

## UN PROCÈS ADMINISTRATIF ADAPTÉ À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ?

Olivier LE BOT<sup>1</sup>

Sauvegarde des abeilles<sup>2</sup>, lutte contre le glyphosate<sup>3</sup>, affaire du siècle<sup>4</sup> : les actions contentieuses se multiplient devant le juge administratif pour essayer d'infléchir les politiques publiques, regardées comme ne prenant pas suffisamment en compte les exigences environnementales. Le procès administratif offre il est vrai des potentialités en la matière mais celles-ci demeurent partiellement inexploitées ou à parfaire, faute d'être pleinement utilisées par les plaideurs ou en raison de verrous procéduraux qu'il serait envisageable d'assouplir ou de lever.

Dans ce contexte, il paraît utile de s'interroger sur les forces et faiblesses du contentieux administratif en matière environnementale et les pistes susceptibles d'être explorées pour améliorer l'efficacité du juge administratif dans ce domaine.

Afin de dresser un panorama de l'état de droit et esquisser des propositions de réforme, quatre questions conditionnant le rôle que la juridiction administrative est susceptible de jouer dans la protection de l'environnement, seront successivement abordées :

- que peut-on lui demander ou, en d'autres termes, quels sont ses pouvoirs ?
- est-il aisé d'y accéder ?
- comment statue-t-elle sur les recours, c'est-à-dire au regard de quelles informations et avec quelle considération portée à l'environnement ?
- enfin, une action préventive – avant qu'un dommage irréparable ne se produise – est-elle envisageable devant le juge administratif ?

---

1 Professeur de droit public à l'université d'Aix-Marseille.

2 CE, 9 oct. 2002, n° 233876, Union nationale de l'apiculture française, *Lebon* p. 330.

3 TA Lyon, 15 janv. 2019, CRIIGEN, n° 1704067, inédit ; *AJDA* 2019, p. 1122, note C. HERMON.

4 C. CURNIL, « «L'affaire du siècle» devant le juge administratif », *AJDA* 2019, p. 437.

## I. Que peut-on demander au juge administratif ?

En matière environnementale, les requérants peuvent saisir le juge de demandes diverses lui permettant de mettre en œuvre la diversité des pouvoirs dont il dispose : indemniser, suspendre et annuler, réformer, enjoindre, condamner à une amende.

**Indemniser.** En premier lieu, le juge dispose du pouvoir d'indemniser les préjudices environnementaux, tant dans le contentieux général de la responsabilité que dans celui des contraventions de grande voirie.

Dans le régime général de responsabilité, où les applications sont rares, le juge peut réparer les « troubles dans les conditions d'existence » ou les « troubles de toute nature » subis par les individus exposés à des pollutions ou des nuisances<sup>5</sup>. Il peut également allouer des dommages et intérêts à des associations de défense de l'environnement, par exemple 15 000 euros à l'association « Eau et rivières de Bretagne » et 3 000 euros aux associations « Halte aux marées vertes » et « Sauvegarde du Trégor » à raison de la carence fautive de l'État à empêcher la prolifération des algues vertes sur de nombreux sites du littoral des départements des Côtes d'Armor et du Finistère<sup>6</sup>. Au regard de l'ampleur des préjudices, le montant des indemnités versées aux associations présente un caractère essentiellement symbolique.

Dans la procédure des contraventions de grande voirie, engagée par le préfet en cas atteintes portées à l'intégrité ou à la destination du domaine public, les applications sont tout aussi rares. Lorsque la procédure est mise en œuvre avec succès, le juge peut condamner l'auteur d'une pollution à rembourser à la collectivité publique le montant des frais exposés ou à exposer par celle-ci pour la remise en état du domaine public. Tel est le cas, par exemple, dans l'hypothèse où une blanchisserie a déversé dans un fossé des eaux usées contenant de l'ammoniac<sup>7</sup>, où Charbonnage de France a déversé des produits chimiques dans une rivière<sup>8</sup> ou encore où une société a déversé des huiles usagées et hydrocarbures dans un port de plaisance<sup>9</sup>.

**Suspendre et annuler.** En deuxième lieu, le juge administratif dispose du pouvoir de suspendre et annuler une décision administrative illégale. Par exemple, le juge a pu annuler l'autorisation de construire une ligne à haute tension dans les gorges du Verdon<sup>10</sup>, le projet d'autoroute transchablaisienne<sup>11</sup>, l'autorisation de mise sur le marché du Roundup<sup>12</sup> ou le projet de barrage de la

5 Sur ce point, v. le rapport France à l'Association internationale des hautes juridictions administratives, Carthagène, 2013, p. 24. [https://www.aihja.org/images/users/114/files/Congres\\_de\\_Carthagene\\_-\\_Rapport\\_de\\_la\\_France\\_2013-FRANCE-FR.pdf](https://www.aihja.org/images/users/114/files/Congres_de_Carthagene_-_Rapport_de_la_France_2013-FRANCE-FR.pdf).

6 CAA Nantes, 1<sup>er</sup> déc. 2009, Ministre de l'écologie, n° 07NT03775, inédit.

7 CAA Nantes, 27 déc. 2013, Nautré, n° 12NT02081, inédit.

8 CAA Douai, 30 janv. 2003, Charbonnages de France, n° 00DA00909, inédit. V. également CAA Douai, 30 janv. 2003, Sté Hainaut Enrobés, n° 00DA00882, inédit.

9 CAA Paris, 1<sup>er</sup> avr. 1996, Vembouilly, n° 94PA00546, inédit.

10 CE, 10 juil. 2006, Assoc. interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, n° 288108, *Lebon*.

11 CE, ass., 28 mars 1997, Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne, n° 170856, *Lebon* p. 121.

12 TA Lyon, 15 janv. 2019, CRIIGEN, n° 1704067, inédit ; *AJDA* 2019, p. 1122, note C. Hermon.

Trézence<sup>13</sup>, ou encore suspendre la décision d'envoyer en Inde le porte-avions Clemenceau afin de procéder à son désamiantage<sup>14</sup>. De même, en matière d'installations classées au titre de la protection de l'environnement (ICPE), le juge peut annuler une autorisation d'exploitation ne répondant pas aux normes environnementales<sup>15</sup>.

**Réformer.** En troisième lieu, toujours dans le contentieux des ICPE, le juge dispose de son pouvoir le plus étendu, à savoir celui de réformer une décision administrative. Il peut ainsi modifier les conditions assortissant les arrêtés d'autorisation<sup>16</sup> ou en imposer de nouvelles<sup>17</sup>.

**Enjoindre.** En quatrième lieu, le juge administratif dispose du pouvoir de prononcer une injonction à titre principal.

