

Corrigé DST

Accroche. Saisi par des particuliers qui demandaient en urgence la suspension de travaux routiers, le Conseil d'État juge dans sa décision n° 451129 du 20 septembre 2022, que le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé constitue une liberté fondamentale.

Faits. 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, tout près d'un laboratoire qui recense les espèces protégées. Les propriétaires de ce laboratoire ont introduit un recours en référé liberté devant le tribunal administratif de Toulon afin de faire suspendre ces travaux car ils estiment que ces travaux entraîneraient une atteinte irréversible aux espèces protégées habitant en ce lieu.

Procédure. Le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a, rejeté leur demande par voie d'ordonnance le 25 mars 2021 au motif que la protection de l'environnement ne constituait pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA. Les requérants se pourvoient en cassation contre cette ordonnance.

Question de droit. Le juge des référés du Conseil d'État avait dès lors à répondre à la question de savoir si le droit de vivre dans un environnement sain de l'article 1 de la Charte de l'environnement constituait une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA (autrement dit une liberté fondamentale invocable au cours d'un référé liberté).

Solution. Le Conseil d'État répond par la positive et annule l'ordonnance du tribunal administratif de Toulon, en effet, en considérant que la protection de l'environnement ne constituait pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA, le Conseil d'État considère que le juge des référés de première instance a commis une erreur de droit. Régulant l'affaire au fond, le Conseil d'État ne fait toutefois pas droit à la demande des requérants car les éléments soulevés par les requérants ne permettent ni de constater une situation d'urgence ni une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Articles mobilisés.

L. 521-2 du CJA. 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.

L. 522-3 du CJA. Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1.

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.

PLAN DETAILLE

I - Le renforcement continu du rôle du juge des référés pour faire cesser une atteinte à l'environnement

A) Le rappel des différents recours en référé en matière de protection de l'environnement

Dans cette décision, le Conseil d'État rappelle les recours possibles pour les citoyens en matière d'atteinte à l'environnement devant le juge des référés : référé-suspension (article L. 521-1 du code de justice administrative), référé mesures utiles (article L. 521-3 du code de justice administrative), référés particuliers des articles L. 122-2 (en cas d'absence d'étude d'impact) et L. 123-16 (en cas de conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ou en cas d'absence d'enquête publique ou de participation du public) du code de l'environnement.

- 1) En l'absence d'urgence
- 2) En cas d'urgence
- 3) Des dispositions venant toujours pallier les obstacles aux injonctions du référé-liberté

B) L'ouverture du prétoire du juge de référé liberté pour faire cesser les atteintes à l'environnement

- 1- La protection de l'environnement : un OVC (QPC, 31 janvier 2020) :

L'ordonnance attaquée dénie le caractère de liberté fondement à la protection de l'environnement. Le juge reconnaît le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement comme ayant le caractère d'une liberté fondamentale au sens de L. 521-2 du CJA.

- 2 - L'absence de définition de la liberté fondamentale au sens de L. 521-2 du CJA

Damien Botteghi concluant dans l'affaire de section du 16 novembre 2011, Ville de Paris et SEM PariSeine, n° 353172, A : « 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 ».

Le juge administratif reconnaît des libertés fondamentales si : d'un droit « dont on puisse se prévaloir » et « suffisamment précis ». Il évite parfois de reconnaître des droits créances, qui constituent une charge trop lourde à assumer pour l'administration.

- 3 - Caractère extensif de cette reconnaissance ? Pour quelle effectivité concrète ?

II - Des mesures d'injonction devant être motivées par des circonstances particulières

Les conditions d'applicabilité de l'article L. 521-2 sont ici renouvelées, le juge exige des conditions qui semblent être spécifiques au droit de vivre dans un environnement sain. Ces conditions servent à éviter l'ouverture trop large du référé liberté et permettent au juge d'assurer effectivement son office en ne prononçant pas des mesures qui seraient dépourvues d'effets utiles. Ces conditions resserrées sont ainsi difficiles à être remplies, et c'est ce qui est démontré dans cette décision, car le juge ne caractérise ni l'urgence (A) ni une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale (B).

A) L'absence d'urgence en cas de remise en cause de plusieurs réglementations (non contestées)

1. L'appréciation de l'urgence est limitée aux moyens invoqués par le requérant
2. La mesure doit rester provisoire : impossible de remettre en cause l'ensemble de la réglementation

Le juge ne peut ni prononcer l'annulation d'une décision administrative, ni ordonner une mesure qui aurait les mêmes effets que ceux qui résulteraient de l'exécution par l'administration d'un jugement annulant pour défaut de base légale sa décision. Le juge des référés n'est en effet pas saisi du litige principal.

Conclusions RAPU. 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 services (CE, 31 mai 2007, Syndicat CFDT Interco) , 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 espèce (voir par exemple JRCE, 27 mars 2021, Association Sea Shepherd France, n° 450592, C).

3. Absence d'effet utile de la mesure : une appréciation contestable

B) L'absence d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale

1. Sur la gravité

Conclusions RAPU. « 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. »

2. Sur l'illégalité manifeste
3. Les limites potentielles du CE à observer la réalité du diagnostic environnemental.

REMARQUE : observez que la formulation des conditions pour apprécier l'urgence sont ici renouvelées. Vous pouvez notamment comparer avec la formulation contenue dans la décision Cne de Calais du 31 juillet 2017.

