laisse se déployer) telle que la destruction d'un milieu naturel où vivent des espèces protégées, sans incidence directe sur la propriété, l'activité ou la santé d'un riverain mais n'en dégradant pas moins l'environnement dans lequel *il vit*, ou pour le dire autrement *son environnement*. C'est une inflexion par rapport à l'énoncé du droit tel que nous l'avons initialement repris de la Charte de l'environnement, mais c'est celle qui s'impose pour lui donner une portée subjective. Or nous ne voyons pas ce qui rendrait impossible de la mettre en œuvre en pratique : il n'est pas insurmontable de raisonner en termes de proximité, ce que vous faites fréquemment dans le contentieux de l'excès de pouvoir pour trancher des questions d'IAG, et ce même s'il l'on ne peut à ce stade théoriser une appréciation qui sera nécessairement casuistique.

Des risques limités d'extension incontrôlée du référé-liberté

Le risque d'une extension incontrôlée du domaine du référé-liberté nous semble également en ce cas contenu par les conditions posées par ailleurs, dans l'article L. 521-2 ou précisées par votre jurisprudence, pour que la mesure réclamée puisse être accordée.

Ainsi, l'atteinte doit être grave. Nous doutons par exemple que la seule présence d'espèces protégées dans un espace menacé par une destruction suffise. Il faudrait justifier de l'incidence de cette destruction sur l'équilibre et la conservation de l'espèce. Ne serait pas sur le même plan, ainsi, la destruction du seul milieu où, sur un périmètre large, vit une espèce protégée donnée.

Il faut également que soit caractérisée l'urgence propre au référé-liberté, justifiant une intervention dans un ordre de grandeur de 48 heures.

Enfin, les mesures demandées doivent être de celles que peut ordonner ce juge. On sait qu'elles peuvent aller au-delà du provisoire et porter sur l'organisation des services²², mais à la condition d'être de nature à mettre fin à l'atteinte invoquée, ou à la prévenir, à bref délai. C'est ce qui a déjà conduit au rejet « en tout état de cause », selon la logique que nous exposons à titre liminaire, de demandes en référé-liberté tendant à provoquer des changements d'ensemble de la réglementation au nom de la protection d'une espèce²³.

3.7. Il nous semble ainsi que vous pourriez retenir que le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, 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. Il lui appartiendrait dès lors de faire état de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour elle de

²¹ CE 17 avril 2002, *M. Meyet*, n° 245283 : A.

²² Voir notamment 31 mai 2007, *Syndicat CFDT Interco 28*, n° 298293 : A et JRCE 30 juillet 2015, *Section française de l'observatoire des prisons (OIP-SF) et ordre des avocats au barreau de Nîmes*, n°s 392043-392044 : A.

²³ Voir, par exemple, JRCE 27 mars 2021, *Association Sea Shepherd France*, n° 450592 : C.

bénéficier, dans le très bref délai prévu par ces dispositions, d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées sur ce fondement.

C'est la solution qui nous paraît la plus en ligne avec le souci de donner sa pleine effectivité à la protection de l'environnement et avec une logique que Damien Botteghi résumait ainsi : « 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. »

4. Nous admettons toutefois que deux objections se présentent et qu'elles pourraient vous retenir de franchir ce pas.

4.1. D'abord la question des actions menées au nom d'intérêts moraux, essentiellement par des associations. Il paraît plus compliqué de cantonner leurs possibilités d'agir en référé-liberté si l'on reconnaît une liberté fondamentale environnementale qui a de bonnes chances d'être, pour certaines d'entre elles, en lien direct avec leur objet social – la protection de l'environnement est leur raison d'être. Toutefois, ce serait dans la logique même de l'existence de telles associations et de la reconnaissance publique qui a pu leur être octroyée, par exemple au travers de l'agrément au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement et des droits d'action en justice en découlant. Et surtout, les autres « garde-fous » que nous avons décrits, l'exigence d'une atteinte grave et d'une urgence particulière, subsisteraient.

