



COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION  
GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

*RÉPUBLIQUE FRANÇAISE*

---

**Mission « flash »  
sur le référé spécial environnemental**

**Communication de  
Mmes Naïma Moutchou et Cécile Untermaier**

—  
**Mercredi 10 mars 2021**

Madame la Présidente,

Mes chers Collègues,

Nous le voyons chaque jour sur chacun de nos territoires : la cause écologique, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique sont des sujets au cœur des préoccupations de nos concitoyens.

Mais ces sujets sont aussi de la responsabilité non seulement du législateur, mais également de la justice. Le juge doit aujourd'hui être davantage acteur de la protection de l'environnement et prévenir les atteintes qui peuvent y être portées.

C'est pour cela qu'il nous a paru utile que la commission des Lois s'intéresse aux principales procédures de référé usitées dans le champ environnemental afin d'en mesurer l'efficacité en termes de traitement de l'urgence et d'envisager les améliorations procédurales possibles.

\*

\* \*

## **I. CONTEXTE ET ENJEUX DU TRAITEMENT DE L'URGENCE DANS LE DOMAINE ENVIRONNEMENTAL**

Notre droit positif prend de plus en plus en compte ces enjeux, mais il est aujourd'hui essentiel d'améliorer les outils administratifs et judiciaires pour lutter plus efficacement contre les atteintes à l'environnement.

### **A. L'ENRICHISSEMENT DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

Depuis plusieurs décennies, et de manière plus accentuée encore depuis le début des années 2000, le législateur s'est appliqué à tenir compte de ces enjeux et à les intégrer, progressivement, au sein de notre architecture normative. Sans bien sûr revenir sur toute l'histoire de ces évolutions, nous tenons à rappeler quelques enjeux qui ont marqué certaines réformes dans la lignée desquelles nous nous inscrivons aujourd'hui.

— Adossée à la Constitution par la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, la Charte de l'environnement a consacré plusieurs principes et droits constitutionnels dont deux nous semblent particulièrement importants. D'une part, l'article 1<sup>er</sup> de la Charte consacre le « *droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». D'autre part, l'article 5 consacre quant à lui le principe de précaution qui prévoit que lorsqu'un dommage est susceptible d'affecter l'environnement, les

autorités publiques doivent mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques et adopter des mesures provisoires pour éviter la réalisation de ce dommage.

– Par la suite, plusieurs lois sont venues préciser ces ambitions. Nous pensons en particulier aux lois dites « Grenelle 1 » de 2009 <sup>(1)</sup> et « Grenelle 2 » de 2010 <sup>(2)</sup> qui contenaient d'importantes mesures pour mieux lutter contre le réchauffement et mieux préserver la biodiversité, ainsi qu'à la loi de transition énergétique de 2015 <sup>(3)</sup> qui a renforcé les efforts dans le domaine de l'efficacité énergétique.

– Tout récemment, nous avons franchi une nouvelle étape en créant des juridictions spécialisées en matière d'environnement dans le cadre de la loi « Parquet européen » votée en décembre dernier <sup>(4)</sup>. D'autres travaux législatifs sont actuellement en cours pour continuer dans cette direction :

D'une part, nous avons décidé d'inscrire, à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, que la France garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique.

D'autre part, nous sommes cette semaine en train d'examiner en commission spéciale le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Notre Assemblée est donc particulièrement mobilisée par ces sujets et notre réflexion sur l'amélioration des procédures de référé s'inscrit directement dans la continuité et dans la perspective de ces textes de loi. Nous visons en effet à accompagner ces réformes ambitieuses de mesures très concrètes permettant d'améliorer les outils pour traiter l'urgence environnementale.

## **B. LA SPÉCIFICITÉ DES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT ET LA NÉCESSITÉ DE PERMETTRE UNE ACTION JURIDIQUE RAPIDE**

Agir rapidement est en effet fondamental en cas d'atteintes à l'environnement, car celles-ci conduisent souvent à des dommages irréversibles : en ce sens, elles sont particulières et doivent être appréhendées de manière spécifique par le juge dans le cadre des procédures d'urgence que sont les référés.

