

La reconnaissance du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé en tant que liberté fondamentale : quel apport pour la protection de l'environnement ?

Introduction :

Dans une décision du 20 septembre 2022, le Conseil d'Etat a reconnu, dans le cadre du référé-liberté, que le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé constitue une liberté fondamentale. Que représente cette avancée pour la protection de l'environnement ? La reconnaissance accrue du droit consacré à l'article 1er de la charte de l'environnement est-elle porteuse de résultats pratiques ou symboliques ? En effet, "Désormais que symboliquement la place de la protection de l'environnement est bien affirmée, on assiste à un renforcement progressif de l'opposabilité des textes et procédures afférents."¹.

Pour répondre à la question de l'apport de cette reconnaissance en tant que liberté fondamentale, il est nécessaire de replacer ce droit dans son contexte (1), puis de se remémorer les tentatives de reconnaissance de ce droit en tant que liberté fondamentale qui ont précédé cette décision (2).

1. Qu'est ce que le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ?

Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement de 2004, formulé ainsi : "**Article 1er : Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.**". Selon Michel Prieur : "Il s'agit d'un droit à un environnement sain, de qualité, convenable pour le développement de la personne, écologiquement équilibré ou approprié au développement de la vie. **Plus qu'un droit de l'homme dans un sens étroit, il doit s'agir d'un droit de l'espèce qui protège à la fois l'homme et le milieu dans lequel il vit.** Ce droit s'applique aux générations présentes et futures²". Ces dispositions confortent le préambule de 1946 qui garantit le droit à la protection de la santé (Paragraphe 11³).

Lors de la Déclaration de Stockholm de 1972, le droit à un environnement sain faisait déjà une timide apparition : « 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. ». Ce fut ensuite le Portugal qui, en 1976, inscrivait pour la première fois le droit à un environnement sain dans sa Constitution. Débute ainsi l'émergence d'un nouveau droit humain, dédié d'une manière plus ferme dans la Convention d'Aarhus de 1998, qui dispose : « *Le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et*

¹ G. LERAY, Professeur de droit privé, CERDP, Université Côte d'Azur, "*Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est une liberté fondamentale*", Recueil Dalloz 2022 p.1848

² M. PRIEUR et al., Droit de l'environnement, 8e éd, Précis, Novembre 2019, p. 70.

³ Préambule de la Constitution de 1946, disponible sur :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/preambule-de-la-constitution-du-27-octobre-1946>

son bien-être »⁴. La Charte de l'environnement de 2004 s'inspirera de la formule de la Convention d'Aarhus par la suite.

Malgré sa présence multipliée dans le vocabulaire du droit international, **le droit à un environnement sain connaît très peu d'applications concrètes pour les justiciables. Ce constat pousse les Nations unies à continuer de plaider pour la réalisation de ce droit.**

Une reconnaissance croissante de ce droit

Le 8 octobre 2021, le Conseil des droits de l'homme avait appelé les Etats membres de l'ONU à intensifier les efforts pour la reconnaissance d'un droit à un environnement sain. C'est sur cette base que l'Assemblée générale des Nations Unies a finalement adopté le 28 juillet 2022⁵ la résolution 48/13 sur le droit à l'accès à un environnement propre, sain et durable, en tant que droit humain universel.

La reconnaissance d'un droit à un environnement sain comme droit universel revêt avant tout un caractère symbolique fort. Pour que ce droit trouve une réelle application, les États membres doivent soit se munir de législations plus précises ayant une véritable vocation à protéger leurs citoyens, ou bien interpréter le droit existant pour le rendre accessible aux justiciables⁶. La reconnaissance d'un droit à un environnement sain, s'inscrit d'une manière générale dans un mouvement juridique optant pour une association directe entre droit de l'environnement et droits humains, en anglais "greening human rights"⁷.

Face à cette demande, les juges de l'Union européenne se sont aussi penchés sur la question, se focalisant sur les atteintes graves sur la santé⁸. C'est dans ce sens que s'est positionnée la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Dans ses décisions *Fadeyeva v. Russia* et *Çicek v Turkey*, la CEDH était venue confirmer que l'Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) (Droit au respect de la vie privée et familiale), s'applique seulement si une atteinte grave sur la santé et la qualité de vie est confirmée, cela de manière directe. Cette interprétation éloigne donc les citoyens des Etats membres de l'Union européenne de la possibilité de se prévaloir d'un droit à vivre dans un environnement sain et propre, au-delà des effets notables sur leur santé au moment où ils saisissent la justice. Ici, le droit à un environnement sain est intrinsèquement lié à une atteinte grave, faite sur la santé et le corps d'une personne.