4.2. L'autre objection nous ramène à une préoccupation qu'exprimait aussi Damien Botteghi, celle de ne pas ouvrir le prétoire « en trompe-l'œil », en suscitant tout à la fois un appel d'air déstabilisateur pour le fonctionnement des juridictions et de l'administration, et une frustration si en réalité aucune mesure n'est susceptible d'être prononcée sur ce fondement, ou en tout cas aucune dont les effets n'auraient pas pu être obtenus par une autre voie de recours.

C'est une question légitime quand on croise ce que nous venons de dire sur les nombreux obstacles qui se dresseraient – à bon droit, nous l'avons dit – devant le prononcé d'une injonction en référé-liberté, et la palette des moyens d'action en urgence qui existent déjà, de droit commun ou créés spécialement par le législateur en matière d'environnement.

Les actions en urgence existantes

Ainsi, la procédure dite de « référé-étude d'impact » prévue à l'article L. 122-2 du code de l'environnement, aux termes duquel la suspension de certaines décisions soumises à étude d'impact est automatiquement accordée quand cette étude fait défaut. Ou celle de « référé-enquête publique », régie par l'article L. 123-16 du même code – là aussi, le défaut d'enquête publique ou de participation du public entraîne une suspension automatique, et si la décision attaquée a été prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, l'urgence à suspendre n'a pas à être autrement démontrée.

Des procédures en référé ont en outre été instituées devant le juge pénal (JLD ou juge d'instruction selon le cas), 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 phy-

siques 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 : la méconnaissance des prescriptions en matière d'autorisation environnementale ; celle des règles générales de préservation de la qualité et de la répartition des eaux superficielles, souterraines et des eaux de mer ou des prescriptions nationales ou particulières au même titre, celle des règles d'autorisation d'installations, d'ouvrages, de travaux et d'activités réalisés à des fins non domestiques et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines ; celle des mesures édictées par les autorités administratives en cas d'installations illégales ; ou, enfin, celles des prescriptions en matière de fracturation hydraulique.

À ces procédures spéciales s'ajoutent celles, de droit commun, prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-3 du code de justice administrative. En particulier, dans le champ de la protection de l'environnement, les saisines en référé-suspension n'ont pas manqué ces dernières années, dans des cas très variés (parcs éoliens, réintroduction des ours, arrêtés sur la chasse, limites d'épandage, etc.), sans que l'on ait eu le sentiment d'une ineffectivité de cette voie. Selon la mission flash sur le référé spécial environnemental conduite par l'Assemblée nationale en 2021, 250 des 299 référés administratifs en matière d'environnement en 2020 étaient des référés-suspension.

Ces voies pourraient vous paraître suffisantes. Et vous pourriez en faire état dans votre décision, tout comme des hésitations que nous avons mentionnées sur l'existence d'un droit autonome qui ne s'absorberait pas dans la protection de libertés fondamentales déjà consacrées. Vous feriez ainsi ressortir que votre décision ne ferme pas une voie de droit mais constate que son ouverture n'est pas nécessaire.

Pour notre part, nous continuons de considérer 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. Sans préjuger de ce que les autres conditions que nous avons énumérées seront réunies, nous pensons à des opérations comme des coupes d'arbres, ou à des actes comme des autorisations de battues ou de tirs sur une espèce protégées, susceptibles d'être mises en œuvre à tout moment, ou encore à des réquisitions de terrains pour accueillir un événement ou un regroupement de personnes, qui en général reçoivent exécution à très bref délai.

Dans ces conditions, tout en restant conscient des écueils qu'une solution plus prudente permettrait d'éviter, nous sommes d'avis que le risque est plus grand d'avoir une pièce manquante à l'édifice de la protection de l'environnement par le juge administratif.

5. Si vous nous suivez, vous annulerez donc l'ordonnance attaquée. Celle-ci ne dénie certes en toute rigueur la nature de liberté fondamentale qu'à la protection de l'environnement, OVC consacré par le Conseil constitutionnel, pas au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, mais cela revient à exclure par principe toute liberté fondamentale en cette matière.

Vous pourrez alors régler l'affaire au titre de la procédure de référé, ce qui vous permettra de mettre en pratique le cadre que nous vous proposons et, en l'espèce, de constater que la demande ne satisfait pas à ses exigences.

