

Le juge administratif et les enjeux environnementaux

Ouverture : propos centrés sur l'office du juge des contentieux environnementaux, dans la mesure où le droit matériel est connu et pour l'essentiel partagé, et que ce qui peut être intéressant pour nourrir nos échanges bilatéraux, peut-être instruire nos pratiques respectives, c'est de nous expliquer le rôle que nous jouons, les pouvoirs et les devoirs qui sont les nôtres quand nous sommes saisis de ces contentieux, et ce qui fait leur spécificité à cet égard. Il y aurait beaucoup à dire mais je retiens deux grands axes qui me semblent révélateurs de ce que le juge administratif de l'environnement est devenu dans les 5-10 dernières années. Le juge de la carence et le juge du projet, permet aussi de regarder ce qui distingue encore l'office du juge de l'excès de pouvoir et celui du juge de plein contentieux.

1/ Le juge de la carence (fautive)

Deux aspects, selon que l'on se tourne vers l'avenir ou le passé.

1.1. Pour l'avenir : les contestations du refus de prendre une mesure déterminée ou « toutes mesures utiles ». Une des hypothèses de ce qu'on appelle l'appréciation « dynamique » de la légalité. Contentieux d'annulation classique, le juge se place à la date de l'acte attaqué pour déterminer s'il est légal. Contentieux du refus de prendre une mesure : se place à la date de sa décision, parce qu'on recherche l'effet utile de l'annulation, qui réside dans l'obligation (que le juge peut prescrire d'office au titre de ses pouvoirs d'injonction) de prendre la ou les mesures demandées.

1.1.1. Une mesure déterminée : ex de la protection des espèces et du bien-être animal, en réalité il y a beaucoup d'exemples mais je choisis deux affaires sur lesquelles j'ai conclu, pas nécessairement les plus emblématiques mais celles dont je peux le mieux parler.

486318 Sea Shepherd : on est saisi du refus (tacite) de compléter la liste des espèces protégées (territoire métropolitain et outre-mer), en ce cas par plusieurs (en fait 74) espèces d'élaémobranches, requins et raies, et alors on contrôle i) l'inconventionnalité le cas échéant (inscription requise par engagements internationaux de la France), ii) sinon seulement l'EMA, parce qu'appelle l'appréciation de données scientifiques sur l'état de conservation de l'espèce, son rôle dans l'écosystème mais aussi l'adéquation entre les enjeux ainsi identifiés et la nécessité de la mesure, avec contrôle global qui s'élargit aux mesures de protection de l'espèce et parce que les autorités compétentes ont une marge de manœuvre pour assurer le respect des obligations qui leur incombent (433520 Droits d'urgence : pas spécifique aux enjeux environnementaux).

D'où pertinence des requêtes « toutes mesures utiles ».

490953 C'est assez : (pour l'anecdote surtout) rejet d'une demande tendant à l'interdiction de déplacement/ transfert des cétacés (orques et dauphins) de Marineland à des fins commerciales, on rejette compte tenu des conditions auxquelles est déjà soumis un tel transfert, qu'on rappelle dans la décision.

Décisions à vocation pédagogique souvent, sur le cadre juridique applicable, y compris à l'attention de l'administration, même si on rejette.

1.1.2. Toutes mesures utiles : les contentieux climatiques

- Trajectoire de réduction des émissions de CO2 (affaires Grande Synthe) : refus de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe de manière à respecter les obligations consenties par la France
- Respect des valeurs limites de pollution de l'air (affaires Amis de la terre)

Grande Synthe : la grande nouveauté, c'est le « contrôle de la trajectoire » de réduction. [S'y ajoute la « prise en considération » des stipulations de l'accord de Paris pourtant dépourvu d'effet direct, dans l'interprétation des dispositions de droit national qui ont pour objet de les mettre en œuvre. IPA de la commune, aussi.] mais pour ce qui concerne l'office du juge vraiment l'important : on se place à la date de la décision, et on regarde si la trajectoire est réaliste au vu de ce qui a déjà été accompli, ou si on reporte l'essentiel de l'effort sur la fin de la période – d'abord on affirme ce contrôle et on ordonne un supplément d'instruction, puis on juge le refus incompatible avec la trajectoire et on enjoint de prendre des mesures supplémentaires (sans astreinte) – s'ensuit le contentieux de l'exécution, avec analyse fine des mesures et de leurs effets attendus, politique publique par politique publique (mais on se fixe bcp aux expertises du Haut Conseil pour le Climat par ex). Mais pour les besoins de l'exécution on cristallise la situation de droit à la date de la décision d'injonction, donc on ne tient pas compte des nouveaux objectifs UE et déclinaisons nationales, par ex. cf. ccl NA : *« c'est le paradoxe d'un contentieux résolument orienté vers l'avenir mais néanmoins ancré dans une décision d'injonction qui se tend à se périmer assez vite dans un contexte d'accélération du changement climatique. Autrement dit, le point final que vous décideriez le cas échéant de mettre au présent contentieux ne pourra en tout état de cause valoir satisfecit sur les objectifs assignés désormais à la France. »*

Vrai aussi pour les VL de pollution de l'air.

