

Université de Limoges

Faculté de droit et des sciences économiques

La notion d'urgence en droit administratif de l'environnement

Thèse de doctorat

Présentée et soutenue en public le 20 janvier 2006

par Geoffroy MICHEL

Directeur de thèse

M. Michel PRIEUR, Professeur émérite, Doyen honoraire de la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, Directeur scientifique du CRIDEAU (CNRS-INRA)

Rapporteurs

M. Michel BAZEX, Professeur à l'Université de Paris X Nanterre, Avocat à la Cour
M. Jean UNTERMAIER, Professeur à l'Université Jean Moulin de Lyon, Directeur de l'Institut de droit de l'environnement

Membres

M. Gérard MONEDIAIRE, Maître de Conférence à l'Université de Limoges, Directeur du CRIDEAU (CNRS-INRA)
M. Bernard DROBENKO, Maître de conférence à l'Université de Limoges, Directeur adjoint du CRIDEAU (CNRS-INRA)

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier en premier lieu Michel PRIEUR pour m'avoir offert la possibilité d'effectuer cette thèse ; et pour avoir été si compréhensif dans les moments difficiles, en espérant ne pas l'avoir trop déçu à ces occasions.

Je tiens également à remercier tous mes proches, celles et ceux qui m'ont supporté - dans les deux sens du terme - de près ou de loin pendant ces trois années difficiles ; et qui, eux, ne remercient pas Michel PRIEUR. Je ne les cite pas pour n'oublier personne, ils se reconnaîtront.

Un merci tout particulier à Emilie, ma source d'énergie renouvelable, sans qui ce travail ne serait pas allé à son terme.

Sommaire

- **INTRODUCTION (P.4)**
- **PREMIERE PARTIE (P.32)**
- **SECONDE PARTIE (P.194)**
- **CONCLUSION (P.365)**
- **TABLE DES MATIERES (P.369)**
- **BIBLIOGRAPHIE (P.376)**

Introduction

L'urgence est-elle devenue « le registre temporel courant de la production juridique contemporaine »¹ ? Le droit se construit-il aujourd'hui dans une sorte d' « état d'urgence permanent »² ? A ces interrogations sur les rapports qu'entretiennent le temps et le droit et auxquelles le juriste est contraint de se confronter, évoluant dans un monde juridique au sein duquel s'impose le constat d'une inflation/mutation normative désordonnée, née d'un déficit croissant de sécurité collective – perçu à tort ou à raison dans nos sociétés – et auquel le droit est chargé de répondre au coup par coup dans des délais de format électoral, la philosophie juridique est de plus en plus encline à répondre par l'affirmative.³

Mais cette urgence dont il est de plus en plus coutumier de retrouver trace⁴, bien que théorisée par une certaine doctrine, fait en réalité bien plus écho à l'acception profane qu'au concept juridique d'urgence dont la théorie et les incarnations matérielles, en sédimentation depuis plusieurs dizaines d'années, ne coïncident pas avec le diagnostic d'un « emballement socio-juridique ».

Si la présente thèse est essentiellement technique et ne traitera pas, de ce point de vue, de considérations étrangères au cœur de sa problématique, les approches philosophique et

¹ François OST, Le temps du droit, Paris, Odile Jacob, 1999, 376 p., p. 283. V. en commentaire, notamment, ASSIER-ANDRIEU Louis, « Droit du temps ou fin du droit ? Le point de vue de l'anthropologue » et PERRIN Jean-François, « L'expérience juridique du temps. Le point de vue du juriste », Droit et Société, n° 46/2000 (www.reds.msh-paris.fr/publications/revue/biblio/ds046-b.htm).

² François OST, *idem*.

³ V. également, sous la direction de F. OST et de M. VAN HOECKE, Temps et droit. Le temps a-t-il pour vocation de durer ?, Bruxelles, Publication des facultés universitaires Saint-Louis, 1999, 253 p.

⁴ V. également, sous la direction de PH. GERARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, L'accélération du temps du droit, Bruxelles, Publication des facultés universitaires Saint-Louis, 1999, 936 p.

technique de l'urgence forment cependant un tout que les enjeux environnementaux interpellent dans sa globalité.

Ainsi, du point de vue philosophique, lorsqu'à l'appui de son diagnostic d'une fuite en avant du droit corrélative à celle de nos sociétés dans le cadre de schémas de pensées obsolètes, François OST expose que « notre rationalité fait l'épreuve de ses limites »¹ et que « nos représentations du monde sont frappées de relativité »², l'on perçoit à quel point, par exemple, l'onde de choc de la précaution n'y est pas étrangère.

De la même manière, du point de vue technique, l'urgence est soumise de plein fouet aux interpellations des problématiques écologiques en raison de son statut particulier dans l'ordonnement juridique. Elle fait en effet partie de ces éléments classiques, historiques, dont l'étude a toujours été et sera toujours d'actualité. Son exploration connût certes des points d'orgue, dont le principal fut sans conteste la thèse de Pierre-Laurent Frier publiée en 1987³. Mais atemporelle, cette notion est un puits sans fond, une source de recherche inépuisable. Elle est une notion clé du droit et de la recherche sur le droit en ce qu'elle constitue un pivot autour duquel s'articulent, au-delà de dispositions et éléments ponctuels, des régimes juridiques entiers, globaux et complexes. L'urgence est l'une des portes ouvertes, des points de passage entre le droit commun et le droit spécial. A ce titre, elle est un sujet d'étude d'une éternelle actualité car, imprégnant toutes les branches du droit, elle est exposée à chacune de ses évolutions, se renouvelle et s'adapte au fur et à mesure des mutations de nos sociétés et du droit qui les reflète. Les enjeux environnementaux constituent de ce point de vue une excellente illustration de ce perpétuel renouvellement car les mécanismes classiques de l'urgence y sont confrontés aux notions de précaution, d'irréversibilité... qui interrogent puissamment leurs fondements et leurs déclinaisons.

¹ François OST, Le temps du droit, Paris, Odile Jacob, 1999, 376 p., p. 259.

² François OST, *idem*.

³ FRIER Pierre-Laurent, L'urgence, L.G.D.J., 1987, 538 p.

L'appréciation des enjeux de ces confrontations inédites nécessite, dans un premier temps, de retracer les contours des mécanismes ainsi que du concept théorique d'urgence (1) ; et c'est la réalisation de cette esquisse préalable qui permettra de percevoir, dans un second temps, la réalité et l'importance de l'impact potentiel de la confrontation entre l'urgence et les problématiques écologiques (2).

1 – L'urgence : un concept théorique, des mécanismes de droit positif

Si les questions environnementales interrogent, et malmènent même à certains égards, la conception classique de l'urgence, c'est tout à la fois dans un cadre théorique de confrontation des concepts, principes... et dans celui d'une matérialisation effective de ces débats en des mécanismes de droit positif. La phase préliminaire annoncée de présentation des contours de la notion d'urgence ne peut, par souci de limpidité, que faire écho à cette articulation basique.

a – Le concept théorique d'urgence

L'urgence est et a toujours été une notion particulièrement délicate à appréhender. Guillaume Pambou Tchivounda notait en 1983 que tous les auteurs qui s'étaient attelés à cette tâche étaient « unanimes à avouer leur perplexité devant une notion qui leur paraît insaisissable »¹, qu'il s'agisse de C. Sirat pour lequel « il semble quasiment impossible de fournir un critère général de l'urgence, notion variable dans le temps et contingente s'il en est »², de Gérard

¹ PAMBOU TCHIVOUNDA Guillaume, « Recherche sur l'urgence en droit administratif français », Revue de Droit Public, 1983, p. 81-133, p. 82.

² C. SIRAT, « L'exécution d'office, l'exécution forcée, deux procédures distinctes de l'exécution administrative », J.C.P. 1958, I, 1440.

Dupuis pour qui « peu de notions sont aussi vagues »¹, ou de Pierre Jestaz dont le propos dépassaient en l'espèce le strict cadre du droit civil et selon lequel « définir l'urgence de façon rigoureuse est une entreprise vouée à l'échec »².

Complexe donc, l'urgence n'en est pas moins – et sans doute même d'avantage – un thème de recherche prisé. Notion transversale, elle connaît des déclinaisons dans l'ensemble des branches du droit et alimente une recherche faisant montre de la même variété. Au-delà de la diversité des domaines d'étude, l'amplitude et l'assiette des exercices doctrinaux sont elles aussi extrêmement variables.

C'est ainsi que la thèse de Pierre-Laurent Frier précitée fit date dans la mesure où elle embrassait la totalité du droit public interne. Les différentes dimensions et implications de la notion y étaient présentées de manière transversale et synthétique, au-delà des cloisonnements classiques des branches du droit public. Le défi était certes périlleux et pouvait mener à comparer des choses incomparables, mais la cohérence de l'ouvrage fut au final incontestable. La « notion d'urgence en droit international » fit également l'objet d'une thèse. Soutenue par Alioune Sall en 1996³, cette étude comporte d'ailleurs une série de développements relatifs au droit de l'environnement au titre des actions d'urgence unilatérales des Etats⁴. L'auteur y évoque notamment le fait que l'urgence peut en la matière à la fois conférer un droit aux Etats, et principalement un droit d'intervention en haute mer au bénéfice de l'Etat riverain en cas de danger grave et imminent⁵, et un devoir d'information (et éventuellement d'assistance) en déclinaison du devoir de coopération⁶.

¹ DUPUIS Gérard, « Les privilèges de l'administration », Th. Paris, 1962.

² JESTAZ Pierre, L'urgence et les principes classiques du droit civil, L.G.D.J., 1968, 329 p.