Pour améliorer ce traitement de l'urgence, nous avons choisi d'inscrire notre réflexion dans la continuité des constats faits par le rapport *Une justice pour l'environnement*, réalisé dans le cadre d'une mission commune de l'Inspection

---

(1) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

(2) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(3) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(4) Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

générale de la justice (IGJ) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Nous sommes ainsi reparties de leur constat selon lequel « *en cas d'atteinte à l'environnement, il est essentiel d'agir vite sans attendre que la poursuite de la situation n'aggrave les dommages* » et de leur deuxième recommandation qui souligne la nécessité d'un référé judiciaire spécial et préconise de faire un bilan des procédures existantes en vue d'une homogénéisation de leur mise en œuvre.

Dans le domaine de l'environnement, les dommages causés peuvent être irréparables : il est donc impératif de pouvoir intervenir rapidement en amont, avant toute instance définitive au fond, et c'est pourquoi la question des référés est éminemment importante.

\*

\* \*

## **II. DES PROCÉDURES DE RÉFÉRÉS MULTIPLES DONT L'EFFICACITÉ EST AUJOURD'HUI LIMITÉE POUR LES LITIGES TOUCHANT À L'ENVIRONNEMENT**

Les professionnels rencontrés ont fait état d'une pluralité de procédures de référés pouvant être utilisées dans les cas de litiges environnementaux. Si cette diversité est issue d'une volonté progressive de mieux prendre en compte ces enjeux au cours des dernières décennies, elle conduit aujourd'hui à une forme de complexité qui nuit au traitement de l'urgence en matière environnementale.

### **A. UNE PLURALITÉ DE PROCÉDURES EMPRUNTÉES POUR LES RÉFÉRÉS EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE**

Notre travail d'analyse nous a logiquement conduites à faire le point sur les différentes procédures de référé existant dans l'ordre administratif et dans l'ordre judiciaire.

#### **1. Les référés administratifs**

Dans l'ordre administratif doivent être distingués les référés d'urgence, les référés pour lesquels la condition d'urgence n'est pas requise et les référés spécifiques au droit de l'environnement.

##### ***a. Les référés généraux d'urgence***

Bien connues et utilisées dans de nombreux domaines, ces procédures sont au nombre de trois.

D'une part, le référé-suspension, prévu par l'article L. 521-1 du code de justice administrative, permet au juge des référés d'ordonner la suspension de l'exécution d'une décision administrative lorsque celle-ci fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation.

D'autre part, le référé-liberté, prévu par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, permet au juge d'ordonner, en cas d'urgence, 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 une atteinte grave et manifestement illégale.

Enfin, le référé-conservatoire, prévu par l'article L. 521-3 du code de justice administrative, permet au juge de prononcer, en cas d'urgence, toute « mesure utile », sous réserve qu'elle ne soit pas contraire à une décision administrative existante.

### ***b. Les référés généraux sans condition d'urgence***

Dans le cadre de ces procédures, la condition d'urgence n'est pas requise, mais la célérité demeure souvent de mise pour demander au juge de prendre une décision spécifique.

Il s'agit principalement du référé-constat qui permet de faire constater une situation susceptible d'être la cause d'un litige devant une juridiction et impliquant l'administration <sup>(1)</sup>, du référé-instruction qui permet de faire procéder à une expertise ou à toute autre mesure d'instruction, même en l'absence de décision administrative <sup>(2)</sup>, ainsi que du référé-provision qui permet de demander le versement, à titre conservatoire, d'une avance sur une somme due par l'administration <sup>(3)</sup>.

### ***c. Les référés spécifiques au droit de l'environnement***

Au-delà des procédures habituelles de référés administratifs, trois procédures spécifiques sont établies par le code de justice administrative et le code de l'environnement. Elles viennent ainsi compléter l'arsenal à la disposition du juge administratif pour prendre, sans condition d'urgence, des décisions provisoires visant à éviter les risques d'atteinte à l'environnement.

Le référé-étude d'impact et le référé-enquête publique ont, respectivement, été créés en 1976 <sup>(4)</sup> et 1983 <sup>(5)</sup>. Ces mécanismes contentieux ont été codifiés dans le code de justice administrative (articles L. 554-11 et L. 554-12) et dans le code de

---

(1) Article R. 531-1 du code de justice administrative.

(2) Articles R. 532-1 à R. 532-5 du même code.

(3) Articles R. 541-1 à R. 541-6 du même code.