En matière d'ICPE, le juge peut ordonner la fermeture d'une installation<sup>18</sup> ou la suspension de son fonctionnement jusqu'à la régularisation par l'exploitant<sup>19</sup>.

Dans le contentieux de la responsabilité, un arrêt de 2015<sup>20</sup> a reconnu au juge administratif le pouvoir d'ordonner de faire cesser un dommage ou d'effacer en nature les conséquences qu'il a généré, c'est-à-dire remettre le lieu dans son état initial. Si la première modalité concerne uniquement des cas de dommages continus, la seconde est possible tant en cas de dommages continus qu'en cas de dommages instantanés. Cette jurisprudence étant relativement nouvelle, les applications sont encore rares. Deux décisions peuvent néanmoins être mentionnées. Dans la première, qui correspond à l'arrêt de renvoi de la décision de 2015, le juge enjoint « à la commune d'Hébuterne de prendre, dans un délai d'un an, les mesures nécessaires pour mettre fin aux pollutions des terrains de M. Baey causées par le débordement de fossés recueillant les eaux usées de plusieurs habitations de la commune »<sup>21</sup>. La seconde décision concerne les nuisances sonores provoquées par le fonctionnement d'une entreprise d'élagage : saisi par les riverains, un tribunal administratif a enjoint à une commune « de prendre, dans un délai de quatre mois à compter du présent jugement, toutes les mesures de police nécessaires pour faire cesser ou, à tout le moins, réduire les nuisances sonores résultant de l'activité de la société « ABC Élagages et Jardins » dont les émergences sonores doivent respecter le seuil d'émergence réglementaire toléré pour ce type d'activité »<sup>22</sup>.

13 CE, 22 oct. 2003, Association SOS Rivières et environnement, n° 231953, *Lebon* p. 417.

14 CE, 15 févr. 2006, Assoc. Ban Asbestos France, n° 288801, *Lebon* 78

15 V. p. ex., CE, 15 mai 2013, *Sté ARF*, n° 353010, *Lebon* T. ; CE, 6 février 1981, *Dugenest*, n° 3539, *Lebon* T.

16 CE, 27 mai 1988, *Sté industrielle armoricaine de légumes (Siale)*, n° 57894, *Lebon* p. 221 ; CAA Douai, 12 juillet 2001, *Asso. Qualité de la vie à Bristade*, n° 00DA01284, inédit ; CAA Lyon, 16 novembre 2006, *Sté carrières et matériaux*, n° 03LY01778, inédit.

17 V. p. ex., CE, 27 mai 1988, *Comité de défense du site de Kervoazou*, n° 66490, *Lebon* p. 222.

18 CE, 4 mai 1998, *Téallier*, n° 161336, *Lebon*.

19 CAA Nancy, 9 janvier 2006, *Duval*, n° 04NC00704, inédit : l'arrêt ajoute que « l'installation sera curée, nettoyée et désinfectée au plus tard le 21<sup>e</sup> jour suivant la notification du présent arrêt. En cas d'inexécution des mesures prescrites à l'article 1<sup>er</sup>, ci-dessus, il sera fait application par le préfet de Meurthe-et-Moselle des procédures prévues aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> alinéas du I de l'article L. 514-1 du Code de l'environnement, livre V, titre I<sup>er</sup> ».

20 CE, 27 juil. 2015, Baey, n° 367484, *Lebon*.

21 CAA Douai, 29 avr. 2016, Baey, n° 15DA01398, inédit.

22 TA Toulon, 6 juil. 2017, Gaïa et autres, n° 1401452, inédit.



La procédure de contravention de grande voirie confère également au juge un pouvoir d'injonction. Il lui permet d'ordonner à l'auteur d'un trouble à l'environnement (généralement une pollution) de faire cesser le dommage ou d'effacer en nature les conséquences qu'il a généré. Ainsi, il peut enjoindre au contrevenant « de prendre dans les trois mois [...] toutes mesures propres à faire cesser le déversement dans la Seine d'huiles de vidanges et de cambouis provenant de son dépôt de camions »<sup>23</sup>. De même a-t-il pu enjoindre à l'auteur d'une atteinte « de faire cesser » dans un délai d'un mois « les déversements de résidus industriels dans la Meuse »<sup>24</sup>. Les injonctions prononcées à ce titre sont anciennes ; les potentialités de cette procédure en la matière semblent avoir été oubliées.

**Condamner à une amende.** En cinquième et dernier lieu, le juge dispose du pouvoir de condamner l'auteur des faits à une amende. Ce pouvoir ne s'exerce que dans le contentieux des contraventions de grande voirie, qui constitue un contentieux répressif.

Le plus souvent, la condamnation à une amende est prononcée à titre complémentaire, comme dans les exemples précités.

Parfois elle intervient à titre exclusif : par exemple, l'auteur des faits a été condamné à une amende de 300 euros pour avoir laissé ses résidus de carénage (notamment des morceaux de peinture) se répandre sur le sable<sup>25</sup>, ou encore une amende de 1 500 euros pour le rejet accidentel d'hydrocarbures dans un canal<sup>26</sup>.

Le prononcé d'une amende n'est possible que si elle est prévue par un texte<sup>27</sup>.

**Appréciation sur les pouvoirs du juge administratif.** Les pouvoirs qui viennent d'être listés sont, on le voit, extrêmement puissants et diversifiés.

Leur limite tient à ce qu'un pouvoir conçu pour un contentieux déterminé ne peut pas être exercé dans un autre domaine : le juge ne peut condamner à une amende que dans le contentieux des contraventions de grande voirie ; il ne peut ordonner de faire cesser le dommage que dans le contentieux de la responsabilité, des installations classées et des contraventions de grande voirie ; il ne peut pas annuler un acte ni le suspendre dans le contentieux indemnitaire ni dans celui des contraventions de grande voirie.... En somme, il n'existe pas de « guichet unique » qui permettrait au juge de retenir et d'exercer en fonction de chaque situation le pouvoir le mieux adapté. Une proposition de réforme pourrait consister à décloisonner les contentieux en conférant au juge un tel pouvoir.

23 CE, 10 mars 1976, *Ministre de l'équipement c/ Robert, Lebon* p. 152.

24 CE, 22 mars 1961, *Ville de Charleville*, cité par C. HERMON, *Le juge administratif et l'environnement. Recherche sur le traitement juridictionnel des atteintes à l'environnement*, Thèse Nantes, 1995, p. 620 note 113.