³ SALL Alioune, La notion d'urgence en droit international, TH. Paris I, 1996.

⁴ SALL Alioune, *idem*, p. 175 et s.

⁵ Droit issu de la Convention de Bruxelles de 1969.

⁶ SALL Alioune, *ibidem*, p. 191 et s.

A contre-pied de ces analyses globales, la plupart des travaux de recherche se limite, par souci d'homogénéité de l'objet d'étude et de cohérence de la réflexion, à une branche particulière du droit. Christian Gabolde étudia ainsi la notion d'urgence dans le cadre du droit administratif *stricto sensu*¹. Mais l'assiette de la réflexion peut encore être plus étroite, tel que le fit Olivier Dugrip dans le cadre de sa thèse sur « les procédures d'urgence devant les juridictions administratives » en 1986². L'auteur avait par ailleurs articulé son travail autour d'une distinction fort intéressante entre ce qu'il qualifiait de « procédures de l'urgence »³, renvoyant aux éléments traditionnels de l'époque (constat d'urgence, référé, sursis à exécution), et d' « urgence dans la procédure »⁴, relative, elle, à tous les mécanismes d'accélération des délais de décision du juge non institutionnalisés dans le cadre des procédures précédentes.

Au-delà de la complexité d'appréhension de l'urgence dont témoignent le scepticisme explicite des uns et l'hétérogénéité des travaux des autres, l'urgence connaît malgré tout une série d'éléments essentiels et structurants qui animeront les développements à venir et dont le premier d'entre eux peut introduire notre propos : sa filiation dérogatoire.

« Il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache les statues des dieux »⁵. Cette célèbre formule de Montesquieu est très souvent citée à l'appui de raisonnements relatifs à la légitimité ou au bien fondé des atteintes pouvant être portées

¹ GABOLDE Christian, Essai sur la notion d'urgence en droit administratif français, Th. Paris, 1951.

² DUGRIP Olivier, Les procédures d'urgence devant les juridictions administratives, Th. Paris II, 1986.

³ DUGRIP Olivier, *idem*, p. 408 et s.

⁴ DUGRIP Olivier, *ibidem*, p. 26 et s.

⁵ MONTESQUIEU Charles de Secondat Baron de la Brède et de, De l'esprit des lois, tome deuxième, J. de Bonnot, Paris, 559 p., livre XII, chapitre 19.

aux droits et libertés dans certaines situations particulières. On pensera notamment à l'état de siège¹, à l'état d'urgence², ou encore à la théorie des circonstances exceptionnelles³.

Mais de manière plus large, on peut y voir également l'un des points de fondement de la théorie de la dérogation ; l'idée sous-jacente étant que le droit commun vaut pour les situations communes, et que, pour faire face à des situations spéciales qu'il est dans l'impossibilité d'appréhender correctement, une légalité spéciale s'impose parfois, en violation, par définition, du droit commun. C'est ainsi par exemple que René Chapus décline la citation de Montesquieu de la sorte : « Le droit n'existe pas pour lui même. Il a pour fin l'organisation de la vie sociale et il ne faut pas que le respect qui lui est dû se retourne contre les intérêts qu'il a pour mission de servir »⁴. Jean RIVERO de noter à ce titre que « dans certaines situations de crise, le respect de la légalité risquerait de paralyser l'administration, en lui interdisant de prendre les mesures nécessaires ou en les retardant »⁵, de la même manière que Christophe GUETTIER précise que « si l'obligation de respecter la légalité n'est pas abandonnée, elle peut être très sensiblement assouplie en raison du caractère exceptionnel des circonstances »⁶.

C'est bel et bien au sein de cette théorie de la dérogation qu'est très largement enchâssée la notion d'urgence qui, de manière classique, comprend deux pôles structurels : elle naît d'une situation matérielle, et génère une réaction décisionnelle. Elle naît d'une situation particulière imposant que soient prises des décisions particulières.

¹ Lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878.

² Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence (JO du 7 avril 1955). Pour une évocation de l'expression en droit de l'environnement mais dans une perspective et un sens différents, V. notamment GORY Cyril, « La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages », *La Gazette du Palais*, 3 octobre 2003, n° 276, p. 3-12.

³ Née des deux célèbres arrêts : CE, 28 juin 1918, *Heyriès* ; et CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*.

⁴ CHAPUS René, *Droit administratif général* (tome 1), Montchrestien, DOMAT Droit public, 14^{ème} édition, 2000, 1399 p., p. 1063.

⁵ Jean RIVERO, "Droit administratif", 13e éd., Dalloz, Paris, 1990, p. 109 (n° 85)

⁶ Christophe GUETTIER, "Droit administratif", Montchrestien, Paris, 1998, p. 40.

A ce titre, certaines convergences théoriques existent entre l'urgence et d'autres notions juridiques. Avec les circonstances exceptionnelles¹ en ce qu'elles font écho à des circonstances anormales ou exorbitantes et peuvent à ce titre participer de la caractérisation d'une urgence ; avec la force majeure², de manière plus lointaine, via leur caractère exceptionnel commun ; ou avec la nécessité³ en ce que la fonction dérogoire de l'urgence l'intègre dans la mesure où c'est bien la nécessité qui mène à ce que l'on déroge au droit commun pour agir avec efficacité.

C'est d'ailleurs sans doute avec la nécessité que la proximité théorique est la plus forte. La philosophie du droit offre la possibilité de confronter les soubassements théoriques et philosophiques des deux notions. Jean-Louis Capitolin évoque ainsi l'urgence dans le cadre de sa thèse relative à la nécessité⁴, et notamment de ses développements sur la nécessité comme source de droit⁵. L'auteur précise ainsi qu'à son sens la nécessité et l'urgence s'interpénètrent dans une large mesure, tant du point de vue théorique (avec l'idée que toute nécessité est urgente et que toute urgence relève d'une nécessité d'agir vite⁶) que pratique (via leur capacité comparable d'exception bien que ne permettant pas les mêmes dérogations⁷). Mais au-delà de ces points de rapprochements, l'auteur met en exergue une différence de fond entre ces deux notions quant à l'essence de leur structuration. Selon lui, au terme de la comparaison, « on ne doit retenir pour chacun de ces concepts que l'essentiel de leur structuration. L'essentiel des caractères de la nécessité porte sur l'intérêt à protéger, tandis que l'essentiel des caractères de l'urgence porte sur son action dans le temps ; action qui par

¹ Notion à laquelle le droit de l'environnement fait parfois écho en tant que telle, au-delà de toute urgence ; V. notamment l'article L. 425-3 du code de l'environnement.

² *Idem*, V. notamment les articles R. 214-33 et R. 236-16 du code de l'environnement.

³ *Ibidem*, V. notamment, à titre indicatif et pour illustrer la transversalité des références faites à la notion dans le code de l'environnement, les articles L. 222-1, L. 331-5, L. 411-1 ou L. 541-10 du code de l'environnement.

⁴ CAPITOLIN Jean-Louis, La nécessité en droit, Th. Antilles-Guyane, 1997.

⁵ CAPITOLIN Jean-Louis, *idem*, partie 1, titre 1, chapitre 2 ; p. 123 et s.

⁶ CAPITOLIN Jean-Louis, *ibidem*, p. 125-133. Pour une évocation de la « nécessité d'agir d'urgence » en matière de prévention des risques et notamment d'environnement, V. plus récemment PONTIER Jean-Marie, « La puissance publique et la prévention des risques », Actualité Juridique du Droit Administratif, 6 octobre 2003, n° 33, p. 1752-1761.

⁷ CAPITOLIN Jean-Louis, *ibidem*, p. 133-139.

elle-même représente un intérêt en soi qu'il importe de sauvegarder. C'est à ce titre, l'urgence n'étant qu'un objet possible de nécessité, qu'il leur arrive de s'additionner.»¹ L'idée fondamentale de l'auteur est d'associer l'urgence à une dimension essentiellement temporelle, et la nécessité à une dimension essentiellement substantielle ; et ce serait lorsqu'une espèce relèverait de ces deux dimensions à la fois, que nécessité et urgence s'additionneraient au fondement d'une même action². L'analyse est intéressante mais elle laisse supposer que l'urgence peut avoir une existence théorique indépendamment de toute dimension substantielle. L'urgence équivaldrait à « agir vite » au sens strict. On peut avoir cette vision strictement temporelle de l'urgence en se contentant du premier degré de cet « agir vite ». Mais cela revient à se contenter des manifestations externes de l'urgence. Toute décision, comme en convient l'auteur, qu'elle soit ou non d'urgence, a un objet. Sa temporalité plus ou moins tendue est une caractéristique certes fondamentale, mais qui ne peut en aucun cas se substituer à cet objet pour devenir le seul et unique élément de fondement de la décision. Le temps et la substance vont nécessairement de paire. « Agir vite » n'a pas de sens en soi. Il n'a de sens qu'au regard de ce qu'il s'agit de permettre, de protéger, d'interdire... Et plus précisément, la rapidité d'une action ne se justifie qu'eu égard à l'imminence certes, mais également à l'importance de l'objet visé (autorisation, préservation, interdiction...). Adopter des mesures d'urgence afin de prévenir un péril dont on aurait par exemple la certitude qu'il ne représente pas une réelle menace serait un non sens. Toute action rapide ou d'urgence s'analyse, se justifie et se comprend nécessairement au regard du but poursuivi par son auteur. Réduire l'essence de l'urgence à la seule dimension temporelle est de ce point de vue problématique.