(4) Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

(5) Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

l'environnement (articles L. 123-12 et L. 122-2). Ils obéissent aux règles fixées par l'article L. 123-16 du code de l'environnement aux termes duquel « *le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci* ».

Ainsi, le juge des référés fait droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans étude d'impact – ou sans qu'elle ait été mise à la disposition du public – ou malgré les conclusions défavorables de cette étude, ainsi qu'à toute demande de suspension d'une décision prise sans que l'enquête publique requise (ou la participation du public prévue) ait eu lieu.

Par ailleurs, une troisième procédure, créée plus récemment en 2010 <sup>(1)</sup>, étend la procédure de suspension applicable aux seules décisions administratives prises sans étude d'impact aux décisions intervenues en l'absence d'évaluation environnementale. Il s'agit du référé-évaluation environnementale, prévu par l'article L. 122-12 du code de l'environnement.

## **2. Les référés judiciaires**

### ***a. Les référés généraux***

Aux termes de l'article 484 du code de procédure civile, un juge qui n'est pas saisi du principal – qui sera donc juge des référés – peut, dans certains cas définis par la loi, rendre une ordonnance de référé, c'est-à-dire une décision provisoire rendue à la demande d'une partie, l'autre présente ou appelée, permettant d'ordonner immédiatement les mesures nécessaires. Différents cas de référés sont donc prévus dans le cadre de la procédure civile.

Le référé d'urgence, prévu par l'article 834 du code de procédure civile dispose que, dans tous les cas d'urgence, le juge peut ordonner en référé toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend.

Toutefois, même s'il existe une contestation sérieuse et même en l'absence d'urgence, l'article 835 du code de procédure civile prévoit un référé-conservatoire qui permet au juge de prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état nécessaires, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite <sup>(2)</sup>.

---

(1) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(2) Article 835 du code de procédure civile.

De plus, comme dans l'ordre administratif, il existe également un référé-provision<sup>(1)</sup> et un référé-instruction<sup>(2)</sup>.

### ***b. Les référés spécifiques au droit de l'environnement***

Dans le cadre de la recherche et de la constatation des infractions, le juge des libertés et de la détention (JLD) peut être saisi à la requête du procureur de la République selon deux procédures de référé pénal spécial prévues par le code de l'environnement. En cas d'ouverture d'une information, le juge d'instruction est compétent pour prendre ces mesures en référé.

La procédure de référé pénal spécial prévue par l'article L. 216-13 du code de l'environnement permet ainsi de prendre toutes mesures utiles, y compris la suspension ou l'interdiction de l'activité en cause, en cas de non-respect de certaines prescriptions du même code – notamment les règles liées à la procédure générale d'autorisation environnementale<sup>(3)</sup> et les règles générales et spéciales de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer<sup>(4)</sup>.

Le référé spécial prévu par l'article L. 415-4 du code de l'environnement prévoit la possibilité de prendre des mesures conservatoires immédiates en matière de protection d'animaux d'espèces non domestiques retenus dans un établissement d'élevage, de vente, de location ou de transit, ou dans des établissements destinés à la présentation au public de spécimens vivants de la faune locale ou étrangère.

## **B. PLUSIEURS DIFFICULTÉS NUISENT À L'EFFICACITÉ DE CES PROCÉDURES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE**

### **1. Des difficultés de lisibilité**

Les procédures de référé qui peuvent être empruntées en matière environnementale sont nombreuses, ce qui nuit à la bonne compréhension et à l'utilisation de ces outils par les justiciables.

Finalement, les procédures les plus usitées sont les procédures générales, en particulier le référé-suspension, comme nous l'ont confirmé la fédération France Nature environnement et les chiffres fournis par le Conseil d'État.

En 2020, sur les 299 référés administratifs portant sur l'environnement qui ont été répertoriés en première instance (que ce soit devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel ou devant le Conseil d'État), 250

---

(1) Ibid.

(2) Article 145 du code de procédure civile.

(3) Article L. 181-12 du code de l'environnement.

(4) Articles L. 211-2, L. 211-3 et L. 214-1 à L. 214-6 du même code.

concernaient des référés-suspensions, soit une très large majorité. À l'inverse, seules 14 demandes empruntaient la voie du référé-instruction et seules 18 celle du référé-conservatoire...

La diversité de ces procédures est encore renforcée par la séparation entre les deux ordres juridictionnels qui ne suivent pas nécessairement les mêmes jurisprudences dans l'interprétation des conditions d'application de ces référés.