25 CAA Nantes, 13 déc. 2013, *Basciano*, n° 12NT00774, inédit.

26 CAA Douai, 14 déc. 2016, *Voies navigables de France*, n° 06DA00749, inédit

27 Les textes ne prévoient pas toujours de peine pécuniaire. La loi du 29 floréal an X, que le décret d'application du 10 avril 1812 relatif au domaine public maritime et aux « travaux de la mer » étend aux rivages maritimes, ne punit d'aucune amende les contraventions de grande voirie prévues par son article premier. Ainsi, le juge administratif de la répression ne peut condamner au paiement d'aucune amende l'auteur de l'arasement, sur plus de trois hectares, d'un cordon de dunes qui protégeait la digue et supportait une abondante végétation (TA Nantes, 29 mars 1990, *Préfet de Vendée c/ Bontemps*, n° 87913, cité par M. LE ROUX, « Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie », *RJE* 2004, numéro spécial *Le juge administratif et l'environnement*, p. 164, note 44). De même, la requête présentée par le préfet de Corse-du-Sud tendant à ce que le propriétaire de la paillote « Chez Francis » soit condamné au paiement d'une amende ne pu qu'être rejetée par le juge saisi (TA Bastia, 4 mai 1995, *Féraud*, n° 89751, cité par M. LE ROUX, p. 164 note 45).

Une seconde difficulté relative aux pouvoirs du juge peut être identifiée. Elle ne tient pas à l'existence de ceux-ci mais aux conclusions dont les requérants saisissent la juridiction. Un tribunal n'exerce en effet un pouvoir que si les parties le lui demandent. Il appartient donc à celles-ci d'utiliser toutes les potentialités que leur offre la procédure, en ne laissant pas inexploités certains recours, et en saisissant le cas échéant une juridiction de plusieurs recours simultanés, mettant ainsi le juge en mesure d'exercer la plénitude des prérogatives qui lui sont conférées.

## II. Est-il facile d'accéder au juge administratif ?

### A. Conditions générales

De manière générale, le régime des recours devant le juge administratif est défini d'une manière telle qu'il soit relativement facile de le saisir.

Le champ des actes susceptibles de recours est large puisque toute décision administrative peut être contestée<sup>28</sup>. Les exceptions sont rares. Elles concernent les actes de gouvernement (telle la décision du chef de l'État en 1995 de reprendre les essais nucléaires<sup>29</sup>) et les actes préparatoires, comme une enquête publique ou une étude d'impact (alors qu'il pourrait être utile d'intervenir le plus tôt possible pour mettre fin à une illégalité, c'est-à-dire contester la régularité d'une enquête publique ou d'une étude d'impact sans attendre la décision qui sera prise).

S'agissant de l'exigence d'un intérêt à agir<sup>30</sup>, que n'a pas remise en cause l'adoption de la charte de l'environnement<sup>31</sup>, il fait classiquement l'objet d'une appréciation large et libérale. Dans le domaine du droit de l'environnement, il est reconnu aux individus se trouvant à proximité ou dans le voisinage de la mesure contestée ou, plus généralement, susceptibles de façon probable d'être affectés par celle-ci. Par exemple, sont recevables à agir les requérants situés à 900 mètres d'éoliennes à construire, dès lors qu'ils auront une vue dégagée sur celle-ci<sup>32</sup>, ou encore une collectivité locale étrangère susceptible, bien qu'elle se situe à plusieurs centaines de kilomètres, d'être affectée par des déversements autorisés par le préfet dans un fleuve<sup>33</sup>. On note toutefois, dans le domaine du contentieux de l'urbanisme, un mouvement de resserrement de l'accès au prétoire au nom de la sécurité juridique : intérêt s'appréciant au jour du dépôt de la demande de construction et non au jour du jugement<sup>34</sup> ; définition plus stricte de l'intérêt<sup>35</sup> ; exclusion du recours des associa-

28 CE, 17 févr. 1950, Min. de l'Agriculture c/ Dame Lamotte, *Lebon*, p. 110 ; CC, 9 avr. 1996, n° 96-373 DC, cons. 85.

29 CE, ass., 29 septembre 1995, Asso. Greenpeace France, n° 171277, *Lebon*, p. 347.

30 Qui devra être appréciée lorsque le requérant conteste un règlement ou une décision prise à l'égard d'un tiers (aucune difficulté ne se pose – car l'intérêt est forcément admis – lorsque le requérant conteste une décision individuelle prise à son égard).

31 Le Conseil d'État a jugé que son article 2 (selon lequel « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ») ne saurait, par lui-même, conférer à toute personne qui l'invoque un intérêt pour former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de toute décision administrative (CE, 3 août 2011, Buguet, n° 330566, *Lebon* T.).

32 CE, 15 avr. 2005, ACSV et autres, n° 273398, *Lebon* T.

33 CE, 18 avr. 1986, Société Les Mines de Potasse d'Alsace c/ Province de Hollande septentrionale, n° 53934, *Lebon*.

34 De façon dérogatoire, l'intérêt à agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager « s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire » (C. urb., art. L. 600-1-3).

35 Un requérant ne peut agir contre une autorisation d'urbanisme que si l'aménagement ou les travaux contestés sont de nature « à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance » de son bien (C. urb., art. L. 600-1-2, créé par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 ; pour la mise en œuvre, v. CE, 10 juin 2015, *Brodelle*, n° 386121, *Lebon*).

tions *ad hoc* (c'est-à-dire des associations de circonstances, créées spécialement pour contester un projet déterminé<sup>36</sup>).

Concernant le délai pour agir, le droit commun s'applique : le délai pour introduire le recours est donc de deux mois à compter de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Il s'agit donc d'un délai bref. Dans le contentieux des installations classées, le délai est traditionnellement plus long, même s'il a été ramené de 4 ans à 1 an en 2010<sup>37</sup>.

## B. Recours des associations

**Recours des associations pour la défense d'intérêts collectifs.** Les actions mises en œuvre par les associations connaissent deux régimes différents selon que l'association soit agréée au titre de la protection de l'environnement ou non agréée.

Dans le cas d'une association agréée<sup>38</sup>, son intérêt à agir est présumé pour contester toute décision « ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément » (article L. 142-1 du code de l'environnement).

Pour sa part, l'association non agréée (c'est-à-dire l'association suivant le régime de droit commun) doit démontrer son intérêt. D'une part, l'objet de l'association, tel que défini dans ses statuts (protection de l'environnement, défense du cadre de vie), doit correspondre à l'objet de l'acte attaqué<sup>39</sup>. D'autre part, s'agissant du champ d'action géographique de l'association, une association ayant un champ géographique national ou même régional n'a pas qualité à agir contre un permis de construire – lequel, en principe, n'intéresse que le ressort communal<sup>40</sup>, sauf si le projet autorisé présente une ampleur qui excède le cadre strictement local, comme l'autorisation de construire une centrale nucléaire<sup>41</sup> ou la délivrance d'une autorisation sur un site protégé<sup>42</sup>.