Du strict point de vue temporel, l'auteur effectue d'ailleurs également une mise en parallèle de l'urgence et de la nécessité. Selon lui les concepts s'inscrivent tout les deux dans le temps.

¹ CAPITOLIN Jean-Louis, *ibidem*, p. 137.

² C'est par exemple le cas, pour l'auteur, des décisions particulièrement graves, atteignant notamment aux libertés individuelles.

Mais là où la nécessité renverrait à une action *dans* le temps¹, l'urgence correspondrait elle à une action *sur* le temps².

Au final aucune confusion n'est possible³ car l'urgence renvoie, contrairement aux notions précitées, à la réunion particulière de deux éléments constitutifs spéciaux, l'un substantiel (danger, péril, atteinte... d'une certaine importance), l'autre temporel (notion d'imminence, de temporalité tendue...).

Ces réflexions doctrinales sur l'urgence en tant que concept juridique théorique s'accompagnent bien évidemment de déclinaisons pratiques sur les régimes juridiques de l'urgence applicable en droit positif.

b – L'urgence en droit administratif positif

La confrontation de deux pôles aussi riches et vastes que l'urgence et la protection de l'environnement expose la réflexion au risque de l'incohérence. Dans ce cadre le droit administratif, par son caractère unitaire, constitue une matrice privilégiée à même de garantir l'homogénéité des comparaisons et des mises en perspectives nécessaires à l'analyse.

¹ L'action née de la nécessité pouvant être planifiée, suspendue, limitée ou adaptée dans le temps. CAPITOLIN Jean-Louis, *ibidem*, p. 140 et s.

² L'auteur évoque essentiellement ici les impacts de l'urgence en terme de raccourcissement des systèmes de délais, procéduraux entre autre. CAPITOLIN Jean-Louis, *ibidem*, p. 151 et s.

³ V. notamment à ce sujet l'étude comparative menée par Pierre-Laurent Frier dans le titre de sa thèse sur l'urgence relatif à l'autonomie de la notion : FRIER Pierre-Laurent, *op.cit.*, partie 1, titre 2, p. 126 et s.

α – L’urgence en droit administratif non contentieux

Comme nous l’avons vu, le droit commun, dans certaines circonstances particulières, peut être totalement inefficace et aller, au final, à l’encontre des objectifs qu’il poursuit et des missions qui sont les siennes.

La dérogation au droit commun, en elle-même et fondamentalement contraire à celui-ci, peut en revanche, adaptée aux dites circonstances, constituer le meilleur outil de la préservation des intérêts en cause, sous réserve bien entendu qu’il ne soit pas fait un usage abusif des possibilités qu’offrent l’urgence. C’est par exemple ainsi qu’Anne Vander Stichele dénonce, dans son ouvrage sur la notion d’urgence en droit public belge¹, la mise en avant trop fréquente d’urgences fictives aux fins de bénéficier des dérogations et allègements que permet le passage dans le régime alternatif. Ces usages abusifs s’observent selon l’auteur au niveau de l’accélération de la procédure d’avis du Conseil d’Etat², de la passation d’urgence de marchés publics³, ou encore de l’usage des procédures d’expropriation d’urgence et d’extrême urgence⁴.

Ces dérives dans l’usage de certaines procédures d’urgence sont le fruit de la trop faible rationalité des dites procédures, mais également, et tout autant, de celle de la notion d’urgence elle-même, telle que la chose a pu être évoquée plus haut. Ce déficit conceptuel mène à ce qu’au-delà d’un éventuel usage abusif, les procédures dites d’urgence elles-mêmes fassent parfois intrinsèquement l’objet d’une « usurpation »⁵.

¹ VANDER STICHELE Anne, La notion d’urgence en droit public, Bruylant, Bruxelles, 1986, 149 p.

² VANDER STICHELE Anne, *idem*, p. 10.

³ VANDER STICHELE Anne, *ibidem*, p. 39 et s.

⁴ VANDER STICHELE Anne, *ibidem*, p. 63.

⁵ V. par exemple récemment BAILLON-PASSE Christian, « Le référé précontractuel : une procédure non urgente au royaume de l’urgence, ou l’importance du parfum dans le contentieux administratif de l’urgence », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} janvier 2004, n° 03/18, p. 3107-3118.

C'est en tout état de cause à travers le prisme de dérogations nées de la temporalité tendue d'un certain nombre de situations graves, que l'urgence peut apparaître en droit administratif général.

C'est par exemple ainsi que l'urgence, dans la continuité de la proximité théorique évoquée plus haut, peut être partie prenante dans l'application effective de la théorie des circonstances exceptionnelles¹. Les dérogations et atteintes aux droits et libertés pouvant être commises dans le cadre de la mise en œuvre de cette théorie sont classiquement subordonnées à la réunion de trois conditions nécessaires : que les circonstances soient réellement exceptionnelles (guerre, insurrection, cataclysme, grèves généralisées...), que l'intérêt pour la sauvegarde duquel on viole la légalité soit suffisamment important (défense nationale, préservation des services publics « vitaux »...), et enfin que l'administration soit dans l'impossibilité d'agir conformément à la légalité. C'est au titre de cette troisième condition qu'apparaît principalement la notion d'urgence, puisque c'est bien souvent la rapidité avec laquelle il est nécessaire de réagir qui mène à ce que l'administration ne puisse se conformer aux procédures, compétences ou garanties du droit commun². C'est ainsi par exemple que François Burdeau note que dans les années quarante, le Conseil d'Etat, « comme il l'avait fait au temps de la grande guerre, (...) prend en compte l'urgence née de circonstances exceptionnelles pour reconnaître la légalité d'actes qui, en période normale, auraient été annulés pour violation de la loi »³. Renvoyant à des situations comparables, l'urgence apparaît également à travers les notions d'état de siège et d'état d'urgence, faisant toutes deux écho à des « périls imminents »⁴.

¹ Sur la théorie des circonstances exceptionnelles V. notamment l'ouvrage de référence : SAINT BONNET François, *L'Etat d'exception*, P.U.F., 2001, 393 p.

² V. notamment en ce sens le célèbre jugement TA Lille, 5 février 1965, *Cinquini*.

³ BURDEAU François, *Histoire du droit administratif*, Thémis Droit public, Paris, 1995, 494 p., p. 383. Cf. notamment les arrêts CE, 16 mai 1941, *Courrant* et 7 janvier 1944, *Lecoq*.

⁴ Les lois du 9 août 1849 précitée relative à l'état de siège renvoient à un « péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée ». La loi du 3 avril 1955 précitée relative à l'état d'urgence renvoie à un « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ». En histoire du droit, sur l'état d'urgence, la

Au-delà de la théorie des circonstances exceptionnelles, l'urgence jouit également d'un rôle autonome, pouvant à elle seule justifier d'irrégularités, tel que le synthétise de la sorte René Chapus: « lorsque, dans des circonstances de temps et de lieu normales¹, il y a urgence à agir, l'acte accompli pourra être régulier dans le cas où, faute pour l'administration de pouvoir exciper de l'urgence, il aurait été irrégulier »². Non-respect de règles de procédures et de formes, empiètement de compétences... sont dès lors possibles du fait de l'urgence. L'on pensera tout particulièrement, le droit de l'environnement en offrant de nombreux exemples – notamment dans le domaine de l'eau –, à l'exercice respectif des pouvoirs de police spéciale et générale et à leur possible empiètement en situation d'urgence.

Mais la mécanique peut également sortir de la sphère strictement publique et mener à considérer comme régulier des actes prétendument administratifs pris en réalité par des personnes étrangères à l'administration, l'urgence rejoignant alors la théorie des fonctionnaires de fait³.

Des dérogations nées de l'urgence peuvent également être observées dans le cadre de deux mécanismes classiques du droit des actes administratifs : la motivation et l'exécution d'office. S'agissant de l'obligation de motivation des décisions administratives⁴, il est légalement possible d'y déroger en cas d'urgence absolue, sous réserve de transmission des motifs à l'intéressé (dans un délai d'un mois) en cas de demande de sa part dans le délai du recours

suspension de la législation ordinaire et le droit d'exception, V. notamment COZE Denis, « Le droit d'urgence et la théorie de l'exception dans les philippiques de Cicéron », Th. Paris 2, 1996.

¹ C'est-à-dire non exceptionnelles.

² CHAPUS René, Droit administratif général (tome 1), Montchrestien, DOMAT Droit public, 14^{ème} édition, 2000, 1399 p., n° 1278.

³ V. notamment le célèbre arrêt CE, 2 novembre 1923, *Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes*.

⁴ Cf. loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (JO du 12 juillet 1979).

contentieux¹. Quant à l'exécution d'office, elle est de manière générale subordonnée au prononcé d'une injonction ou d'une mise en demeure préalable resté infructueux, et à l'absence de toute autre voie de droit susceptible de sanctionner l'administré récalcitrant. L'urgence permet de déroger à ces conditions préalables, comme l'indiquait le Commissaire du Gouvernement Romieu dans ses conclusions dans l'affaire *Société immobilière Saint-Juste* par le célèbre « quand la maison brûle, on ne va pas demander au juge l'autorisation "d'y envoyer les pompiers". »²

L'urgence est enfin au cœur d'un régime dérogatoire bien connu en matière d'expropriation d'utilité publique. Ce régime dérogatoire connaît deux branches principales : l'expropriation d'urgence³ et l'expropriation d'extrême urgence⁴. Les mécanismes sont bien connus, entraînant des dérogations tant au niveau de la phase administrative (modalité de déclaration d'utilité publique, accélération de la procédure de droit commun...) que judiciaire (possibilité d'indemnités provisionnelles...) de l'expropriation.