Amis de la terre : affaire qui a bcp fait parler d'elle du fait du montant de l'astreinte prononcée par le CE en 2020 (10M€/semestre de retard, Ass. du ctx) pour assortir l'injonction faite en 2017 de prendre ttes mesures nécessaires pour ramener concentrations polluants en dessous VL dans zones dans lesquelles étaient encore dépassées. Et modalités de désignation des affectataires aussi innovantes, puisqu'en principe astreinte versée à l'Etat, or ici c'est l'Etat qui est débiteur, donc il a été décidé d'en affecter le montant à des personnes morales de DP disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'Etat et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige (ADEME, CEREMA, ANSES, INERIS), ou associations agréées de surveillance de la qualité de l'air dans les zones concernées. Efficacité de l'astreinte même de ce montant toutefois critiquée, art. de doctrine « avec ou sans injonction, aucun pouvoir « magique » ne permet à un juge d'avoir directement prise sur le réel et de faire évoluer le monde en fait ». En tout état de cause astreinte plusieurs fois liquidée, puis on a clôturé l'exécution en 2025 pour ce qui concerne les VL de la directive de 2008, sans tenir compte bien sûr des nouvelles VL de la directive de 2024, qui concerneront un autre contentieux. Difficulté dans cette matière : appréciation du délai « le plus court possible », on contrôle ici l'efficacité de l'action plus que l'atteinte du résultat.

1.2. Pour le passé : les actions indemnitaires, en réparation du préjudice écologique (« affaire du siècle »). C'est la même chose, sauf qu'ici on ne reproche pas à l'Etat d'avoir refusé de prendre les mesures utiles pour lutter contre le réchauffement climatique, mais de n'avoir pas suffisamment lutté – même si dans les deux cas le plus important pour les associations requérantes c'est l'injonction qui sera prononcée. C'est une action en responsabilité, donc ce

n'est pas de l'excès de pouvoir. Première conséquence c'est le juge compétent : TA de Paris, et pas CE en PDR. [s'est ensuite posée la question de l'appel, ou de la cassation directe, parce que dans une action en responsabilité les ccl à fin d'injonction sont en principe accessoires des ccl indemnitaires – même si j'ai défendu la thèse inverse s'agissant de la réparation du préjudice écologique –, or l'indemnité demandée en l'espèce : 1€ symbolique]. Ce qui est innovant pour le juge (innovation ici opérée par le TA de Paris) : recevabilité d'une action fondée sur le code civil (réparation du préjudice écologique) devant le JA ; reconnaissance du préjudice causé par le dérèglement climatique pour l'ensemble du territoire national ; imputabilité (partielle) à l'Etat de la responsabilité de ce préjudice faute d'avoir respecté la trajectoire (en se fondant sur Grande Synthèse).

→ Dans les deux cas, au centre de l'office du juge : le pouvoir d'injonction et de prononcer des astreintes et le contentieux de l'exécution qui s'ensuit.

2/ Le juge du projet (stratégique)

On change d'univers, on change aussi très largement d'office du juge, puisque quand on est juge de plein contentieux, par ex d'une autorisation environnementale, ou plus généralement d'une exploitation soumise au régime des ICPE, on est juge d'une situation légale plus que d'un acte, ce qui conduit i) à raisonner au temps présent (circ de fait et de droit en vigueur à la date de la décision du juge), ii) à pouvoir sous certaines conditions se substituer à l'administration pour amender l'autorisation, l'accorder soi-même si on annule le refus, neutraliser un vice, ou permettre sa régularisation. Juge des ICPE dispose de longue date de ces pouvoirs de « juge administrateur », dans les années récentes en plus législateur est intervenu pour i) accorder une priorité contentieuse à plusieurs catégories de projets, ce qui se ressent sur l'office du juge, ii) accorder encore d'autres pouvoirs au juge de l'autorisation environnementale.

2.1. Des projets prioritaires : accélération de la production d'énergies renouvelables

2.1.1. Règles contentieuses spécifiques : délais, dessaisissements, voies de recours

Assez compliqué de résumer les réformes parce qu'il y en a eu plusieurs, législateur a procédé par itération, sans toujours avoir une vision d'ensemble, parfois en supprimant l'appel (projets agricoles), parfois en désignant CAA pour statuer en PDR (projets éoliens), parfois en organisant des délais jugements à peine de dessaisissement/ procédures « toboggans » (III de l'art. R. 311-6 maintenant abrogé). En dernier lieu R. 311-5 qui tente une rationalisation, nouveau régime contentieux accéléré et unifié pour certains projets en matière environnementale (décret du 21 avril 2026) (développement des énergies décarbonées, infrastructures de transports, opérations d'intérêt national et grandes opérations d'urbanisme, souveraineté économique et industrielle et souveraineté alimentaire). Il confie la compétence pour juger les contentieux portant sur ces projets aux cours administratives d'appel qui doivent statuer dans un délai de dix mois, et prévoit des règles de procédure contentieuse particulières pour accélérer et sécuriser le traitement de ces contentieux : pas de prorogation du délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours administratif, obligations de notification à l'auteur/bénéficiaire de la décision attaquée.