**Recours des associations pour la défense d'intérêts individuels.** La loi ouvre aux associations la possibilité d'introduire des recours en responsabilité pour la défense d'intérêts individuels. Ceux-ci sont au nombre de deux mais aucun n'a pour l'heure été utilisé.

36 C. urb., art. L. 600-1-1.

37 C. env., art. R. 514-3-1.

38 Le régime actuel de l'agrément est largement issu de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (actuellement article L. 141-1 du code de l'environnement). Pour être agréée, une association doit exercer son activité depuis au minimum trois ans, avoir pour objet statutaire la protection de la nature, l'amélioration du cadre de vie, la lutte contre les pollutions et nuisances et être suffisamment représentative au regard du cadre territorial dans lequel elle œuvre. Le juge peut lui-même délivrer l'agrément à une association s'il lui a été refusé à tort : CAA Nantes, 30 mai 2003, Asso. Qualité de la vie à Larmor-Baden, n° 99NT00528, Lebon T. p. 955.

39 V. p. ex. CE, 16 avr. 2010, Brocard et Association Rabodeau Environnement, n° 318067, Lebon T.

40 CE, 27 mai 1991, Fédération régionale des associations de protection de la nature et de l'environnement dans le nord de la France, n° 113203, Lebon T. p. 1109

41 CE, 20 juin 1984, Asso. Les Amis de la Terre, n° 35552, Lebon p. 233

42 CE, 10 févr. 1997, Asso. de défense, de protection et de valorisation du patrimoine naturel et historique de Corse, n° 140841, Lebon T. p. 990



Le premier correspond à l'action de groupe environnementale régie par l'article L. 142-3-1 du code de l'environnement. Lorsque plusieurs personnes placées dans une situation similaire subissent des préjudices résultant d'un dommage environnemental, causé par une même personne, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles, une action de groupe peut être exercée. Cette action peut tendre à la cessation du manquement, à la réparation des préjudices corporels et matériels résultant du dommage causé à l'environnement ou à ces deux fins. Elle pourrait par exemple être mise en œuvre – par le biais d'une association – par des riverains subissant les mêmes nuisances à raison d'une usine de traitement des ordures ménagères. Aucune application ne peut encore être relevée.

La seconde action collective correspond à l'action en représentation conjointe. Dans le cas particulier où plusieurs personnes ont subi individuellement un même préjudice environnemental, elles peuvent se faire représenter, ensemble, par une association agréée de protection de l'environnement<sup>43</sup>. Dérogeant au principe selon lequel nul ne plaide par procureur, cette voie permet à une association de porter l'action en responsabilité d'un tiers. Elle n'a encore donné lieu à aucune application.

### C. Le coût d'une action

**Combien coûte une action ?** Trois situations peuvent se rencontrer. Il arrive qu'aucun frais ne soit exposé : tel est le cas si le requérant introduit un recours pour excès de pouvoir ou un référé-suspension sans avocat. Dans la majorité des cas, le procès aura un coût modéré, correspondant aux honoraires d'avocat (que l'on peut estimer à 3 000 euros pour un dossier simple) : le ministère d'avocat est fréquent en pratique, soit parce qu'il est imposé par un texte (comme dans le contentieux de la responsabilité), soit parce qu'il porte sur un contentieux technique nécessitant de faire appel à un juriste qualifié. Il arrive, mais cela est rare, que le procès soit très coûteux. Tel sera le cas lorsque d'autres frais se rajoutent aux frais d'avocats, en général des frais d'expertise même si d'autres frais sont envisageables (frais de comparution de témoins ; amende ou dommages et intérêts pour exercice d'un recours abusif).

**La crainte du recours abusif.** Une tendance, pour l'heure limitée au contentieux de l'urbanisme, se fait jour depuis plusieurs années afin d'intimider les auteurs de recours en les menaçant d'un engagement de leur responsabilité prétexte pris du caractère « abusif » de leur recours. Deux voies sont ouvertes à un promoteur souhaitant répliquer par ce biais à une action introduite à son encontre.

43 C. env, art. L. 142-3 al. 1<sup>er</sup>.

La première est ouverte devant le juge civil. On relève deux affaires en matière d'urbanisme, et visiblement pas davantage : la première ayant condamné les riverains qui avaient contesté par la voie du recours pour excès de pouvoir un projet immobilier<sup>44</sup>, la seconde ayant condamné un promoteur qui avait attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir le projet d'un promoteur concurrent<sup>45</sup>. Pour ces deux actions retenant la responsabilité, on ne saurait déterminer combien de justiciables ont renoncé à leur action par crainte d'un engagement de leur responsabilité menaçant de les ruiner.

La seconde voie est ouverte devant le juge administratif lui-même, à l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme. Il n'a quasiment jamais mis en œuvre, ce qui a conduit le gouvernement à assouplir en 2018 ses conditions afin de renforcer l'effet dissuasif d'une action – ou, en d'autres termes, les craintes qu'il peut y avoir à agir contre un projet immobilier.

### III. Comment le juge statue-t-il sur les recours ?

La question de savoir comment le juge statue sur les recours concerne tant les moyens dont il dispose pour statuer en connaissance de cause sur ceux-ci, son attitude face à l'incertitude d'un dommage et la balance qu'il réalise entre la protection de l'environnement et les considérations susceptibles de s'y opposer.

#### A. L'information du juge

La preuve est libre devant le juge administratif. Il n'existe pas de régime légal de preuve. Il en résulte que tout document établissant notamment l'existence d'une menace pour l'environnement peut être produit par les parties.

Si le juge ne s'estime pas suffisamment informés par les productions des parties, il peut prescrire des mesures complémentaires.

Le procédé le plus courant est celui de l'expertise : « On comprend l'importance d'une telle utilisation dans un domaine, où, tant en raison de leur aspect technique (sur des données en matière industrielle, sanitaire, chimique, biologique...), que des méthodes utilisées (identification de zones de pollution potentielle, visite et détermination de l'historique du site...) constats et expertises peuvent vite s'avérer techniques »<sup>46</sup>. Par exemple, le juge a pu ordonner une expertise en vue d'évaluer le préjudice résultant de la proximité avec un ouvrage public, notamment une ligne TGV ou une ligne électrique à haute tension<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> CA Aix-en-Provence, 18 déc. 1991, *RFDA* 1993. 149, note F. BOUYSSOU : condamnation in solidum des membres de l'association à la somme de 42 000 €,

<sup>45</sup> Civ. 3, 5 juin 2012, *Finareal c/ SCI Mandelieu Estérel*, n° 11-17919.