Dans cette veine, de manière éparse et au-delà de ces dispositions légales célèbres, l'urgence constitue un puissant pivot dérogatoire interne à un grand nombre de normes juridiques, les dispositions légales ou réglementaires en question prévoyant en leur sein un mécanisme dérogatoire d'urgence permettant ici une dispense d'avis, là un transfert de compétence...

¹ Cf. article 4 de la loi. V. également les célèbres arrêts CE, 13 janvier 88, *Abina* et CE, 6 mai 1988, *Abdul*.

² ROMIEU, conclusions sous TC, 2 décembre 1902, *Société immobilière de Saint-Just*, cité dans "Les grands arrêts de la jurisprudence administrative", 12e éd., Dalloz, Paris, 1999, p. 65 et s.

³ Articles L. 15-4 et L. 15-5 du code de l'expropriation.

⁴ Articles L. 15-6 à L. 15-9 du code de l'expropriation.

β – L’urgence en droit administratif contentieux¹

Le temps est un élément fondamental d’une « bonne justice ». « L’idée communément admise est plutôt que le temps a des vertus pacificatrices et il serait facile de citer (...) cent adages qui l’expriment »². Mais parallèlement à cela, « la durée inhérente à la (bonne)³ justice, selon tous les spécialistes, est traduite, dans le langage du justiciable, par lenteur »⁴. L’interface est donc complexe et mène à ce que le confort temporel dont semble avoir besoin la « bonne justice » doive en réalité composer avec l’exigence sociale de célérité. Le hiatus vient de ce que le droit est à la fois celui de la collectivité et celui des particuliers. Or ces particuliers, les justiciables, conçoivent et perçoivent leurs droits dans le présent, dans l’immédiateté, alors que le droit de la collectivité, de la société, s’appréhende dans la durée, en projection. Les juges sont au cœur de cette dualité contradictoire, devant à la fois trancher un litige dans le présent tout en « théorisant » leur approche afin de s’inscrire dans la perspective du droit collectif. « Le temps du droit objectif n’est pas celui du droit subjectif. Si le temps du droit objectif est principalement le futur, le temps du droit subjectif paraît bien être le présent »⁵.

Cette double composition croisée à laquelle doivent se livrer ces deux impératifs contradictoires transparaît dans l’ensemble du contentieux administratif, mais aussi, et même surtout, en situation d’urgence. D’une manière très générale en effet, la question de la détermination de la durée séparant les faits de la décision juridictionnelle connaît deux déclinaisons fondamentales, l’une de l’ordre du principe, l’autre de l’exception.

¹ Il s’agit d’évoquer ici le contentieux d’urgence et non le contentieux de l’urgence auquel les éléments évoqués plus haut peuvent donner lieu, tel l’examen non urgent, *a posteriori*, d’une prétendue situation d’urgence antérieure excipée pour justifier d’une irrégularité. V. d’une manière générale à ce sujet sur l’urgence en tant qu’instrument prétorien : V. notamment ORTEGA Olivier, « La notion d’urgence », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} octobre 2003, n° 3/18, p. 3057-3062.

² THERY Philippe, « La justice entre l’exigence de la durée et la contrainte de l’urgence », Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridique, n° 30-2000, p. 89-95, p. 89.

³ Mis entre parenthèses par l’auteur.

⁴ THERY Philippe, *idem*, p. 90.

⁵ THERY Philippe, *ibidem*, p. 90, s’appuyant en la matière sur les réflexions de Michel JEANTIN dans le mélange HEBRAUD.

La dimension de principe renvoie à la notion de délai raisonnable au-delà duquel la décision rendue ne serait plus le fruit d'un procès équitable¹. Les arrêts *Richart-Luna* et *Kudla* ont récemment et respectivement rappelé la triste actualité de ce principe² et élargi son assise textuelle³.

Quant à la dimension d'exception, la question est celle de l'adéquation entre l'urgence d'une situation et la rapidité avec laquelle une décision de justice doit pouvoir venir trancher le litige afin de ne pas être en proie à des préjudices irréparables, irréversible... Cette seconde dimension est une déclinaison de la première en ce qu'il s'agit d'accorder le délai de la décision avec l'idée que l'on se fait de ce qu'est une « bonne justice ». Elle revêt cependant une dimension d'exception dans la mesure où elle ne renvoie pas à l'appréhension du flux contentieux dans son ensemble, mais uniquement à des affaires spéciales dont la temporalité est particulièrement tendue.

Procéder au règlement rapide de ces contentieux administratifs jugés urgents est une préoccupation atemporelle, mais dont la matérialisation fut relativement tardive. Plusieurs réformes se sont succédées en la matière au cours du XIX^e et du XX^e siècle, jusqu'à la loi du 30 juin 2000⁴ qui a récemment refondu le droit des procédures rapides devant le juge administratif.

Au cours de cette même période, les préoccupations environnementales ont progressivement émergé, imprégnant de plus en plus l'ensemble des branches du droit administratif, parmi lesquelles sa déclinaison jurisprudentielle urgentiste.

¹ V. notamment l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

² CEDH, 8 avril 2003, *Richart-Luna* (un délai de douze ans y est jugé excessif malgré les trois années imputables au fait de la requérante).

³ CEDH, Gde ch., 26 octobre 2000, *Kudla* (ouverture à l'article 13 des problèmes de délai raisonnable ; V. FLAUSS Jean-François, "Le droit à un recours effectif au secours de la règle du délai raisonnable : un revirement de jurisprudence historique", *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, n° 49/2002, p.179 et s.).

⁴ Loi n° 2000-597 (JO du 1^{er} juillet 2000).

• *Historique des procédures administratives rapides*

De nombreuses études ont eu l'occasion de développer l'histoire des procédures juridictionnelles d'urgence au sens large¹. L'une des meilleures synthèses en la matière est le fruit du travail de Christian Gabolde dans le cadre de son ouvrage sur les procédures des tribunaux et cours administratives d'appel en 1997² au sein duquel il évoque les procédures rapides et pouvoirs du président statuant d'urgence³.

L'auteur y précise qu'historiquement, les procédures contentieuses d'urgence « trouvent leur origine dans la clameur populaire de "haro"⁴ (au secours) encore en usage en droit anglo-saxon, qui permettait, lorsqu'il y avait péril en la demeure de faire comparaître son adversaire devant le juge sans commandement ni autorisation »⁵.

S'agissant de l'émergence de procédures administratives d'urgence en tant que telles, l'auteur cite l'arrêt du Conseil d'Etat *Pajoi*⁶ au fondement de l'apparition d'un véritable référé administratif. A cette époque les Conseils de préfecture (juridictions administratives de première instance) n'avaient pas la capacité de statuer d'urgence. Les textes n'offraient cette possibilité qu'au juge civil. C'est ainsi que les requérants prirent l'habitude, dans la pratique, dans le cadre de litiges de la compétence des conseils de préfecture, de s'adresser au juge civil afin d'obtenir des décisions d'urgence. Dans l'arrêt *Pajoi* le Conseil d'Etat, statuant en tant que juge des conflits, condamne cette pratique en réaffirmant la nécessité de respecter le principe de séparation des pouvoirs, et pose la règle selon laquelle le juge du principal peut ordonner des mesures préparatoires à sa décision. C'est à partir de l'arrêt *Pajoi* que les requérants ont tenté d'obtenir des décisions d'urgence de la part des Conseils de préfecture

¹ La condition d'urgence *stricto sensu* n'étant pas nécessairement expressément requise.

² GABOLDE Christian, *Procédure des tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel*, Dalloz, 6^{ème} édition, 1997, 466 p.

³ GABOLDE Christian, *idem*, chapitre 13.

⁴ La formule complète étant « Haro, mon Prince, on me fait tort ».

⁵ GABOLDE Christian, *ibidem*, p. 267.

⁶ CE, 22 janvier 1867, *Pajoi*.

sans qu'aucun texte ne les y autorise, sous le contrôle très strict d'un Conseil d'Etat soucieux de limiter la portée de cette possibilité à laquelle il avait lui-même donné naissance¹.

L'étape suivante dans la construction de procédures formalisées consista en l'évolution des textes régissant les contentieux administratifs. Diverses propositions et études virent le jour, parmi lesquelles le célèbre rapport d'Aucoq présenté au nom du Conseil d'Etat en 1870², et jusqu'à l'adoption de la loi du 22 juillet 1889 créant le « constat d'urgence ». L'esprit de cette procédure était le suivant : « En cas d'urgence, le Président du Conseil de préfecture peut, sur la demande des parties, désigner un expert pour constater des faits qui seraient de nature à motiver une réclamation devant le Conseil. Avis en est donné immédiatement au défendeur éventuel »³. Cette procédure ne conférait que peu de pouvoir au juge et ne fut qu'assez rarement utilisée, si ce n'est en matière de travaux publics. Elle tomba assez vite en désuétude. C'est malgré tout dans le cadre de cette procédure que l'environnement fit l'une de ses premières apparitions dans le cadre d'un contentieux administratif d'urgence (affaire *Ville de Sézanne* ; il s'agissait en l'espèce d'un problème de baisse de débit d'une source en raison d'un captage)⁴.

Les décrets des 6 et 26 septembre 1926 tentèrent sans succès, plusieurs années plus tard, de conférer des pouvoirs de référé plus large au juge administratif. L'accord préalable des parties étant nécessaire, aucune jurisprudence ne naquit de ces dispositions. Au final, jusqu'aux années cinquante, force est de constater l'« absence à peu près totale de procédure expéditive »⁵ au niveau de la justice administrative de première instance.