En outre, les situations concernées sont en elles-mêmes très diverses, allant des nuisances individuelles aux problèmes d'aménagement en passant par les accidents écologiques de grande ampleur. Cette diversité, la plupart du temps associée à une technicité extrême des dossiers qui se situent souvent à la frontière entre le champ civil et le champ administratif, complique la prise en compte de ces problématiques par le juge.

## **2. Des difficultés en lien avec la durée des procédures de référé**

Certes, il s'agit pour la plupart de procédures d'urgence et le juge, qu'il soit administratif ou judiciaire, sait alors faire preuve de célérité. Toutefois, il semble que les délais ne soient pas toujours adaptés aux situations concernées et que ces procédures de référé ne parviennent que rarement à s'inscrire dans une vision de précaution, qui est pourtant impérative quand on parle de dommages environnementaux.

Plusieurs problèmes liés à cette temporalité se posent.

– Tout d'abord, certaines procédures de référé ne sont pas suffisamment rapides pour répondre à des situations d'urgence spécifiques. En matière de référé-suspension notamment, le délai d'audiencement, qui peut parfois être de plusieurs semaines, ne permet pas toujours au juge d'intervenir avant l'exécution d'une décision contestée. C'est par exemple le cas pour des opérations de défrichement autorisées en vue de la construction d'une zone d'activité qui vont parfois être réalisées très rapidement : le juge des référés arrive alors trop tard.

– Par ailleurs, la complexité et la technicité de certains dossiers environnementaux demandent une instruction approfondie et une analyse scientifique qui prennent du temps et sont difficilement compatibles avec les procédures d'urgence. Sans éléments techniques suffisants, le juge choisit de ne pas suspendre la décision administrative ; mais, quelques mois plus tard, une fois le travail d'analyse réalisé, le jugement au fond décidera de l'annulation de la même décision – qui aura bien souvent été exécutée entretemps.



### 3. Des difficultés d'application

Certains des critères d'application, qui définissent le champ d'utilisation de ces procédures, ne sont pas adaptés aux enjeux écologiques et environnementaux ou font l'objet d'une interprétation trop restrictive.

– C'est notamment le cas du critère d'urgence qui conditionne la plupart des référés. En effet, la notion d'urgence est particulièrement difficile à caractériser en matière environnementale : elle est souvent diffuse et ne se traduit pas toujours par une immédiateté du dommage qui peut apparaître de manière différée. De la même manière, concernant par exemple le référé-conservatoire judiciaire, la notion de « dommage imminent » ne peut pas toujours s'appliquer aux dommages environnementaux.

La notion de risque environnemental est donc mal saisie par le juge et l'idée d'un dommage futur, pour grave et irréparable qu'il soit, est ainsi difficile à prendre en compte dans les procédures de référés. Or, il peut y avoir urgence à prendre des mesures immédiates pour qu'un dommage environnemental futur n'advienne pas.

Nous soulignons l'importance cruciale de ce point concernant l'interprétation des notions d'urgence et de dommage imminent : le recours au référé est conditionné par ces notions qui ne sont pas forcément applicables dans le domaine environnemental où l'enjeu réside bien plus dans les notions de gravité et d'irréversibilité du dommage. Nous sommes là face à un véritable décalage entre le monde juridique et le monde réel.

– Au-delà des notions d'urgence et d'imminence, d'autres critères d'application de certaines procédures de référé peuvent poser difficulté pour les rendre facilement applicables aux litiges environnementaux. Concernant les référés administratifs, il existe le plus souvent une exigence d'illicéité manifeste de la décision ou de doute sérieux sur sa légalité : comme l'ont souligné l'IGJ et le CGEDD lors de leur audition, il s'agit là d'un obstacle supplémentaire puisque la décision administrative, qu'elle soit de nature ministérielle, préfectorale ou municipale, présente normalement toutes les apparences externes de la légalité.

– Par ailleurs, les procédures administratives spécifiques au domaine environnemental que sont les référés-études d'impact et enquête publique ne semblent plus adaptées aux réalités. Ainsi, le juge ne fait droit à une requête de suspension qu'en cas d'absence totale d'étude d'impact. Or, l'étude d'impact est rarement totalement absente, mais par contre les documents peuvent être inexacts ou incomplets et le juge n'a alors pas la possibilité de suspendre la procédure.