<sup>46</sup> Rapport France à l'Association internationale des hautes juridictions administratives, Carthagène, 2013, p. 20.

<sup>47</sup> CAA Nancy, 30 avr. 1992, *SARL Grill Hôtel et SARL Restaurant Grill Hôtel*, n° 91NC00672, *Lebon T.* 1215 ; CE 24 juill. 2009, *C<sup>ne</sup> du Perthuis*, n° 321392, inédit ; CE 15 juill. 2004, *Dubosc*, n° 260711, inédit



Les autres procédés d'instruction à la disposition du juge sont très peu utilisés. Deux d'entre eux peuvent être cités. Le premier concerne le déplacement sur les lieux (CJA, art. R. 622-1). Les cas de mise en œuvre concernent essentiellement les tribunaux administratifs<sup>48</sup>, par exemple pour statuer sur l'arrêté autorisant l'exploitation d'une mine d'or<sup>49</sup>, l'exploitation d'une carrière<sup>50</sup> ou la construction d'un parc éolien<sup>51</sup>. Une telle mesure permet d'apprécier la réalité et l'intensité d'une nuisance ou le caractère particulier d'un site. Le second procédé est celui de l'enquête à la barre, qui correspond à l'audition de témoins. Elle fait l'objet de dispositions extrêmement détaillées (CJA, art. R. 623-1 à R. 623-8). Lorsqu'une enquête est prescrite, les parties sont invitées à présenter leurs témoins aux jours et lieux fixés par la juridiction. Elles peuvent assigner les témoins, à leurs frais, par huissier de justice. La formation de jugement ou d'instruction ou le magistrat qui procède à l'enquête peut d'office convoquer ou entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile à la manifestation de la vérité. Chacun peut être entendu comme témoin, à l'exception des personnes qui sont frappées d'une incapacité de témoigner en justice. Les personnes qui ne peuvent témoigner peuvent cependant être entendues dans les mêmes conditions, mais sans prestation de serment. Est tenu de déposer quiconque en est légalement requis. Peuvent être dispensées de déposer les personnes qui justifient d'un motif légitime. Les témoins sont entendus séparément, les parties présentes ou dûment appelées. Chaque témoin fait, à peine de nullité de son témoignage, le serment de dire la vérité. Les témoins peuvent être entendus de nouveau et confrontés les uns avec les autres. Un seul exemple a pu être trouvé dans le domaine de l'environnement : une chambre du Conseil d'État siégeant en formation d'instruction y a recouru pour apprécier le risque présenté par le fonctionnement de la centrale nucléaire de Fessenheim ; les parties ont été invitées à présenter chacune trois témoins<sup>52</sup>.

## B. À qui profite l'incertitude ?

Lorsqu'un dommage à l'environnement est possible mais non certain, comment le juge administratif applique-t-il le principe de précaution reconnu à l'article 5 de la charte de l'environnement<sup>53</sup> et à l'article L. 110-1 du code de l'environnement<sup>54</sup> ?

48 Les applications sont rarissimes au niveau du Conseil d'État. En ce qui le concerne, l'exemple le plus récent de visite est celle organisée dans le cadre du recours dirigé contre l'arrêté déclarant d'utilité publique le projet de ligne électrique à haute tension dans les gorges du Verdon (CE, 10 juil. 2006, Assoc. interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, n° 288108, *Lebon*). Pour des exemples plus anciens, v. CE, sect., 13 mars 1970, Min. Aff. culturelles c/ Dame Benoist d'Anthenay, *Lebon* p. 182 ; CE, 19 janv. 1996, Synd. mixte d'études pour le tunnel de Montgenèvre, *Lebon* p. 11 ; CE, 5 févr. 1969, Min. Educ. nat. c/ Warembourg, *Lebon* p. 72 ; CE, sect., 31 déc. 1976, Assoc. Les amis de l'île de Groix, *Lebon* p. 585.

49 CAA Bordeaux, 24 janv. 2012, Min. de l'Écologie c/ Sté Rexma, n° 10BX00243, inédit.

50 TA Strasbourg, 19 févr. 2014, Alsace nature, n° 1106543, inédit. On notera que ce jugement a été annulé par la CAA de Nancy sur un autre point (CAA Nancy, 26 nov. 2015, Lung, n° 15NC00353, inédit). L'arrêt de la cour a lui-même été annulé avec renvoi (CE, 30 déc. 2016, Société Nouvelles carrières d'Alsace, n° 396420, inédit).

51 TA Toulon, 2 avr. 2010, Pector et autres, n° 0801833, inédit (jugement annulé par CAA sur un autre point, visite prise en compte par le TA et la CAA dans son appréciation : CAA Marseille, 31 juil. 2014, Sté Eco Delta Développement, n° 11MA00514, inédit).

52 CE, 28 juin 2013, Asso. trinationale de protection nucléaire et autres, n° 351986, *Lebon* T.

53 « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

54 La protection et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels s'inspirent notamment du « principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».

Il est arrivé que le juge se fonde sur une violation du principe : il l'a fait, ainsi, pour ordonner le sursis à exécution d'une autorisation de mise en culture d'une variété de maïs génétiquement modifiée<sup>55</sup>. De même a-t-il, sans se référer au principe de précaution, annulé l'autorisation de commercialisation d'un insecticide menaçant les abeilles (le Gaucho) au motif que la condition d'innocuité à laquelle la loi subordonne sa commercialisation n'était plus remplie<sup>56</sup>.

Toutefois, les décisions dans lesquelles le juge administratif accueille le principe de précaution<sup>57</sup> sont extrêmement rares<sup>58</sup>. Comme le relevait Sylvie Caudal, « la censure des mesures permissives est très rare, pour ne pas dire exceptionnelle » alors que celle des mesures restrictives (mesures par lesquelles une autorité, notamment un maire interdit une antenne-relais ou encore la production ou commercialisation d'OGM) « est nettement plus fréquente », si bien que l'« on peut se demander si, dans le fragile équilibre à tenir entre un excessif cantonnement du principe d'un côté, et une conception trop extensive – voire paralysante – de l'autre, la balance ne penche pas trop dans le premier sens »<sup>59</sup>.

### C. Les appréciations du juge : quelle balance entre protection de l'environnement et considérations susceptibles de s'y opposer ?