¹ V. notamment ses décisions *Ville d'Alger* du 26 décembre 1873 et *Crillon* du 11 juin 1886 dans lesquelles sa politique de limitation des pouvoirs des Vices-Présidents des Conseils de préfecture en la matière s'illustre tout particulièrement.

² Ce rapport proposait de donner un pouvoir propre en matière de référé aux Conseils de préfecture.

³ Article 24 de la loi du 22 juillet 1889.

⁴ CE, 21 janvier 1914, *Ville de Sézanne*.

⁵ GABOLDE Christian, *op. cit.*, p. 269.

Tel ne fut en revanche pas le cas pour le Conseil d'Etat qui, dès l'ordonnance du 31 juillet 1945, se vit conféré le pouvoir de prononcer des sursis à exécution ainsi que d'ordonner, en cas d'urgence, « toute mesure utile »¹.

Les années cinquante furent le théâtre de profondes réformes des procédures rapides. Différents projets et propositions se succédèrent, parmi lesquels un texte législatif en préparation au cours de l'année 1953², décliné par la suite en projet de décret-loi en raison des pressions du corps préfectoral³, laissés tous deux à l'abandon. Cette période de bouillonnement normatif s'acheva avec la loi du 28 novembre 1955⁴ née de la proposition de loi déposée par le député Minjoz le 9 juin 1954, texte fondamental mettant en place deux procédures nouvelles devant le juge administratif de première instance : le sursis à exécution et le prononcé de mesures utiles⁵, venant s'ajouter au constat d'urgence maladroitement supprimé en 1955 avant d'être rétabli en 1959⁶.

Parallèlement aux tentatives infructueuses des praticiens de moderniser ces procédures qui se heurtaient à la sévérité du contrôle du Conseil d'Etat, différentes réformes, normatives celles-là, eurent lieu afin d'inscrire les procédures contentieuses rapides dans la continuité de la décentralisation des années quatre-vingt et de l'accroissement corrélatif du pouvoir de contrôle des juges sur les actes des autorités locales⁷, et ce jusqu'à la refonte du 30 juin 2000.

¹ Procédure dite de l'article 34 (de ladite ordonnance).

² Le texte en préparation contenait notamment une disposition indiquant que : « Dans tous les cas d'urgence lorsqu'il s'agit d'une décision n'intéressant pas le maintien de l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publique, le président du tribunal administratif peut, sur simple requête ordonner toutes mesures utiles, sans préjuger le fond ».

³ Le projet de décret-loi prévoyait de conférer compétence en matière de sursis à exécution au tribunal administratif dans son entier et non plus à son seul Président, et ne prévoyait plus le pouvoir de prononcer « toute mesure utile ».

⁴ Loi n° 55-1557 du 28 novembre 1955 instituant le référé administratif (JO du 1^{er} décembre 1955).

⁵ Article R. 102 du code des tribunaux administratif de l'époque.

⁶ Décret 59-516 du 10 avril 1959 portant rapport pour l'application du décret 53-934 du 30 septembre 1953 et modifiant le décret du 28 novembre 1953 portant application du décret 53-934 (JO du 11 avril 1959).

⁷ On pensera notamment au décret du 2 septembre 1988 introduisant le référé provision et supprimant la condition d'urgence quant au prononcé de mesures d'instruction et d'expertise.

• *Le droit applicable depuis la réforme du référé administratif du 30 juin 2000*

Le régime antérieur à la loi du 30 juin 2000 était bien connu, faisant l'objet de nombreuses études¹. Mais la doctrine a su se mobiliser, investir cette réforme, et rendre lisible, à quelques zones d'ombre près, le nouveau régime des procédures administratives d'urgence². Si de nombreuses études se focalisèrent – de manière classique – sur les premières décisions rendues³, d'autres furent plus substantielles, tant généralistes⁴ que sectorielles, étudiant l'impact de la réforme sur une branche particulière du droit administratif⁵, ou parfois – de manière spécifique – la condition nouvelle d'urgence en tant que telle⁶.

¹ V. entre autre ouvrage de référence : HUGLO Christian, La pratique des référés administratifs devant le Tribunal administratif, la Cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat, Litec, 1993, 349 p. ; les thèses de Jean-Pierre BARALLE (« Les sursis à exécution devant les juridictions administratives, Th. Lille, 1993) et de Marc CAZO (« Le juge des référés dans le contentieux administratif », Th. Rennes I, 1998) ; ainsi que l'un des derniers ouvrages en date avant la réforme de 2000 : FEVRIER Jean-Marc, Recherches sur le contentieux administratif du sursis à exécution, L'Harmattan, 2000, 600 p.

² V. notamment l'étude de référence de B. PACTEAU « Vue de l'intérieur : loi du 30 juin 2000, une réforme exemplaire » dans la Revue Française de Droit Administratif, 2000, p. 959 et s. ; ROUAULT Marie-Christine, « Procédure administrative : la loi du 30 juin 2000, un petit pas vers un traitement efficace de l'urgence par le juge administratif », Dalloz, 2001, doctrine, p. 398 et s. ; ou encore VANDERMEEREN R., « Le référé suspension », Revue Française de Droit Administratif, 2002, p. 250 et s.

³ V. par exemple SARTORIO Françoise, « Procédure d'urgence et juge administratif : premières jurisprudences », La Gazette des Communes, des Départements, des Régions, 12 mars 2001, p. 52-58 ; ou CLAISSE Yves et CANO Jean-Alexandre, « Une loi peut faire le printemps : premier bilan de l'application de la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives », Les Petites Affiches, 9 avril 2001, n° 70, p.5-12. Pour les décisions relatives à l'environnement, V. par exemple BRAUD Xavier, « Référé suspension et travaux routiers : TA Caen, 13 février 2001, Association Manche Nature », Droit de l'Environnement, novembre 2001, n° 93, p. 245-246.

⁴ V. notamment la journée d'étude sur la réforme organisée à la faculté de droit de Lyon le 11 décembre 2000 (compte rendu disponible à la bibliothèque de la faculté de droit de Lyon).

⁵ *En matière d'urbanisme* V. notamment : DEBOUY Christian, « La suspension des décisions en matière d'urbanisme par la procédure du référé administratif », Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz, n° 584, février 2002, chronique, p.65-83 ; *en matière d'environnement* V. notamment : BRAUD Xavier, « Commentaire partiel de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Du sursis à exécution au référé suspension, simple réforme en trompe-l'œil ou évolution inquiétante ? », Revue juridique de l'environnement, 2000/4, p.575-594 ; BUSSON Benoît, « L'urgence en matière de protection de l'environnement : avancée et limites du référé administratif », Droit de l'environnement, mai 2001, n° 88, p.93-97 ; BRAUD Xavier, « Les impacts négatifs du référé suspension sur la protection de l'environnement », Revue Juridique de l'Environnement, n° 2/2003, p.193-212 ; ou encore LEFEUVRE André, « Réflexions sur l'application des procédures d'urgence en matière d'environnement », Droit de l'environnement, 1^{er} janvier 2004, n° 115, p. 18-22.

⁶ V. notamment BUTERI Katerine., « La condition d'urgence dans la procédure de référé suspension », Les petites affiches, 20 décembre 2001, n° 253, p. 17-24 ; OGIER-BERNAUD Valérie, « Le référé suspension et la condition d'urgence », RFDA, 2002, p. 284 ; ou encore RAYMOND Jean, « L'urgence, condition essentielle du référé suspension », JCP A, 20 octobre 2003, n° 43, p. 1369-1374.

En droit du contentieux administratif les « procédures d'urgence » renvoient à un ensemble de mécanismes relativement hétérogène. Mais l'expression porte malgré tout en elle ses propres contradictions, car si toutes ces procédures ont pour essence l'accélération des mécanismes juridiques de droit commun, elles ne sont pas toutes subordonnées à la qualification de la condition d'urgence *stricto sensu*.

Il existe en effet aujourd'hui, d'une manière générale et pour reprendre la classification de référence de René Chapus¹, trois grandes catégories de procédures d'urgence ou plus exactement de procédures rapides.

Il existe tout d'abord trois procédures administratives de référé d'urgence généralistes : *le référé suspension*² (nouvelle mouture de l'ex sursis à exécution visant à suspendre l'exécution de décisions administratives par ailleurs attaquées en annulation ; les deux conditions légales nécessaires au prononcé de cette suspension sont le doute sérieux quant à la légalité de ladite décision et l'urgence), *le référé liberté*³ (procédure particulièrement rapide permettant de sanctionner sous quarante-huit heures les atteintes graves et manifestement illégales à une liberté fondamentale) et *le référé conservatoire*⁴ (qui offre la possibilité de prononcer différentes injonctions dans le but de préserver l'avenir, sous réserve de ne pas faire obstacle à l'exécution de décisions administratives). Ces procédures sont bien connues, et seront au cœur des développements à venir.

A ces trois procédures d'application générale viennent s'ajouter un certain nombre de procédures d'urgence spéciales : *le référé fiscal* (l'hypothèse est celle d'un contribuable demandant le sursis de paiement d'une imposition qu'il conteste et qui offre des garanties refusées par le comptable chargé du recouvrement ; ledit contribuable a quinze jours pour saisir le juge des référés qui aura alors un mois pour statuer sur l'acceptabilité des garanties

¹ CHAPUS René, Droit du contentieux administratif, 2001, Montchrestien, 1339 p., n° 1510 et s.

² Article L. 521-1 du code de justice administrative.

³ Article L. 521-2 du code de justice administrative.