CE, 31 juillet 2017, Commune de Calais

Considérant n° 10 : « le juge des référés ne peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L.521-2, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale »

Conseil d'Etat, 20 septembre 2022

Considérant n° 8 : « 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 »

Voici un commentaire disponible en ligne pour d'autres précisions.

<https://www.actu-juridique.fr/administratif/il-est-desormais-possible-de-recourir-au-refere-liberte-pour-la-protection-de-lenvironnement/>

Remarques générales sur les copies et conseils pour vos prochains examens :

Sur la fiche d'arrêt.

- Vos accroches doivent être courtes et doivent cerner l'enjeu juridique de la décision.
- Vos questions de droit doivent nécessairement comporter un fondement juridique. Nous travaillerons davantage sur la manière de construire vos questions de droit. Vous devez veillez à n'être ni trop général ni trop collé aux faits.
- La question de droit doit être formulée avec une phrase interrogative indirecte !!!!!

Sur le corps du commentaire.

- Dans l'ensemble, vous devez retravailler la méthodologie des titres, nous essaierons de revoir ceci ensemble.

Sur l'orthographe.

- Le Conseil d'Etat : il y a 2 majuscules !!!!!

Sur le fond.

- Je ne comprends pas pourquoi vous parlez de carence. Il ne s'agissait pas du tout d'une carence, et l'intervention du juge des référés en cas de carence est exceptionnelle, c'est loin d'être la majorité des cas, ne parlez pas de carence si ce n'est pas le cas, cela prête à confusion.
- Personne n'a vu que l'atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale n'était pas qualifiée. Vous vous êtes seulement interrogés sur l'urgence, et c'est dommage.

Les libertés fondamentales reconnues par le juge des référés-libertés depuis 2001 :

1. Liberté d'aller et venir (décision n° 228928, 09/01/2001)
2. Droit constitutionnel d'asile (décision n° 229039, 12/01/2001), asile territorial (décision n° 239792, 12/11/2001)
3. Libre administration des collectivités territoriales (décision n° 229247, 18/01/2001)
4. Libre expression du suffrage (décision nos 229921 et 229922, 07/02/2001)
5. Liberté d'expression des courants de pensée et d'opinion (décision n° 230611, 24/02/2001)
6. Libre disposition d'un bien (décision n° 231559, 23/03/2001)
7. Liberté personnelle – possession de papiers d'identité (décision n° 231965, 02/04/2001)
8. Droit de solliciter le statut de réfugié et de demeurer en France le temps nécessaire à l'examen de la demande (décision n° 232997, 02/05/2001)
9. Droit de propriété (décision n° 234226, 31/05/2001)
10. Liberté d'entreprendre, liberté du commerce et de l'industrie et liberté contractuelle (décision n° 239840, 12/11/2001)
11. Droit d'assurer de manière effective sa défense devant le juge (décision n° 244686, 03/04/2002)
12. Droit pour le patient majeur de donner, lorsqu'il se trouve en état de l'exprimer, son consentement à un traitement médical (décision n° 249552, 16/08/2002)
13. Droit pour un parti politique légalement constitué de tenir des réunions (décision n° 249666, 19/08/2002)
14. Droit de se marier (décision n° 253216, 13/01/2003)
15. Droit de grève (décision n° 262186, 09/12/2003)
16. Liberté de culte (décision n° 264314, 16/02/2004)
17. Possibilité d'exprimer dans des formes appropriées ses convictions religieuses (décision n° 266085, 07/04/2004)
18. Secret des correspondances et liberté d'exercice de leurs mandats par les élus locaux (décision n° 263759, 09/04/2004)
19. Liberté du travail (décision n° 264310, 04/10/2004)
20. Présomption d'innocence (décision n° 278435, 14/03/2005)
21. Liberté du salarié de ne pas être astreint un travail forcé (décision n° 279999, 03/05/2005)
22. Consentement libre et éclairé du patient aux soins médicaux qui lui sont prodigués (décision n° 284803, 08/09/2005)
23. Liberté d'exercice de la profession d'expert en automobile (décision n° 288024, 15/12/2005)
24. Droit d'exercer un recours effectif devant un juge (décision n° 291118, 13/03/2006)
25. Liberté syndicale (décision n° 291399, 28/03/2006)
26. Liberté de manifestation (décision n° 300311, 05/01/2007)
27. Droit au respect de la vie privée (décision n° 310125, 25/10/2007)
28. Égal accès à l'instruction (décision n° 344729, 15/12/2010)
29. Droit au respect de la vie (décision nos 353172 et 353173, 16/11/2011)
30. Droit au respect de la vie et droit du patient de consentir à un traitement médical et de ne pas subir un traitement qui serait le résultat d'une obstination déraisonnable (décision nos 375081, 375090 et 375091, 14/02/2014)
31. Droit pour un fonctionnaire de ne pas être soumis à un harcèlement moral (décision n° 381061,

19/06/2014)

32. Droit de propriété des personnes publiques (décision n° 393895, 09/10/2015)
33. Droit de se déplacer en utilisant un moyen de locomotion autorisé (décision n° 440179, 30/04/2020)
34. Droit à la protection des données personnelles (décision n° 440442, 18/05/2020)
35. Droit pour un ressortissant français d'entrer sur le territoire français (décision n° 442581, 18/08/2020)
36. Liberté de pratiquer un sport (décision n° 445102, 16/10/2020)
37. Liberté de création artistique et d'accès aux œuvres culturelles (décision n° 447698, 23/12/2020)
38. Liberté de la presse (décision n° 448721, 03/02/2021)
39. Droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (décision n° 451129, 20/09/2022)