Dans le contentieux de l'environnement, l'analyse d'un dossier n'est jamais exclusivement centrée sur la protection de l'environnement. En effet, les intérêts avec lesquels il entre en jeu sont pris en compte dans la pesée des différentes considérations en présence. En cas de pesée des intérêts défavorables à l'environnement, le juge va accepter, sans les sanctionner, les atteintes qui y sont portées.

Tel est le cas, tout d'abord, dans le contentieux du référé-suspension. Pour apprécier si la condition d'urgence est satisfaite, le juge met en balance l'urgence à suspendre (invoquée par le requérant) et l'urgence à exécuter (invoquée en défense par l'administration). Cette appréciation est dite « globale » dès lors que le juge intègre dans son analyse l'ensemble des intérêts en présence. En cas de bilan défavorable au requérant, l'intérêt général dont le défendeur a la charge ou la prise en compte de l'intérêt des tiers pourra faire obstacle à la reconnaissance de l'urgence. Dans l'arrêt « Préfet des Alpes-Maritimes », qui a consacré cette appréciation globale, le Conseil d'État a annulé l'ordonnance du juge des référés ayant prononcé, à la demande d'associations de protection de l'environnement, la suspension d'un arrêté préfectoral autorisant une société à exploiter un centre de stockage de déchets ménagers sur le territoire d'une commune située dans le département des Alpes-Maritimes. Le Conseil d'État indique que l'urgence devant « s'apprécier globalement et objectivement », il incombait au juge des référés de prendre en considération non seulement les conséquences de l'arrêté litigieux sur l'environnement, comme le souhaitaient les associations intéressées, mais également,

55 CE, sect., 25 sept. 1998, n° 194348, Association Greenpeace France, *Lebon* p. 343.

56 CE, 9 oct. 2002, n° 233876, Union nationale de l'apiculture française, *Lebon* p. 330.

57 Sur les critères pris en compte par le juge, v. CE, ass., 12 avr. 2013, Association coordination interrégionale stop THT et autres, n° 342409, *Lebon*, § 37.

58 V. S. CAUDAL, « Existe-t-il UN principe de précaution appliqué par le juge administratif ? », *RFDA* 2017, p. 1061.

59 S. CAUDAL, art. précité (conclusion).



comme le demandait le préfet, « les conséquences qu'une suspension pourrait avoir immédiatement sur les conditions d'élimination des déchets dans le département des Alpes-Maritimes ». En l'espèce, le Conseil confronte deux intérêts généraux : la protection de la salubrité publique et le respect de l'environnement. Il estime que l'urgence à éliminer les déchets l'emporte sur les risques éventuels que le fonctionnement de la décharge pourrait faire courir à l'environnement<sup>60</sup>. La même approche prévaut dans le référé « enquête publique ». Dans l'arrêt « Commune de Conflans-Sainte-Honorine », étaient en cause des arrêtés modifiant la circulation aérienne à l'approche de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle. Les arrêtés avaient été pris après avis défavorable de la commission d'enquête. Par conséquent, l'unique condition posée pour obtenir satisfaction dans cette procédure étant satisfaite, les arrêtés attaqués devaient être suspendus. Toutefois, une telle suspension aurait compromis la continuité et la sécurité du trafic aérien et aurait porté à l'intérêt général une atteinte particulièrement grave. Pour cette raison, la demande de suspension a été rejetée par le juge administratif<sup>61</sup>.

Un autre contentieux permettant d'illustrer cette mise en balance est celui du contrôle des opérations d'aménagement. Depuis les arrêts *Ville Nouvelle Est* et *Société civile Sainte Marie de l'Assomption* de 1971 et 1972, le juge administratif exerce, on le sait, un contrôle du « bilan coûts-avantages » sur les opérations d'aménagement qui lui sont soumises<sup>62</sup>. Il confronte, d'un côté, l'intérêt public qui s'attache à la réalisation d'une opération d'aménagement et, d'un autre côté, l'ensemble des autres intérêts – publics et privés – auquel elle porte atteinte. Le Conseil d'État a rapidement intégré l'environnement parmi les différents intérêts en cause<sup>63</sup>. Selon les cas, l'environnement peut se retrouver sur l'un ou l'autre des deux plateaux de la balance, c'est-à-dire soit comme justification d'une opération<sup>64</sup>, soit comme limite ou exigence s'opposant à la réalisation d'une opération.

En application de cette jurisprudence, une opération d'aménagement peut être annulée comme illégale si elle implique une atteinte excessive à l'environnement<sup>65</sup>.

Lors de son introduction en droit du contentieux administratif, la technique du bilan apparaissait comme un instrument potentiellement efficace de protection de l'environnement<sup>66</sup>. Pourtant, on constate qu'en l'espace de 40 ans, les sanctions d'opérations n'intégrant pas suffisamment la donnée environnementale sont demeurées particulièrement rares.

60 CE, sect., 28 févr. 2001, préfet des Alpes-Maritimes, req. no 229562, *Lebon* 110

61 CE, sect., 16 avr. 2012, Commune de Conflans-Sainte-Honorine et autres, n° 355792, *Lebon*.

62 CE, Ass., *Ville Nouvelle Est*, *Lebon* p. 409 ; CE, Ass., 20 oct. 1972, *Société civile Sainte-Marie de l'Assomption*, *Lebon* p. 657.

63 CE, 9 déc. 1977, *Ministre de l'équipement c/ Weber*, *Lebon* p. 497. Arrêt confirmé notamment par CE, 26 mars 1980, *Premier ministre c/ Veuve Beau de Loménie*, *Lebon* p. 171 ; CE, 3 févr. 1982, *De Bernis*, *Lebon* T. p. 641). Pour les prémices, voir CE, 12 avr. 1972, *Sieur Pelte*, *Lebon* p. 269 (qui prend en compte les risques d'une expropriation pour « l'environnement naturel ») ; CE, 27 nov. 1974, *Durand*, *RDP* 1975, p. 1498 (qui intègre les atteintes portées à l'environnement parmi les « inconvénients d'ordre social ») et CE, 25 juil. 1975, *Syndicat CFDT des marins pêcheurs de la rade de Brest*, *Lebon* T. p. 1083 (qui fait figurer l'écologie comme l'un des intérêts en jeu dans cette appréciation).

64 Dans la jurisprudence administrative, la défense de l'environnement constitue un intérêt public justifiant une expropriation (CE, 24 juil. 1981, *Société immobilière de l'étang de Berre et de la Méditerranée Poudou et autres*, n° 15114, inédit). Elle peut, en cela, servir de fondement à une opération et à l'atteinte au droit de propriété qui en résulte.