⁴ Article L. 521-3 du code de justice administrative.

offertes ; cette procédure est en réalité une variante du référé conservatoire de droit commun), *le référé audiovisuel* (l'hypothèse est ici celle d'un prétendu manquement à ses obligations qu'aurait commis une société audiovisuelle ; le Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel peut demander au Conseil d'Etat de prononcer différentes injonctions à cette société [de se conformer, de mettre fin à l'irrégularité, d'en supprimer les effets]), *le référé pré-contractuel* (sont ici visés les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence dans la passation d'un certain nombre de marchés publics), la procédure de *contestation des arrêtés de reconduite à la frontière* (il s'agit ici d'une procédure véritablement hors normes, permettant entre autre au juge de prononcer des mesures non pas provisoires mais définitives, et ce dans le cadre d'un jugement et non d'une ordonnance), etc. S'ajoute enfin à ces deux catégories une série de référés non liés à la condition d'urgence, dits « référés ordinaires » : le référé en constatation de faits (l'idée générale est ici de demander à un expert de constater des faits pouvant être utiles dans le cadre du règlement d'un litige ; seuls les faits matériels et non les situations juridiques peuvent être constatées, elles doivent par ailleurs l'être de manière objective, sans appréciation subjective ou personnelle de la part de l'expert), le référé instruction (l'essence de cette procédure est de permettre au juge de prononcer toutes mesures d'instruction nécessaires à la résolution du litige : enquêtes, vérifications, expertises...) et le référé provision (vise à permettre à un créancier de percevoir une partie d'une somme qui lui est due en attendant une décision au principal risquant d'être tardive).

L'objet spécifique de cette thèse n'étant pas les procédures rapides en général mais l'urgence en particulier, et, dans le cadre de l'urgence, la branche environnementale du droit administratif, une sélection dans l'étude de ces différentes procédures s'impose. Le caractère urgentiste du sujet mène à ce que les référés dits ordinaires, non liés à la condition d'urgence,

ne soient que brièvement évoqués. Dans le même esprit, dans le cadre des procédures d'urgence *stricto sensu*, c'est l'impact environnemental direct ou indirect desdites procédures qui présidera à leurs places respectives.

Certaines seront à ce titre au premier plan, tel le référé suspension qui est sans conteste la procédure clé en matière d'urgences environnementales, ne serait-ce que du point de vue quantitatif. Quelques pistes intéressantes peuvent également être explorées s'agissant du référé liberté dans la mesure où les réflexions en la matière, liées à celles sur le droit de l'homme à l'environnement, révèlent un certain nombre d'interconnexions potentielles de première importance.

L'urgence est une notion transversale qui n'épargne aucun domaine, et le droit de l'environnement n'y fait pas exception. Il existe, dans cette matière comme dans les autres, un régime général ou de droit commun, et des régimes spéciaux motivés par diverses considérations, parmi lesquelles l'urgence. Mais en droit de l'environnement plus qu'ailleurs, les différentes lignes de force de l'urgence qui viennent d'être retracées, tant du point de vue théorique qu'en droit positif, sont puissamment interrogées par l'émergence d'enjeux dont la nature, l'importance et les réflexions juridiques auxquelles ils ont donné naissance sont tout à fait spécifiques.

2 – Les problématiques environnementales et le renouvellement de la réflexion sur l'urgence

Sur le devant des scènes politique et juridique depuis les années soixante-dix¹, les problématiques écologiques donnent progressivement naissance à un ensemble normatif, jurisprudentiel et doctrinal dont la cohérence progresse en même temps que la complexité, et qui s'apparente de plus en plus à une véritable branche du droit, à dominante publique.

Le droit de l'environnement constitue ainsi un réceptacle supplémentaire pour un certain nombre d'éléments classiques du droit, au premier rang desquels l'urgence², mais également les notions voisines précitées telles que les circonstances exceptionnelles³, la force majeure⁴, ou la nécessité⁵. Au-delà, il génère à leur égard, en raison de certaines caractéristiques propres, une série d'interrogations et de considérations nouvelles, constitutives d'autant de pistes de recherche à explorer.

Les caractéristiques qui confèrent au droit de l'environnement son « autonomie théorique » sont nombreuses : mise en perspective du droit contemporain par le prisme de l'idée de générations futures, apparition de principes spécifiques tels que la précaution, caractère diffus de nombreux périls, notion d'irréversibilité...

¹ V. notamment la conférence de Stockholm (5-16 juin 1972), première étape de la prise de conscience internationale en la matière.

² V. par exemple « Les procédures d'urgence au "banc d'essai" de l'Erika », *in* « L'urgence mode d'emploi – Conférence nationale des présidents de juridiction administrative », Poitiers, 15 septembre 2000 », Les Petites Affiches, 14 mars 2001, n° 52, p. 3 et s., p.23-25.

³ Notion à laquelle le droit de l'environnement fait parfois écho en tant que telle, au-delà de toute urgence ; V. notamment l'article L. 425-3 du code de l'environnement.

⁴ *Idem*, V. notamment les articles R. 214-33 et R. 236-16 du code de l'environnement.

⁵ *Ibidem*, V. notamment, à titre indicatif et pour illustrer la transversalité des références faites à la notion dans le code de l'environnement, les articles L. 222-1, L. 331-5, L. 411-1 ou L. 541-10 du code de l'environnement.

Sans trop anticiper sur les développements à venir dans le corps de cette thèse, l'on perçoit d'ores et déjà les points d'impact potentiels de ces éléments sur le concept et les mécanismes d'urgence.

L'on ne peut par exemple que s'interroger sur l'impact du caractère intrinsèquement et essentiellement préventif du droit de l'environnement tel qu'explicité par Christian Huglo à l'occasion de son étude sur les spécificités et les perspectives du contentieux environnemental publiée dans la Revue Juridique de l'Environnement en 1995¹ : « Mise à part le principe pollueur-payeur qui est le principe de responsabilité dans le domaine de l'environnement, vous aurez remarqué au passage que trois principes d'actions dans le domaine de l'environnement sont des principes préventifs, dont l'un touche la planification, le principe de précaution, et dont l'autre, le principe de correction à la source et de priorité à la source, à l'expertise prospective et à l'obligation de rédiger des études d'impact sur les effets d'un projet sur l'environnement, pour donner des exemples précis »². Ce caractère essentiellement préventif fait apparaître une double tension théorique en matière d'urgence.

Il rend d'une part la question de la rapidité de l'action publique particulièrement cruciale, puisque bien gérer l'urgence d'une situation permet d'en *prévenir* les conséquences dommageables. Mécaniquement et de manière encore plus vive qu'à l'accoutumée, un important risque de glissement se fait jour, tendant, par extension, à faire fi des canons juridiques de l'urgence et à ramener toute action rapide à une action dite d'urgence, à systématiser le qualificatif dès lors qu'il s'agit de prévenir un péril dans les meilleurs délais.

Il interroge puissamment d'autre part la composante curative de l'urgence classique, par l'intermédiaire de la notion d'irréversibilité, en ce qu'elle incarne l'ultime limite de la logique

¹ HUGLO Christian, « Le contentieux de l'environnement, nouvelles dimensions, nouvelles stratégies », Revue Juridique de l'Environnement, 1995, n° spécial, p.77-88.

² HUGLO Christian, *idem*, p. 83.

curative et plus généralement de l'efficacité de l'action protectrice et des dispositifs juridiques la consacrant.

Les deux éléments constitutifs de l'urgence précités (temporalité tendue et gravité particulière) – qui auront l'occasion d'être développés en profondeur dans le cadre de titres propres – font eux-mêmes l'objet de puissantes interférences.

Du point de vue substantiel, l'on notera par exemple la très grande hétérogénéité des risques qu'embrasse le droit de l'environnement, de la préservation « anecdotique » de telle ou telle espèce végétale à la prévention des risques industriels majeurs, hétérogénéité qui interroge puissamment la tentative doctrinale de construction d'une théorie homogène de l'urgence en la matière. La thématique de l'irréversibilité prend également tout son relief à ce niveau puisque sa prévention semble s'imposer comme un cas de figure privilégié de qualification de l'urgence en droit de l'environnement. Mais elle est elle aussi confrontée à l'hétérogénéité des objets de la protection. Toute menace d'extinction imminente de toute espèce animale ou végétale est-elle une urgence et mérite-t-elle à ce titre que l'on mette en œuvre des pouvoirs exorbitants et que l'on déroge au droit commun ? L'équation doit-elle être singulièrement différente lorsqu'il s'agit de protéger les grands mammifères ou de préserver telle espèce végétale sans rôle écosystémique majeur apparent, le risque de franchir la ligne de l'irréversibilité pouvant par ailleurs être tout aussi probable et imminent dans les deux cas ?

Du point de vue temporel, la mise en œuvre du principe de précaution révèle l'étendue de la remise en question environnementale. La précaution, fondamentalement définie par l'incertitude scientifique, renvoie à des situations de doute quant à la réalisation du péril, mais également, potentiellement, quant à l'existence même du risque – la notion de risque pouvant être analysée comme composée d'un péril pondéré d'une certaine probabilité¹.

¹ Pour une étude globale sur la notion de risque en droit public, V. EULER Noëlle, La notion de risque en droit public, Th. Grenoble 2, 1999.