2.2.2. Présomption légale de raison impérative d'intérêt public majeur pour les dérogations « espèces protégées » : projets d'intérêt national majeur (qualification opérée par décret), projets d'énergies renouvelables sous certains seuils, projets de réacteurs électronucléaires. Conséquences pour le juge : les moyens des requêtes et donc le contrôle opéré

se resserre sur les deux autres conditions, ASAS et maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

2.2. Des illégalités « régularisables »

2.2.1. Office du juge de plein contentieux de l'autorisation environnementale

Pouvoirs anciens sont pleinement maintenus. Cf. ccl N. Agnoux 506190 *Voie verte*

« Il a le pouvoir de modifier le fonctionnement de l'installation en l'assortissant des conditions qu'il estime indispensables à la protection des intérêts codifiés à l'article L. 511-1 ; il peut à cette fin sursoir à statuer en sollicitant une expertise ou la consultation d'une instance, pour l'éclairer sur les prescriptions nécessaires (CE 7 mai 1969, *Min. de l'industrie c. Spasaro*, p. 244 ; CE 11 avril 1986, *Sté industrielle armoricaine de légumes*, p. 90). Plus encore, il peut, lorsque l'administration a refusé d'accorder au pétitionnaire l'autorisation, la lui délivrer soit en en fixant lui-même les conditions, soit en laissant le soin au préfet de le faire (CE 16 octobre 1957, *Min. de l'Industrie et du Commerce c. Sté Les tanneries de la Seine*, au recueil p. 53 et votre décision de section du 15 décembre 1989, *Ministre c. Spechinor*, n° 70316, au recueil). Il peut encore, après avoir annulé une autorisation, autoriser provisoirement la poursuite de l'installation dans l'attente de sa régularisation, après avoir procédé à une balance des différents intérêts en présence (CE 15 mai 2013, *Société ARF*, n° 353010, aux tables).

Une chose est sûre : ces prérogatives anciennes que le juge tire de son office de plein contentieux ne sont ni effacées, ni résumées par les mécanismes de régularisation introduits depuis 2017 au I de l'article L. 181-18 pour permettre, et depuis la loi du 10 mars 2023 pour imposer au juge, soit de procéder à une annulation partielle lorsque le vice à régulariser se limite à une phase de l'instruction ou à une partie de l'autorisation (1°), soit de sursoir à statuer en vue d'une régularisation dans l'instance (2°). »

2.2.2. Office du juge de la régularisation dans et en-dehors du prétoire

Inspiré du contentieux de l'urbanisme, dans l'objectif de sécurisation des projets, éviter les annulations des autorisations qui pourraient être « sauvées » par, en quelque sorte, un complément d'instruction. Typiquement irrégularité de l'avis de l'autorité environnementale (parce que pas de séparation fonctionnelle avec l'autorité qui instruit la demande à une certaine époque) ; insuffisance de l'étude d'impact sur tel ou tel point ; défaut de demande de DEP.

Le mot d'ordre, c'est : quand on peut, on neutralise le vice (a-t-il eu une incidence sur la décision, privé d'une garantie ?) ; quand on ne peut pas le neutraliser, on en permet (toujours dans la mesure du possible) la régularisation.

Conduit à ce que la plupart du temps, deux décisions : avant-dire droit, qui sursit à statuer, et définitive. On a un contentieux propre de la régularisation, avec des questions telles que : que peut-on contester à quel stade, et qui peut le faire selon son intérêt à agir (division en trois parties sécables de l'ADD par exemple : moyens écartés, vices retenus, décision de permettre la régularisation et selon quelles modalités notamment le délai). Et comment articuler ces nouveaux pouvoirs avec les anciens pouvoirs du juge de plein contentieux, très récemment jugé que quand juge s'engage « en voie de régularisation », et qu'elle échoue, ne peut pas alors revenir à ses anciens pouvoirs de juge-administrateur, et doit annuler l'autorisation.

→ Dynamique de régularisation qui ne tarit pas le contentieux, bien au contraire, et ne permet pas toujours d'éviter l'annulation des autorisations, au regard d'intérêts environnementaux qui sont eux-mêmes l'objet de nouvelles interprétations. Deux exemples, en guise d'ouverture :

- Sur l'intérêt de la « commodité du voisinage », on a développé une jurisprudence relative à la saturation visuelle avec des indices d'occupation des horizons, de « respiration », de densité, des parcs éoliens. On peut annuler une autorisation accordée à un projet éolien sur ce fondement, de plus en plus souvent le cas.
- Sur les enjeux de biodiversité, on a établi un « raccourci » d'annulation (*Gourvillette*), qui dispense de se poser la question de la nécessité d'une DEP lorsqu'au vu de l'instruction du dossier, on peut déjà établir que le projet porte une atteinte excessive à la conservation d'une espèce (ex. cigogne noire).