65 Voir par exemple l'arrêt précité *Beau de Loménie* (annulation d'un projet d'opération touristique sur l'île d'Oléron du fait de l'atteinte portée à un site naturel du littoral).

66 Commentant l'arrêt *Weber* de 1977, Jean-François Flauss déclarait ainsi que « la technique du bilan est susceptible de contribuer de manière décisive à la protection de l'environnement » (J.-F. FLAUSS, note sous CE, 9 décembre 1977, *Ministère de l'Équipement c/ Sieur Weber* et autres, cité par C. HERMON, *Le juge administratif et l'environnement. Recherche sur le traitement juridictionnel des atteintes à l'environnement*, Thèse Nantes, 1995, p. 133, note 107).



Deux raisons à cela.

En premier lieu, seule une atteinte *excessive* à l'environnement peut remettre en cause l'utilité publique d'une opération. La jurisprudence exige en effet une atteinte « excessive »<sup>67</sup> ou « hors de proportion avec l'intérêt général »<sup>68</sup> que présente l'opération en cause pour conclure à sa désutilité publique.

En second lieu, les différents intérêts en présence ne pèsent pas d'un poids égal dans la pratique du contentieux. Certes, le juge se trouve placé devant un choix difficile puisque, sur chaque plateau de la balance figure un intérêt public important : d'un côté l'intérêt de la protection de l'environnement, d'un autre côté l'intérêt économique et social qui s'attache à la réalisation d'une opération d'aménagement. Néanmoins, il est généralement reconnu que, dans son contrôle, le Conseil d'État fait prévaloir les intérêts économiques et sociaux sur l'intérêt environnemental, et ce tout spécialement pour les opérations de grande envergure. Comme l'a écrit le président Jégouzo, « L'atteinte à l'environnement tolérée (est) proportionnelle à l'importance économique et sociale des projets en cause »<sup>69</sup>. Plus le projet présente un intérêt économique et social important, plus le juge administratif tolèrera, sans les sanctionner, les atteintes à l'environnement qui en résulte. Ainsi, une atteinte importante à l'environnement ne sera pas censurée si elle apparaît comme nécessaire à la réalisation d'une opération jugée prioritaire, telle que la construction d'une autoroute<sup>70</sup>. En revanche, une atteinte moins importante à l'environnement sera sanctionnée si l'opération en cause porte sur un projet à faible intérêt économique et social, par exemple un projet de lotissement<sup>71</sup> ou le projet de constitution d'une réserve foncière en vue de l'aménagement ultérieur d'une zone industrielle<sup>72</sup>.

De manière générale, l'atteinte à l'environnement, regardée comme un simple *inconvenient*, doit s'effacer devant la *nécessité* que représente la réalisation de l'opération. Si elle apparaît comme le prix à payer pour la réalisation d'une opération jugée prioritaire, le juge refusera de la censurer. Aussi n'y a-t-il pas à proprement parler *conciliation* des intérêts en présence mais plutôt *validation*, sauf disproportion manifeste, des priorités établies par l'administration.

#### **IV. Une action préventive est-elle envisageable devant le juge administratif ?**

Une personne peut-elle contester une décision, une action ou une abstention de l'administration – suspectée d'être illégale et préjudiciable à l'environnement – dès que ses effets commencent à apparaître, voire avant qu'elle ne survienne ?

67 V. p. ex. CE, 21 juin 1999, *Commune de la Courneuve*, *Lebon* p. 208.

68 CE, 13 févr. 1981, *Association pour la protection de l'eau et des ressources naturelles du bassin inférieur du Doubs*, *Lebon* p. 89.

69 Y. JÉGOUZO, « Réflexions sur le statut juridique de l'étude d'impact », *Aménagement et nature* 1991, n° 102, p. 16.

70 V. p. ex. CE, 7 déc. 1979, *Association fédérative régionale pour la protection de la nature*, n° 11081, *Lebon*. Dans ces conditions, on conçoit que les annulations de projets autoroutiers soient demeurées rarissimes.

71 CE, 9 déc. 1977, *Ministre de l'équipement c/ Weber*, *Lebon* p. 497 (projet atteignant un site protégé).

72 CE, 31 janv. 1986, *Lansac*, n° 54938, inédit.

**Action préventive contre un acte : une batterie de procédures très efficaces.** Lorsque la situation litigieuse résulte d'un acte administratif, le requérant trouve dans le référé-suspension un moyen d'action permettant d'en neutraliser rapidement les effets.

Dans le référé-suspension de droit commun, codifié à l'article L. 521-1 du code de justice administrative, le juge des référés peut ordonner la suspension d'une décision administrative lorsqu'il est fait état d'une urgence et d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la mesure contestée. Sur ce fondement, le juge des référés a par exemple suspendu :

- l'arrêté autorisant la plantation de vignes sur des parcelles répertoriées par l'État comme des sites protégés au sens de la directive Natura 2000<sup>73</sup> ;
- l'ouverture d'une déchetterie, « eu égard aux nuisances et au trouble de jouissance que la déchetterie projetée est susceptible de causer aux personnes habitant dans son voisinage, ainsi qu'au risque de dégradation du site qu'elle comporte »<sup>74</sup> ;
- ou encore le refus du préfet d'engager la procédure d'expropriation pour risque naturel majeur prévue à l'article L. 561-1 du Code de l'environnement<sup>75</sup>.

Trois référés-suspension particuliers (le référé « étude d'impact », le référé « enquête publique » et le référé « évaluation environnementale ») obéissent à des conditions assouplies par rapport au référé-suspension de droit commun afin de faciliter, eu égard au domaine concerné, la suspension de décisions produisant des effets irréversibles. Une seule condition est requise pour obtenir satisfaction : l'absence d'étude d'impact, d'enquête publique ou d'évaluation environnementale dans des cas où sa réalisation était prescrite. Dans le cadre de ces procédures, le juge a par exemple suspendu l'autorisation d'exploiter une carrière (référé « étude d'impact »)<sup>76</sup>, la déclaration d'utilité publique pour la construction d'une rocade<sup>77</sup> ou l'approbation d'un plan local d'urbanisme (référé « enquête publique »)<sup>78</sup> ou encore l'arrêté mettant à jour le schéma départemental des carrières (référé « évaluation environnementale »)<sup>79</sup>.

**Action préventive contre des actions et abstentions.** La mise en œuvre d'une action préventive contre des actions et abstentions – non formalisées dans des décisions – supposerait de pouvoir utiliser le référé-mesures utiles (article L. 521-3 du code de justice administrative) et le référé-liberté (article L. 521-2), ces procédures pouvant être mises en œuvre contre des comportements. On ne relève en l'état de la jurisprudence aucune application dans le domaine de l'environnement. Toutefois, ces

73 CE, ord., 9 juill. 2001, Assoc. fédérative régionale pour la protection de la nature du Haut-Rhin, req. n° 234555, Lebon T. 1105.