Sans parler d'urgence, l'application du principe de précaution par les pouvoirs publics est déjà délicate en temps normal, notre système juridique et nos coutumes administratives s'accommodant mal de l'incertitude scientifique. Mais l'écheveau est encore plus complexe lorsqu'il d'urgence, car à la contrainte de fond que constitue la gestion de l'incertitude s'ajoute la contrainte matérielle d'une action rapide. Et parallèlement à la complexité de l'action se pose également une puissante question théorique : dans quelle mesure est-il cohérent d'agir rapidement en vue de prévenir la survenance d'un péril incertain et qui n'est donc par définition pas imminent au sens classique du terme ? Peut-il y avoir urgence à prévenir un risque dont on ne sait s'il se concrétisera dans une heure ou dans une semaine, et dont on ne sait parfois même pas s'il se réalisera un jour ou s'il existe véritablement ? La confrontation des temporalités s'observe ici sensiblement de la même manière qu'en situation de prévention distendue : y a-t'il urgence, par exemple, à diminuer nos émissions actuelles de gaz destructeurs de la couche d'ozone lorsque l'on connaît l'inertie des processus atmosphériques et le fait que les gaz émis aujourd'hui n'agiront effectivement sur la couche d'ozone que dans plusieurs dizaines d'années ?

De nouveaux pans de réflexion sur l'urgence apparaissent ainsi dans le cadre de son interface avec le droit de l'environnement. Quant aux modalités de leur exploration, l'examen de la méthodologie suivie par les auteurs ayant eu à connaître de l'urgence fait apparaître un certain nombre de lignes de force dont la bonne structuration de toute réflexion sur l'urgence ne peut faire l'économie.

Le doyen Vedel a, dans une célèbre chronique au J.C.P. de 1950¹, développé la *summa divisio* notions conceptuelles / notions fonctionnelles. Les premières sont « celles qui peuvent

¹ VEDEL Georges, « La juridiction administrative compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », J.C.P. 1950, I, 851.

recevoir une définition complète selon les critères logiques habituels et leur contenu est abstraitement déterminé une fois pour toute (...) ; elles ont une réelle unité conceptuelle (...). L'utilisation de toutes ces notions dépend de leur contenu ; le contenu ne dépend pas de l'utilisation »¹. Les secondes sont « différemment construites. Elles procèdent directement d'une fonction qui leur confère seule une véritable unité »².

Mais l'urgence, telle que le note pertinemment Guillaume Pambou Tchivounda³, ne peut guère trouver place dans cette *summa divisio*, se définissant certes de manière fonctionnelle par les implications juridiques, dérogoires entre autres, qui sont les siennes, mais connaissant également un noyau dur conceptuel, articulé entre autre autour de l'idée d'imminence.

Dans le même esprit Pierre-Laurent Frier mit en évidence à quel point les questions d'identification et de régime étaient à la fois liées et indépendantes, devant être étudiées séparément afin de s'éclairer l'une l'autre⁴.

Appréhender l'urgence dans sa globalité impose de ne négliger aucune de ces deux dimensions. Ainsi, dans son ouvrage précité relatif à la notion d'urgence en droit public belge, Anne Vander Stichele expliqua-t-elle au titre de ses « considérations générales sur la notion d'urgence »⁵ qu'à son sens la notion d'urgence comprend deux composantes principales : la menace d'un préjudice (avec notamment l'idée d'imminence) et la mise en question de la règle de droit (moyens que l'administration utilise pour mettre fin au risque de préjudice)⁶. L'identification de ces deux composantes revient en réalité, de manière plus générale, à isoler les causes de l'urgence d'une part, et ses conséquences d'autre part.

¹ PAMBOU TCHIVOUNDA Guillaume, « Recherche sur la notion d'urgence en droit administratif français », *Revue de Droit Public*, 1983, p. 81-133, p. 83.

² PAMBOU TCHIVOUNDA Guillaume, *idem*, p. 83.

³ PAMBOU TCHIVOUNDA Guillaume, *ibidem*, p. 84.

⁴ FRIER Pierre-Laurent, *L'urgence*, L.G.D.J., 1987, 538 p. Il articulera en effet ses deux premières parties autour de la détermination de la notion d'une part (Partie 1 : La notion d'urgence ; p. 13 et s.) et du régime né de la notion d'autre part (Partie 2 : Les pouvoirs d'urgence ; p. 137 et s.).

⁵ VANDER STICHELE Anne, *La notion d'urgence en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 1986, 149 p., Chapitre 3.

⁶ VANDER STICHELE Anne, *idem*, p. 121 et s.

Notons à ce propos que pour Pierre-Laurent Frier la distinction des causes et des conséquences recouvre celle de la notion et des pouvoirs, alors que pour Anne Vander Stichele, la « notion » constitue le tout conceptuel au sein duquel la distinction causes / conséquences trouve sa place.

Au-delà de la polémique sur la délimitation et les implications exactes du vocable « notion », la dualité situation/effet est identifiée et structurante pour les deux auteurs¹.

Une action d'urgence résulte nécessairement d'une situation d'urgence préalable. Ce type de situations répond à des caractéristiques propres identifiables. Une fois l'urgence qualifiée, des mécanismes juridiques spéciaux sont déclenchés afin d'y faire face de la manière la plus appropriée. Ces deux dimensions de l'urgence sont étroitement liées, l'existence de la seconde dépendant directement de la qualification de la première. Mais liées par ce rapport causal, les deux composantes n'en sont pas moins parfaitement distinctes. Leurs études se révèlent d'ailleurs recouvrir des thématiques fort différentes, et la clarté du propos exiger leur isolement.

Cette articulation nécessaire à une bonne compréhension de la notion et de ses implications animera la présente étude et peut être synthétisée en deux questions dont la simplicité des énoncés est proportionnelle à la complexité des réponses qu'elles appellent : *quand* y a-t-il urgence environnementale en droit administratif ? (partie 1) ; *comment* le droit administratif fait-il face aux urgences environnementales ? (partie 2)

¹ D'autres auteurs ont pu distinguer trois aspects de l'urgence : une situation de fait, un jugement porté sur cette situation de fait et une action tendant à remédier à cette situation ; V. notamment CHODKIEWICZ Christine, « L'urgence en matière de conflits de juridictions », Th. Panthéon-Sorbonne, 2000. L'élément supplémentaire isolé ici des deux autres est en réalité inclus dans ces derniers au sein des visions duales évoquées plus haut. Car une situation de fait ne peut être constitutive en droit, et non seulement en elle-même, des circonstances de l'urgence, que par l'intermédiaire d'un jugement, d'une appréciation ; de la même manière que l'action tendant à remédier à la situation ne peut lui être adaptée que par un truchement similaire.

Partie 1 – L’identification de l’urgence environnementale

L’urgence est une notion dont les évocations en droit positif sont aussi nombreuses qu’hétérogènes, parfois même maladroites, notamment en droit de l’environnement, et y compris au sein même des dispositions les plus connues. L’article L. 512-7 du code de l’environnement relatif aux *mesures d’urgence* pouvant être prises par arrêté préfectoral relativement aux dangers ou inconvénients générés par une installation classée soumise à autorisation ne précise-t-il pas que ces dernières doivent-être prises « sauf cas d’urgence, après avis de la commission départementale consultative compétente », alors même, sauf à ce qu’il existe des urgences non urgentes, qu’une mesure d’urgence renvoie par définition à un cas d’urgence ?

Ces imprécisions du droit positif font écho, au-delà, à celles du concept théorique, particulièrement flou, et dont les limites théoriques sont extrêmement mouvantes. Certains auteurs n’hésitent pas à évoquer son « indétermination »¹. Mais pour employer une image proche d’une distinction bien connue en sciences économiques, ce scepticisme unanimement partagé par la doctrine quant à la cohérence de la notion, depuis plusieurs décennies² et jusque très récemment³, est de l’ordre du « micro juridique ». Car il est possible d’identifier un certain nombre de clés de voûte fondamentales, ou « macro juridiques », propres à l’urgence⁴, et qui structurent par ailleurs déjà, implicitement du moins, les études des auteurs précités.

¹ VANDER STICHELE Anne, La notion d’urgence en droit public, Bruylant, Bruxelles, 1986, 149 p., p. 127.

² Tel qu’en faisait par exemple mention Guillaume Pambou Tchivounda en citant de nombreux auteurs à ce sujet : PAMBOU TCHIVOUNDA Guillaume, « Recherche sur l’urgence en droit administratif français », Revue de Droit Public, 1983, p. 81-133, p. 82 et s.

³ V. par exemple les propos de Stéphane BRACONNIER lors de la conférence nationale des Présidents de juridictions administratives sur l’urgence en 2000 évoquant la distinction urgence objective / urgence subjective et la tentation de traiter d’urgence des problèmes non urgents, eux-mêmes inspirés de ceux de Jean-Pierre DEWITTE sur l’urgence médicale plurielle, cf. « L’urgence mode d’emploi – Conférence nationale des Présidents de juridiction administrative », Poitiers, 15 septembre 2000 », Les Petites Affiches, 14 mars 2001, n° 52, p. 3 et s.

⁴ V. notamment, d’une manière générale sur la notion : ORTEGA Olivier, « La notion d’urgence », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} octobre 2003, n° 3/18, p. 3057-3062 ; et en matière d’urgence

Ainsi, l'urgence renvoie-t-elle *de facto* et en premier lieu à la nécessité « d'agir vite ». Comment peut-il y avoir urgence si aucune action rapide ne s'impose, si le *statu quo* n'est pas synonyme de péril à court terme ? Cette temporalité tendue constitue l'essence de l'urgence et peut être étudiée en tant que telle. La théorie générale du droit administratif est en la matière interrogée, et parfois même malmenée, par les problématiques environnementales au travers de questions nouvelles et complexes telles que : « peut-il y avoir urgence juridique en situation d'incertitude scientifique ? » (titre 1).