⁴ Y. AGUILA, *Le droit à un environnement sain reconnu par l'ONU, quelles incidences ?*, Village Justice, 3 décembre 2021, disponible sur :

<<https://www.village-justice.com/articles/droit-environnement-sain-reconnu-par-onu-quelles-incidences-par-yann-aguila,40950.html>>

⁵ ONU Info, *L'Assemblée générale de l'ONU déclare que l'accès à un environnement propre et sain est un droit humain universel*, 28 juillet 2022, disponible sur :

<<https://news.un.org/fr/story/2022/07/1124582#:~:text=Twitter%20Imprimer%20Courriel-.L'Assembl%C3%A9e%20g%C3%A9n%C3%A9rale%20de%20l'ONU%20d%C3%A9clare%20que%20l'est%20un%20droit%20humain%20universel&text=L'Assembl%C3%A9e%20g%C3%A9n%C3%A9rale%20des%20Nations,est%20un%20droit%20humain%20universel>>

⁶ Y. AGUILA, *Le droit à un environnement sain reconnu par l'ONU, quelles incidences ?*, Village Justice, 3 décembre 2021, disponible sur :

<<https://www.village-justice.com/articles/droit-environnement-sain-reconnu-par-onu-quelles-incidences-par-yann-aguila,40950.html>>

⁷ M. O'BRIEN O'REILLY, *The Case for the Recognition of the Right to a Healthy Environment at the International Level*, Francis Taylor Building, Septembre 2021, disponible sur :

<<https://www.ftbchambers.co.uk/blogs/case-recognition-right-healthy-environment-international-level>>

⁸ *Ibid.*

La résolution 48/13 de l'Assemblée générale des Nations Unies confirme que le droit à un environnement sain est pour le moment trop restreint. La reconnaissance du droit à un environnement sain est ainsi devenu de plus en plus importante en droit international, comme étant le symbole d'un changement de dynamique vers un nouveau paradigme pour les justiciables : en effet si le droit à un environnement sain, tel qu'il existe en droit international, était appliqué au niveau d'un Etat, il suffirait à quiconque de prouver qu'une activité quelle qu'elle soit a un impact sur la qualité de son environnement pour demander de faire cesser l'atteinte à ce droit. L'objectif général de la résolution est donc de soutenir la nécessité d'un droit pour les personnes à vivre dans des environnements sains, non pas seulement en tant que déclaration, mais bien en tant que réalité pour les justiciables.

2. De l'émergence de la liberté fondamentale du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé

Si la décision du Conseil d'État n'intervient qu'en 2022, le **droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé a cependant été, dès la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement, reconnu par certains juges de première instance comme liberté fondamentale** au sens de l'article L 521-2 du code de justice administrative. En 2005, le juge des référés du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne considérait en effet *“qu'en « adossant » à la Constitution une Charte de l'Environnement qui proclame en son article premier 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”*⁹. Raisonement suivi un an plus tard par le tribunal administratif de Marseille, selon lequel *“le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé doit être regardé comme une liberté fondamentale au sens [...] de l'article L 521-2 du code de justice administrative en raison de l'adossement à la Constitution de la Charte de l'environnement”*¹⁰.

Cette solution ne faisait toutefois pas l'unanimité à travers la juridiction administrative, puisque le tribunal administratif de Strasbourg statuait, quelques mois après celui de Châlons-en-Champagne, que *“le principe énoncé à l'article 1er de la Charte de l'environnement [...] ne constitue pas une liberté fondamentale”*¹¹.

Ainsi, les ordonnances reconnaissant au contraire cette qualification sont restées exceptionnelles - d'autant que, celles-ci n'ayant pas été frappées d'appel, le Conseil d'État n'a pas eu l'occasion de se prononcer.