En outre, même lorsqu'elle est complètement justifiée à l'aune de ces critères pourtant restreints, l'automatisme des suspensions prononcées à l'occasion de ces référés spécifiques est limitée par le juge administratif. Le Conseil d'État prévoit en effet une exception à cette automatisme « *lorsque la suspension de l'exécution de*

*cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité* »<sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

### **III. DES PISTES D'AMÉLIORATION POUR RENDRE PLUS EFFECTIVE LA POSSIBILITÉ DE RECOURIR À UN RÉFÉRÉ EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE**

Si les dysfonctionnements de ces procédures sont réels, la création d'un nouvel outil, qui viendrait se superposer aux autres, ne semble pas être la solution la plus efficace. L'amélioration, l'harmonisation et la modernisation des référés administratifs et judiciaires existant formeraient sans doute la voie la plus pertinente. En effet, nous pensons que les textes actuels sont en capacité d'embrasser un grand nombre de situations de manière efficace, pour peu qu'il soit procédé à quelques ajustements afin de les adapter à la matière environnementale. Nous formulons donc plusieurs propositions en ce sens.

#### **A. L'AJUSTEMENT DES PROCÉDURES SPÉCIFIQUES AU DOMAINE ENVIRONNEMENTAL**

Actuellement les crimes punis de quinze à vingt ans d'emprisonnement sont orientés vers la cour criminelle. Le critère de la peine présente effectivement l'avantage de la lisibilité et de l'impartialité de l'orientation.

Aujourd'hui, le référé-étude d'impact est prévu par l'article L. 122-2 du code de l'environnement qui dispose que « *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* ».

---

(1) *Conseil d'Etat, 16 avril 2012, Commune de Conflans-Sainte-Honorine, req.n. 355792* : « ne font pas obstacle à ce que le juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision prise après avis défavorable du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, écarte, à titre exceptionnel, cette demande, même si l'un des moyens invoqués paraît propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, lorsque la suspension de l'exécution de cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité ».

Nous pensons qu'il faut aller plus loin dans cette possibilité de suspension des décisions administratives sur le fondement d'une absence d'étude d'impact en y intégrant les cas où les études d'impact seraient incomplètes ou incorrectes.

**Proposition n° 1** : Intégrer la qualité du contenu des études d'impact au champ du référé-étude d'impact prévu par l'article L. 122-2 du code de l'environnement.

Dans la même logique, il nous semble adéquat d'élargir également le champ d'application du référé-enquête publique prévu par l'article L. 123-16 du code de l'environnement. Celui-ci prévoit notamment que « *le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci* ». La notion de doute sérieux quant à la légalité de la décision semble être un critère trop restrictif : si une décision va à l'encontre des conclusions d'une enquête publique, la suspension de celle-ci doit pouvoir se faire plus facilement.

**Proposition n° 2** : Faciliter la suspension d'une décision administrative *via* la procédure du référé-enquête publique prévu par l'article L. 123-16 du code de l'environnement.

Une autre procédure spécifique à l'environnement nous semble pouvoir être améliorée : le référé pénal spécial prévu par l'article L. 216-13 du code de l'environnement. Cette procédure, trop peu usitée, est prometteuse en ce qu'elle permet d'agir efficacement pour faire cesser une atteinte à l'environnement. Elle offre ainsi au procureur de la République la possibilité de saisir le juge des libertés et de la détention (JLD) en cas de non-respect de certaines prescriptions du même code – notamment les règles liées à la procédure générale d'autorisation environnementale <sup>(1)</sup> et les règles générales et spéciales de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer <sup>(2)</sup>. Le JLD peut alors ordonner aux personnes concernées toute mesure utile, y compris la suspension ou l'interdiction des opérations menées en infraction à la loi pénale.

Nous estimons que cette procédure pourrait être élargie à l'ensemble des atteintes à l'environnement afin de permettre l'intervention du procureur de la République et du JLD dans un nombre plus important de situations.

**Proposition n° 3** : Élargir le champ d'application du référé pénal spécial prévu par l'article L. 216-13 du code de l'environnement à l'ensemble des atteintes à l'environnement.

Par ailleurs, il nous semble pertinent d'envisager, à moyen terme, d'autres adaptations de cette procédure. Deux évolutions seraient sans doute intéressantes :

(1) Article L. 181-12 du code de l'environnement.