Application au cas d'espèce : ni urgence, ni atteinte grave

La condition de proximité telle que nous l'avons formulée est, somme toute, la seule qui soit ici remplie. En revanche, tel n'est pas le cas de l'urgence, au sens où cette notion est employée pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : les travaux litigieux s'inscrivent dans un projet qui a donné lieu à une délibération du conseil départemental dès octobre 2016, à une déclaration au titre de la loi sur l'eau et à une autorisation de défrichement par arrêté préfectoral en décembre 2020, tous actes que les requérants se sont abstenus de contester. Par ailleurs, ils contestent certes les conclusions du diagnostic environnemental préalable réalisé

en janvier 2017 par le département, selon lesquelles la sensibilité du milieu naturel au projet envisagé est modérée et aucun enjeu de conservation notable n'a pu être identifié, mais nous n'identifions rien qui démontre que cette appréciation serait grossièrement erronée, et ainsi que l'opération serait manifestement illégale.

Enfin et surtout, c'est le critère de la gravité de l'atteinte alléguée qui n'est pas satisfait. Les travaux apparaissent d'une nature et d'une ampleur limitée des travaux, ce qui a d'ailleurs justifié que le préfet dispense le projet d'étude d'impact, et les requérants ne justifient pas de la matérialité des atteintes alléguées aux espèces protégées et à leurs habitats.

Ainsi, les circonstances particulières qui permettent l'intervention du juge du référé-liberté font en l'espèce défaut.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'ordonnance attaquée ;
- au rejet de la demande présentée par M. et Mme C... devant le JRTA de Toulon. ■

Décision

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'État, M. et Mme C... demandent au Conseil d'État :

- 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 3000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. [...]

1. Il ressort des pièces soumises 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^{er} 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.

DÉCIDE:

Article 1^{er}: 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 [...]

Observations

Cette décision du Conseil d'État est importante à deux égards.

Elle l'est tout d'abord par l'affirmation, pour la première fois, selon laquelle 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. Le choix de cette formulation et la référence à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, de valeur constitutionnelle, résultent, comme le montrent bien les conclusions, de plusieurs facteurs tenant à la fois à la portée de ce droit et aux conditions, propres au référé-liberté, pour qu'un droit puisse être reconnu comme une liberté fondamentale. Il faut ainsi que le droit soit susceptible d'une atteinte subie directement et personnellement par celui qui l'invoque, qui peut être une personne physique ou une personne morale. D'où la référence à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement qui, en plus de puiser au sommet de la hiérarchie des normes, proclame un droit « *de chacun* », susceptible par conséquent d'être aussi individualisé dans les atteintes susceptibles de lui être porté. Le Conseil d'État décrit cette individualisation en précisant que pourra s'en prévaloir « *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* », d'une atteinte grave et manifestement illégale. Ces cas d'atteintes, au demeurant précédées d'un notamment, couvrent

aussi bien les intérêts des personnes physiques que ceux défendus par des personnes morales, telles que les associations de défense de l'environnement. Elles ont un champ large, puisqu'il s'agit autant de risques d'atteinte à la santé qu'à un environnement équilibré, autrement dit à la biodiversité.

La décision commentée est aussi importante par la place qu'elle assigne au référé-liberté par rapport aux autres actions en justice susceptibles d'être exercées en cas d'atteinte à ce droit. Les rappels, aux points 2 et 3, de l'ensemble de ces actions, qui n'était pas indispensable pour répondre au moyen du pourvoi, ainsi que le rappel des finalités du référé-liberté et des conditions qui en découlent, révèlent le souci du Conseil d'État de clarifier les champs respectifs de ces différentes procédures, souci qui n'est pas propre à la liberté fondamentale qui vient d'être reconnue, même s'il est particulièrement pertinent à son propos compte tenu du risque, évoqué par le rapporteur public et pour reprendre ses mots, « *d'extension incontrôlée du référé-liberté* ». Cette voie de droit doit être réservée aux cas d'atteinte imminente et particulièrement grave nécessitant l'édiction de mesures de sauvegarde à très bref délai. Un rappel au réalisme clôt l'énoncé de ce régime juridique particulier en indiquant que les mesures que le juge « *peut ordonner doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises* ». ■

G. P.