Surtout, le juge des référés a eu tendance à trancher le litige sans se prononcer sur la portée de l'article 1 de la Charte de l'environnement : soit que les conditions d'urgence¹² ou d'atteinte grave ou manifestement illégale¹³ n'étaient en tout état de cause pas remplies, soit que d'autres libertés fondamentales étaient invoquées¹⁴. Comme le souligne le rapporteur public Philippe Ranquet, jusqu'à

⁹ JRTA Châlons-en-Champagne, 29 avr. 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux, Fédération des conservatoires d'espaces naturels c/ Préfet de la Marne*, n° 0500828, 05008829 et 0500830

¹⁰ JRTA Marseille, 18 mai 2006, *Comité de sauvegarde de Clarency-Valensole*, n° 0603291

¹¹ JRTA Strasbourg, 19 août 2005, *Association de protection de l'environnement du canton de Verny*, n° 0503540

¹² JRTA Strasbourg, 4 août 2006, *Association de protection de l'environnement du canton de Verny*, n° 0603852

¹³ JRTA Versailles, 20 août 2005, *M. et Mme Damien Bignon et autres*, n° 0507085, n° 0507087 ; JRTA Rennes, 27 juin 2006, *Syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Saint-Avé-Meucon*, n° 0602695

¹⁴ JRTA Marseille, 12 juin 2019, n°1904847; confirmé par JRCE, 17 juil. 2019, *Association Comité de défense les Hauts de Badones-Montimas et a.* n° 432026

septembre 2020, “c’est bien cette approche qui a été retenue toutes les [...] fois que la question s’est posée devant le JRCE : trancher la question de principe n’était pas nécessaire ¹⁵”.

La situation de la décision commentée était toutefois différente, puisque l’ordonnance contestée était uniquement motivée par l’absence de liberté fondamentale, de sorte que le Conseil d’État a finalement été conduit à se prononcer sur le fait de savoir si la valeur constitutionnelle du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé faisait de ce dernier une liberté fondamentale au sens de l’article L. 521-2 du code de justice administrative.

À noter qu’en parallèle et en réaction à ces hésitations jurisprudentielles, **il a pu être envisagé la reconnaissance directe par le législateur du droit à un environnement sain comme liberté fondamentale** au sens de l’article L. 521-2 du code de justice administrative. En mars 2021, le compte-rendu de la mission “flash” sur le référé spécial environnemental, menée par les députées Naïma Moutchou et Cécile Untermaier, proposait ainsi de “*préciser, au sein de l’article 521-2 du code de la justice administrative, que les droits prévus par la Charte de l’environnement, notamment le « droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », font partie du champ d’application du référé-liberté*”. Cette proposition n’a toutefois pas été retenue dans la loi du 22 août 2021 dite “climat et résilience”. Elle se voit cependant concrétisée par la décision du Conseil d’État du 20 septembre 2022.

3. Le référé liberté, une procédure d’urgence limitée

Innovation de la loi du 30 juin 2000, la création de ce nouveau référé avait pour objectif d’offrir aux administrés victimes d’une opération administrative attentatoire à leurs libertés, “une voie contentieuse efficace devant les juridictions administratives et à les dissuader de s’adresser au juge des référés judiciaires, en invoquant abusivement une voie de fait¹⁶”.

L’article L. 521-2 du code de justice administrative pose les **conditions** permettant de mettre en oeuvre le référé-liberté¹⁷: une situation d’urgence; une atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale; et, enfin, une atteinte portée par une personne publique ou une personne privée chargée d’une mission de service public dans l’exercice de ses prérogatives.

Commune au référé-suspension et au référé-liberté, **la condition d’urgence est pourtant appréciée de façon plus restrictive** dans le cadre de ce dernier. Elle est également intrinsèquement liée à l’atteinte à la liberté fondamentale. Dans le cadre du référé-liberté, **l’urgence est caractérisée parce qu’il existe une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale**. En effet, on voit mal comment une telle atteinte ne pourrait appeler l’adoption de manière urgente de mesures de nature à y remédier. Toutefois, cette seule atteinte n’est pas suffisante pour caractériser l’urgence¹⁸, encore faut-il qu’une mesure puisse être prononcée dans les 48h¹⁹. Et c’est bien là que réside la difficulté

¹⁵ P. RANQUET, conclusions sur JRCE, 20 sept. 2022, n° 451129. V. not. JRCE, 11 mai 2007, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix*, n° 305427

¹⁶ B. Seiller, M. Guyomar, *Contentieux administratif*, Dalloz, août 2021, 6ème éd., p. 229.