(2) Articles L. 211-2, L. 211-3 et L. 214-1 à L. 214-6 du même code.

d'une part, l'élargissement des possibilités de saisine dans ce cadre au-delà du seul pouvoir du procureur ; d'autre part, la possibilité de rendre les nouveaux pôles judiciaires spécialisés en matière d'environnement compétents pour cette procédure spécifique à la place du JLD.

**Proposition n° 4** : Envisager de modifier la procédure du référé pénal spécial prévu par l'article L. 216-13 du code de l'environnement afin de mieux l'intégrer dans l'architecture judiciaire en élargissant les possibilités de saisine et en intégrant les nouveaux pôles judiciaires spécialisés en matière d'environnement.

## **B. L'ATTÉNUATION DE LA CONDITION D'URGENCE POUR LES RÉFÉRÉS EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE**

Les difficultés posées par l'interprétation trop restrictive de la condition d'urgence sont en effet le frein principal à l'efficacité des procédures « générales » de référé quand elles sont appliquées dans le domaine de l'environnement. Il est nécessaire d'agir sur ce point afin de faciliter le recours aux référés lorsqu'il s'avère urgent de faire cesser une situation ou un trouble. Nous formulons pour cela trois propositions.

L'urgence en matière environnementale doit être appréciée différemment des autres contentieux : d'une part, il faut que soient pris en compte la gravité et le caractère irréversible du dommage ; d'autre part, il convient de promouvoir une capacité à agir en amont de la survenance du dommage et donc d'intégrer aux procédures de référé la notion de « risque » de dommage.

De manière pragmatique, nous suggérons de spécifier la notion d'urgence dans le cadre du référé-suspension, car c'est le plus utilisé en matière environnementale, en précisant au sein de l'article L. 521-1 du code de justice administrative qu'« *en matière environnementale, l'urgence peut être présumée d'après le caractère grave ou irréversible du dommage ou du risque de dommage* ».

**Proposition n° 5** : Prévoir un assouplissement de la condition d'urgence pour la procédure de référé-suspension prévue par l'article L. 521-1 du code de justice administrative, qui est sans doute la plus usitée dans le domaine environnemental.

Il semble que dans le champ civil, cette spécification de la notion d'urgence est moins impérative puisqu'il existe un « référé non urgent » à travers la procédure de l'article 835 du code de procédure civile. Toutefois, cette procédure du référé dit conservatoire s'applique « *soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite* »<sup>(1)</sup>. Or, la notion de « dommage imminent » peut également être problématique, pour les mêmes raisons que celles que nous évoquions au sujet de la notion d'urgence. Nous proposons donc de compléter cet

---

(1) Article 835 du code de procédure civile.

article en précisant que ce référé peut être emprunté lorsque le dommage est « *imminent ou irréversible* ».

**Proposition n° 6 :** Intégrer dans le référé-conservatoire prévu par l'article 835 du code de procédure civile la prévention des dommages irréversibles.

Dans le domaine administratif, il faut également noter que la procédure du référé-suspension est parfois trop lente pour garantir la prévention des dommages à l'environnement. Nous souhaitons donc trouver une solution pour permettre au juge de prononcer une suspension très rapide, même quand la procédure de référé en tant que telle dure plus longtemps. Cela pourrait passer par une procédure en deux temps qui lui permettrait de décider d'un éventuel référé-suspension dans un temps adapté à la complexité de certains dossiers environnementaux sans pour autant prendre de risque en termes de dommages à l'environnement.

**Proposition n° 7 :** Dans le cadre du référé-suspension, envisager une procédure spécifique permettant une action plus rapide du juge en cas de dommage ou de risque de dommage particulièrement grave ou irréversible à l'environnement.

### C. FAIRE PROGRESSER LES PRATIQUES ET LES MENTALITÉS JURIDIQUES

Dans ce domaine, deux points nous semblent prioritaires.

D'une part, l'inscription de la protection de l'environnement à l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution marque une nouvelle étape dans notre engagement environnemental. En cohérence avec cette évolution, il nous semble fondamental de reconnaître enfin la profondeur des droits liés à l'environnement qui ont été consacrés par la Charte de 2005. Nous proposons pour cela 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* » <sup>(1)</sup>, font partie du champ d'application du référé-liberté.