74 CE 27 juill. 2001, Sivom du canton de Boulogne-sur-Gesse, req. n° 233907, inédit au *Lebon*.

75 CE 16 févr. 2004, min. de l'Écologie c/SARL Le Panoramic et SCI Les Rameirols, req. n° 260811, Lebon T. 822 ; *AJDA* 2004. 1103 : le refus d'engager cette procédure à l'égard du terrain de camping qu'exploitent les sociétés requérantes cause à celles-ci un préjudice financier grave et immédiat, alors même que l'indemnité d'expropriation ne pourrait être versée qu'au terme d'une procédure de longue durée.

76 CE, 16 avr. 1982, min. de l'industrie c/ C<sup>ne</sup> d'Aubagne, req. n° 32789, Lebon T. 715

77 TA Grenoble, ord., 20 avr. 2007, Féd. Rhône-Alpes de protection de la nature, n° 0701073, inédit.

78 CE, 13 mars 1989, C<sup>ne</sup> de Roussillon, n° 92144, Lebon T. p. 851.

79 CE, 19 juin 2015, Cne de Saint-Leu, no 386291, *Lebon*

procédures offrent de réelles potentialités pour empêcher préventivement – ou dans des délais très rapides – des atteintes à celui-ci.

S’agissant du référé-mesures utiles, cette procédure a pu être mise en œuvre pour remédier à l’inertie de l’autorité publique à faire usage de certains pouvoirs : par exemple faire cesser une construction entreprise sans permis<sup>80</sup> ou prendre des mesures confortatives sur un immeuble menaçant ruine<sup>81</sup>. L’utiliser en matière environnementale supposerait, comme dans les cas précités, d’identifier une obligation d’agir de l’autorité publique, c’est-à-dire une compétence liée pour prendre des mesures en présence d’une situation d’atteinte donnée.

Concernant le référé-liberté, le droit à l’environnement n’est pas reconnu comme une liberté fondamentale pour la mise en œuvre de cette procédure. Toutefois, son utilisation est concevable de façon indirecte par le truchement de libertés fondamentales déjà reconnues, comme le droit au respect de la vie (en cas d’exposition à des nuisances résultant de l’environnement naturel ou artificiel<sup>82</sup>) ou l’interdiction des mauvais traitements (par exemple pour un détenu exposé au tabagisme passif<sup>83</sup>).

## Conclusion : propositions pour un procès plus efficace

Au final, le contentieux administratif est doté d’une boîte à outils diversifiée pour assurer la sanction des atteintes à l’environnement. Celle-ci pourrait toutefois être mieux utilisée des plaideurs, et améliorée par certaines réformes.

S’agissant des requérants, ceux-ci pourraient mobiliser davantage la diversité des procédures qui existent :

- la procédure de contravention de grande voirie (en invitant le préfet à agir et, le cas échéant, en attaquant le refus du représentant de l’État d’engager les poursuites) ;
- le référé-mesures utiles, pour remédier à l’inertie d’une autorité (à l’instar de ce qui a été fait en matière d’immeubles menaçant ruine ou de constructions entreprises sans permis) ;
- le référé-liberté, à la lumière de la jurisprudence européenne sur le droit au respect de la vie privée et l’interdiction des mauvais traitements ;
- l’action de groupe et l’action en représentation conjointe.
- Sur le plan juridique, des réformes, dont certaines, par leur caractère technique, sont aisées à mettre en œuvre, pourraient être adoptées :

80 CE, sect., 6 févr. 2004, Masier, n° 256719, *Lebon* p. 45.

81 CE, 4 févr. 2011, Djoudar, n° 342057, inédit.

82 V., devant la Cour de Strasbourg : CEDH, 9 juin 1998, n° 23413/94, *LCB c/ Royaume-Uni* ; CEDH, gde ch., 30 nov. 2004, n° 48939/99, *Öneryildiz c/ Turquie* ; CEDH, gde ch., 8 juill. 2003, n° 36022/97, *Hatton et a. c/ Royaume-Uni* ; CEDH, 16 nov. 2004, n° 4143/02, *Moreno Gomez c/ Espagne* ; CEDH, 9 déc. 1994, n° 16798/90, *Lopez Ostra c/ Espagne* ; CEDH, 19 févr. 1998, n° 14967/89, *Guerra c/ Italie* ; CEDH, 7 avr. 2009, n° 6586/03, *Bränduse c/ Roumanie* ; CEDH, 4 sept. 2014, n° 42488/02, *Dzemyuk c/ Ukraine* ; CEDH, 21 juill. 2011, n° 38182/03, *Grimkovskaya c/ Ukraine* ; CEDH, 18 juin 2013, n° 50474/08, *Bor c/ Hongrie* ; CEDH, 24 juill. 2014, n° 60908/11, *Brincat et a. c/ Malte* ; CEDH, 16 nov. 2004, n° 4143/02, *Moreno Gomez c/ Espagne* ; CEDH, 2 nov. 2006, n° 59909/00, *Giacomelli c/ Italie*.

83 CE, ord., 8 sept. 2005, min. de la Justice c/ Bunel, n° 284803, *Lebon* p. 388. V., devant la Cour européenne des droits de l’homme : CEDH, 14 sept. 2010, n° 37186/03, *Florea c/ Roumanie* ; CEDH, 25 janv. 2011, n° 38427/05, *Elefteriadis c/ Roumanie* ; CEDH, 27 mars 2008, n° 63955/00, *Choukhovoi c/ Russie*, § 31 ; CEDH, 10 mai 2007, n° 106/02, *Benediktov c/ Russie*, § 37.



- admettre le recours des tiers contre certains actes préparatoires ;
- admettre la constitution de partie civile dans le contentieux des contraventions de grande voirie, afin de permettre aux collectivités victimes d'un dommage environnemental d'obtenir réparation de celui-ci ;
- développer les cas dans lesquels le juge de la contravention de grande voirie peut condamner au paiement d'une amende (puisque'il faut qu'un texte le prévoit) et augmenter le plafond des amendes ;
- pour plus de souplesse dans le maniement de ce procédé, inscrire dans la loi la possibilité qu'une transaction soit conclue et éteigne l'action en contravention de grande voirie ;
- enfin, mais il s'agit sans nul doute de la réforme la plus difficile à concevoir à moyen terme, reconnaître le principe du guichet unique permettant au juge d'exercer dans chaque situation le pouvoir le mieux adapté.