¹⁷ Art. L. 521-2 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”.

¹⁸ CE, 7 juin 2011, Malonga, n°349817.

¹⁹ CE, 28 fev. 2003, Cne de Pertuis, n°254411.

dans la mise en oeuvre du référé-liberté : **en l'absence de toute possibilité, pour le juge, d'adopter une telle mesure dans la 48h, peu importe la gravité de l'atteinte**, la situation ne pourra être qualifiée d'urgente et le référé-liberté ne pourra être mis en oeuvre.

Le référé-liberté permet de remédier aux illégalités graves, portant atteinte aux libertés fondamentales, commises par les personnes morales de droit public ou de droit privé gérant un service public, dans l'exercice de leurs fonctions.

L'illégalité en cause doit être évidente, au contraire de ce qui peut être accepté en matière de référé-suspension, car, ici, les mesures adoptées peuvent être définitives²⁰. Par ailleurs, le référé-liberté, même s'il permet, lui-même, de demander la suspension d'un acte, ne se concilie pas avec le référé-suspension : ces deux formes de référé ne peuvent être formées de manière simultanée dans une même demande²¹.

Les libertés fondamentales en cause sont celles contenues dans le bloc de constitutionnalité. Le Conseil d'Etat en dresse, désormais, une liste²². Il en dénombre 39 mais cette liste est évolutive.

Une fois les conditions de la mise en œuvre du référé-liberté réunies, le juge pourra prescrire "toutes les mesures nécessaires" : en plus de la possibilité de suspendre l'acte²³ litigieux, il peut prononcer des injonctions envers l'autorité administrative. Ainsi, le juge du référé-liberté peut-il ordonner à l'autorité administrative de prendre toutes sortes de mesures : lui imposer d'adopter un ou plusieurs actes réglementaires²⁴; clarifier une position gouvernementale²⁵, lui enjoindre de prendre des mesures d'urgence²⁶ ou encore ordonner le concours de la force publique alors même qu'il est refusé par l'administration²⁷. **Cependant, les pouvoirs du juge du référé-liberté restent limités** : il ne peut statuer ultra petita (au-delà de ce qui lui est demandé par le requérant) ni adopter des mesures définitives (comme l'annulation d'un acte).

Alors que certains auteurs ont pu le qualifier de recours subsidiaire, d'autres constatent qu'il s'émancipe de ce rôle²⁸ au regard de ses conditions d'utilisation assez souples. La dispense de décision préalable et de ministère d'avocat, le fait qu'il puisse être tranché à très brève échéance, la possibilité, pour le juge, d'adopter toute mesure qui ne peut lui donner une portée définitive : toutes ces raisons font qu'il semble être d'utilisation plus facile que d'autres référés bien qu'il reste une procédure d'urgence impliquant des pouvoirs limités pour le juge.

La reconnaissance récente de la possibilité de sa mise en œuvre en matière environnementale et l'existence d'autres outils juridiques spécifiques dans ce domaine, soulèvent des interrogations pour l'avenir : **viendra-t-il compléter de façon centrale l'arsenal juridique existant en la matière ou constituera-t-il un élément accessoire de cet arsenal ?**

²⁰ *Op.cit.* p.234.

²¹ CE, 28 fév. 2001, Philippart et Lesage, n°230112.

²² <https://www.conseil-etat.fr/actualites/vivre-dans-un-environnement-equilibre-et-respectueux-de-la-sante-reconnu-liberte-fondamentale>

²³ Ce qui fut le cas en matière environnementale dans la récente décision du Tribunal administratif de Pau. TA Pau, ord., 10 nov. 2022, n°2202449.

²⁴ CE, 18 mai 2020, n°440366.

²⁵ CE, 30 av. 2020, n°440179, *féd. française des usagers de la bicyclette*.

²⁶ CE, 16 nov. 2011, n°353172 et 353173, *ville de Paris*.

²⁷ CE, 1er juin 2017, n°406103, *SCI La Marne fourmies*.

²⁸ B.Faure, "juge administratif des référés statuant en urgence, référé liberté", fasc. 51 : référé, Jurisclasseur administratif, 12 juill.2022.