**Proposition n° 8 :** Intégrer formellement les droits prévus par la Charte de l'environnement dans le champ du référé-liberté prévu par l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

D'autre part, nous devons accompagner ces évolutions législatives et procédurales d'une vraie évolution des mentalités juridiques et pour cela nous ne

---

(1) Article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement.

pouvons faire autrement que d'accentuer la formation, voire la spécialisation, des juges en matière de droit de l'environnement.

**Proposition n° 9** : Engager une réflexion sur la formation et la spécialisation des magistrats dans le domaine du droit de l'environnement.

\*

\* \*

En conclusion, nous tenons à dire que cette mission *flash* nous est apparue très utile en ce qu'elle nous a permis de travailler concrètement sur des outils juridiques qui accompagneraient les évolutions législatives en cours dans le domaine environnemental.

Nous sommes convaincues que les juges doivent aujourd'hui jouer un rôle plus important en matière de prévention et de précaution. Les procédures de référés sont une partie de la réponse pour agir rapidement, prévenir les dommages et mieux adapter notre droit aux exigences et aux contraintes propres à l'environnement.

\*

\* \*

## LISTE DES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 :** Intégrer la qualité du contenu des études d'impact au champ du référé-étude d'impact prévu par l'article L. 122-2 du code de l'environnement.

**Proposition n° 2 :** Faciliter la suspension d'une décision administrative *via* la procédure du référé-enquête publique prévu par l'article L. 123-16 du code de l'environnement.

**Proposition n° 3 :** Élargir le champ d'application du référé pénal spécial prévu par l'article L. 216-13 du code de l'environnement à l'ensemble des atteintes à l'environnement.

**Proposition n° 4 :** Envisager de modifier la procédure du référé pénal spécial prévu par l'article L. 216-13 du code de l'environnement afin de mieux l'intégrer dans l'architecture judiciaire en élargissant les possibilités de saisine et en intégrant les nouveaux pôles judiciaires spécialisés en matière d'environnement.

**Proposition n° 5 :** Prévoir un assouplissement de la condition d'urgence pour la procédure de référé-suspension prévue par l'article L. 521-1 du code de justice administrative, qui est sans doute la plus usitée dans le domaine environnemental.

**Proposition n° 6 :** Intégrer dans le référé-conservatoire prévu par l'article 835 du code de procédure civile la prévention des dommages irréversibles.

**Proposition n° 7 :** Dans le cadre du référé-suspension, envisager une procédure spécifique permettant une action plus rapide du juge en cas de dommage ou de risque de dommage particulièrement grave ou irréversible à l'environnement.

**Proposition n° 8 :** Intégrer formellement les droits prévus par la Charte de l'environnement dans le champ du référé-liberté prévu par l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

**Proposition n° 9 :** Engager une réflexion sur la formation et la spécialisation des magistrats dans le domaine du droit de l'environnement.

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

### Jeudi 28 janvier 2021

- **France nature environnement**

- M. Romain Ecorchard, juriste, membre de France nature environnement
- Maître Thomas Dubreuil, avocat spécialisé dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme, membre de France nature environnement

### Mercredi 3 février 2021

- **Inspection générale de la justice**

- M. Vincent Delbos, inspecteur général de la justice
- Mme Delphine Agoguet, inspectrice de la justice
- M. Daniel Atzenhoffer, inspecteur de la justice

- **Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)**

- M. Bruno Cinotti, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre du CGEDD
- M. Jean-François Landel, inspecteur de l'administration du développement durable, membre du CGEDD.

### Mercredi 17 février 2021

- **M. Jean-Marc Petit, avocat associé du cabinet Adaltys.**

- **Conseil d'État**

- M. Jean-Denis Combrexelle, ancien président de la section du contentieux

- **Cour de cassation**

- M. Pascal Chauvin, président de la 3<sup>ème</sup> chambre civile
- Mme Françoise Nési, conseillère à la 3<sup>ème</sup> chambre civile



**Mardi 2 mars 2021**

- **Conseil national des barreaux**

- M. Bernard Fau, président de la commission « textes » du Conseil national des barreaux.

- **Inspection générale de la justice**

- M. Vincent Delbos, inspecteur général de la justice

- Mme Delphine Agoguet, inspectrice de la justice

- M. Daniel Atzenhoffer, inspecteur de la justice