4. L'utilité du référé liberté parmi l'existence d'autres procédures d'urgence en matière de protection de l'environnement

D'autres procédures de référé participent à la protection de l'environnement. Se pose alors la question de la coexistence de ces différentes procédures. D'abord, **le référé-suspension semble constituer la grande majorité des cas d'utilisation d'un référé en vue de protéger l'environnement**²⁹. Celui-ci ne semble pas poser de problème de coexistence avec la garantie du « droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » par le référé-liberté. Tous deux constituent des procédures générales de référé et ont des fonctions propres. Le premier permet la suspension d'un acte ou que des mesures provisoires soient ordonnées, afin de protéger une liberté, s'il apparaît nécessaire que le juge intervienne dans les 48h³⁰. Si une considération d'urgence demeure, mais est moindre, le recours devra être formé sur le fondement du référé-suspension.

Il existe ensuite les procédures propres au droit de l'environnement. Le juge du Conseil d'Etat ne cite que le « référé absence d'étude d'impact » (art. L. 122-2 du C. env.) et le « référé enquête publique » (art. L. 123-16 du C. env.), mais ne cite pas l'article L. 216-13 du code de l'environnement, instituant une procédure de référé devant le juge pénal (le référé pénal environnemental). Ce dernier est doublement limité. D'une part, il ne peut être utilisé qu'en vue d'assurer le respect des dispositions expressément listées à cet article. A ce sujet, il avait pu être proposé d'élargir le champ d'application de ce référé pénal spécial à l'ensemble des atteintes à l'environnement³¹. D'autre part, le juge des libertés et de la détention ne peut être saisi qu'à la requête du procureur de la République, agissant d'office ou à la demande de l'autorité administrative, de la victime ou d'une association agréée de protection de l'environnement. Si ces conditions sont remplies, le juge peut ordonner pour une durée d'un an au plus aux personnes physiques et aux personnes morales concernées toute mesure utile pour faire cesser l'atteinte à l'environnement.

La protection de l'environnement sur le fondement du référé-liberté est ici aussi une bonne chose, car elle paraît plus souple et plus générale que ce référé pénal.

Enfin, il existait le « référé absence d'étude d'impact » et le « référé enquête publique », déjà cités. Aucun chevauchement ne semble pouvoir avoir lieu entre ces deux référés et le référé-liberté, malgré la généralité du droit que ce dernier garantit. D'une part, ces référés disposent d'un champ matériel fortement délimité, alors que les atteintes à l'environnement peuvent se produire en dehors des hypothèses qu'ils concernent, c'est-à-dire en dehors des contentieux concernant des décisions prises en l'absence d'étude d'impact ou après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête. **D'autre part, le référé-liberté apparaît « subsidiaire » par rapport à ceux-là**³². Il semble ne couvrir que les cas qui ne sont pas déjà protégés par ceux-là. **Il ne permet pas de pallier le manque de diligence du requérant, n'ayant pas agi dans les délais impartis à l'encontre de l'étude d'impact ou de l'enquête publique.** Cela ressort de façon certes implicite, mais nécessairement de l'ordonnance du juge. Ce caractère alternatif est appréhendé à travers la qualification de la condition d'urgence dans la décision du 20 septembre 2022 :

« 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

²⁹ N. Moutchou et C. Untermaier, « Mission "flash" sur le référé spécial environnemental », 10 mars 2021, Commission des lois, AN, p. 8-9

³⁰ CE, ord., 28 févr. 2003, Commune de Pertuis c. Pellenc, n° 254411.

³¹ N. Moutchou et C. Untermaier, op. cit., p. 11.

³² Th. Janicot & D. Pradines, AJDA, 2022, p. 2002.

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 remplie³³ ».

En conclusion, les difficultés que posent ce référé ne concernent donc pas sa coexistence avec les référés préexistants, mais ses qualités propres. Les conditions du référé-libertés sont-elles adaptées à la protection de l'environnement ? La difficulté de l'admission de la condition d'urgence met largement en difficulté l'efficacité de cette procédure. Néanmoins, cette décision entre dans le mouvement de la reconnaissance de ce droit concrètement applicable par tout justiciable, comme souhaité par l'ONU.

**Rédigé par Irène Gay, James Legris, Adrian Lakrichi,
Céline Le Phat Vinh et Sandy Cassan-Barnel.**

³³ CE, ord., 20 septembre 2022, n° 451129.