Mais tel que cela a déjà pu être évoqué précédemment, « agir vite » n'a pas de sens en soi. La nécessité « d'agir vite » ne se justifie qu'au regard de l'importance de l'objet visé. Quel sens y aurait-il, par exemple, à adopter des mesures d'urgence pour parer à un péril anodin ? La substance du risque est tout aussi fondamentale que son imminence. Et au-delà des éléments constitutifs *stricto sensu*, la question de la compétence pour qualifier est elle aussi déterminante, car pour une même situation de fait, le type d'autorité compétente pour qualifier (politique ou administrative, collégiale ou unipersonnelle...) et la marge de manœuvre dont ladite autorité dispose (compétence liée, souveraine...) conditionnent la qualification de l'urgence tout autant que son architecture interne.

Ainsi, au-delà de la question de la « rapidité » qui s'impose à l'analyse avec évidence, les dimensions périphériques extra-temporelles de l'urgence sont tout aussi structurantes en terme d'identification (titre 2). Elle sont par ailleurs tout aussi interrogées par les problématiques écologiques dans le cadre d'interface nouvelles telles que : « quelle est la place de l'irréversibilité dans l'appréciation de la gravité propre à l'urgence ? » ou « de quelle

contentieuse : CAUSSE-REBUFAT Caroline, « Les conditions de recevabilité des référés d'urgence », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} octobre 2003, n° 3/18, p. 3047-3055.

légitimité jouit un juge de l'urgence pour connaître de contentieux emprunts d'incertitude scientifique et dont le solutionnement l'amène à trancher des choix de société ? ».

L'on perçoit au final que c'est au sein-même des clés de voûte simples et partagées évoquées que la complexité « micro juridique » peut, elle, être observée.

Titre 1 – La temporalité complexe et polymorphe de l'urgence environnementale

La dimension temporelle s'impose au cœur de toute analyse conceptuelle de l'urgence. Pour la doctrine, elle constitue même un élément de différenciation théorique d'avec d'autres notions voisines.

Ainsi Pierre-Laurent Frier conçoit-il l'urgence comme un cas particulier de la nécessité, associant nécessité et célérité¹.

Jean-Louis Capitolin, perçoit pour sa part la dimension temporelle de l'urgence comme « une action sur le temps »², là où la nécessité serait « une action dans le temps »³. Pour l'auteur, parler d'action *sur* le temps revenait en réalité à traiter des conséquences de l'urgence, des actions administratives qu'elle engendre, et non de la détermination de ses éléments constitutifs en tant que concept juridique. Sous ce second aspect, qui nous occupe ici, ce n'est donc pas tant à la dimension temporelle des actes administratifs nés de l'urgence – dont nous

¹ FRIER Pierre-Laurent, *L'urgence*, L.G.D.J., 1987, 538 p., p. 134.

² CAPITOLIN Jean-Louis, *La nécessité en droit*, Th. Antilles-Guyane, 1997, p. 151.

³ CAPITOLIN Jean-Louis, *idem*, p. 140.

aurons à connaître au titre du traitement de l'urgence¹ – qu'à celle du péril qu'il s'agit de prévenir que l'on s'attachera.

De manière classique, prévenir un risque dans l'urgence renvoie à la gestion d'une situation périlleuse immédiate nécessitant une réaction sans délai. L'imminence du péril est au cœur de l'essence conceptuelle de la notion d'urgence en droit administratif général. Cette prégnance de l'imminence est également présente dans le cadre de l'urgence en droit de l'environnement (chapitre 1). Mais elle s'accompagne également, en cette matière, d'une temporalité seconde, plus complexe, révélant des interfaces temporelles avec le passé et le futur non imminent – ou incertain – qui enrichissent la vision basique de l'urgence (chapitre 2).

Chapitre 1 – L'urgence environnementale et la notion classique d'imminence : un lien nécessaire ?

L'urgence peut sembler intrinsèquement liée à l'idée de prévention d'un danger imminent. Tel est très souvent le cas, à l'image de l'« état d'urgence » qui vise de manière classique les « péril(s) *imminent(s)*² résultant d'atteintes graves à l'ordre public »³.

La proximité de l'adversité est structurante de la notion d'urgence en droit administratif général comme en droit administratif de l'environnement (section 1). Mais elle recèle malgré tout, dans le second cas, un certain nombre d'ambiguïtés qui interrogent la conception classique de l'imminence (section 2).

¹ V. Partie 2 de la présente étude.

² Souligné par nous.

³ Cf. loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence (JO du 7 avril 1955).

Section 1 – Le danger imminent au cœur de l’urgence environnementale basique

L’intérêt que présente l’étude de l’inclusion essentielle du danger imminent dans l’urgence environnementale en tant qu’élément constitutif premier est double : pratique et technique en ce qu’elle révèle un lien entre de nombreuses dispositions et jurisprudences du droit positif que leur dispersion ne laisse pas apparaître naturellement (paragraphe 2) ; mais également théorique, car elle constitue un support à l’esquisse d’une revitalisation de la distinction préventif/curatif en situation d’imminence (paragraphe 1).

Paragraphe 1 – Préliminaire théorique : les problématiques écologiques facteurs de revitalisation de la distinction préventif/curatif en situation d’imminence

La distinction entre l’urgence réparatrice et l’urgence préventive est des plus classique¹. La différence existant entre ces deux déclinaisons tient bien entendu à la temporalité de l’action administrative et à son positionnement par rapport à la survenance de l’évènement nocif. La première renvoie à des actions en amont, destinées à prévenir la survenance dudit évènement, la seconde à des actions *a posteriori* dont l’objet est de limiter au plus vite les conséquences d’un évènement déclencheur qui a d’ores et déjà eu lieu.

Ces deux morphologies de l’urgence sont bien distinctes et donnent parfois lieu, de ce fait, à des mécanismes exclusifs, à l’image de la procédure de référé suspension telle qu’arrêtée par la loi du 30 juin 2000² et interprétée par le juge administratif, et qui ne connaît que des actes

¹ V. notamment FRIER Pierre-Laurent, *idem*, p.35.

² Loi n° 2000-597 (JO du 1^{er} juillet 2000).

exécutoires non encore exécutés, s'inscrivant de ce fait dans le stricte cadre de l'urgence préventive¹.

La dualité préventif/curatif semble faire écho, en terminologie temporelle, au couple imminent/actuel ; l'imminent relevant de la gestion du futur proche et l'actuel du présent. Elle renvoie donc à des configurations matérielles fort différentes. Mais l'évidence de cette dualité matérielle n'a pas d'équivalence au plan théorique car le mécanisme conceptuel extractible est identique, affichant trois composantes similaires : un objet protégeable, exposé à des atteintes, et dont une action dans l'urgence veille à garantir l'intégrité. Le cœur de l'analyse est à trouver dans le caractère *protégeable* de l'objet : que l'on soit en amont ou en aval de l'événement déclencheur, l'action d'urgence est motivée par le fait qu'il y a « quelque chose à sauver ». En amont de l'incident l'on cherche à anticiper et à se prémunir d'un péril à venir, de même qu'en aval, soit l'on sauve ce qui n'a pas encore été atteint (dans le cadre d'incidents continus), soit l'on répare ce qui est réparable. Que l'on soit dans le préventif ou dans le curatif, l'action dans l'urgence n'est motivée que par le fait qu'elle est susceptible d'avoir une emprise sur l'objet exposé, de le sauver totalement ou partiellement. Pierre-Laurent Frier relevait déjà la relativité théorique de la distinction curatif/préventif dans sa thèse en indiquant qu'agir postérieurement à la réalisation de l'incident peut être tout aussi curatif (guérir les maux existants) que préventif (parer à l'aggravation de la situation)².

Dans les deux cas l'action étant par définition encore possible, elle se situe dans une même chronologie abstraite, « juste avant qu'il ne soit trop tard pour protéger encore ».

L'imminence est tout autant la matrice factuelle des actes d'urgence préventifs que curatifs car à l'imminence du péril d'une part répond l'imminence de son aggravation d'autre part.

¹ Quand bien même la jurisprudence peut-elle parfois laisser songeur en la matière ; V. notamment BOYER Pierre, « Abandon de captage d'alimentation en eau potable : courage, fuyons la pollution ! Le juge de l'urgence n'est pas le juge de la prévention ! », *Revue de droit rural*, 1^{er} juin 2003, n° 314, p. 390-396, note sous TA Rennes, 20 décembre 2002, *M. et Mme Le Bihan*.

² FRIER Pierre-Laurent, *ibidem*, p. 39.

C'est à ce niveau que les problématiques écologiques viennent enrichir la réflexion classique en droit administratif, en infléchissant ce point de convergence théorique entre le préventif et le curatif en matière d'imminence via le concept d'irréversibilité.

Les deux déclinaisons de l'urgence précitées existent certes en droit de l'environnement, de même que les différences matérielles et le rapprochement théorique évoqués plus haut qui les accompagnent. La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996¹ en offre une parfaite illustration en précisant, au titre des mesures d'urgence², que le préfet prend des « mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population »³ en application du plan de protection de l'atmosphère « lorsque les seuils d'alerte sont atteints ou risquent de l'être »⁴.

Dans le cadre de ce dispositif légal, l'urgence est indirectement qualifiée par la réaction qu'elle suscite et non en tant que telle : lorsque les seuils sont dépassés ou risquent de l'être, des mesures d'urgences sont prises, automatiquement (*cf.* en droit l'indicatif vaut impératif) ; or si des mesures d'urgence sont prises ce ne peut être, par définition, qu'en réaction à une situation matérielle d'urgence. Par déduction donc, le dépassement et le risque de dépassement, sont tous deux constitutifs de l'urgence.

S'agissant de la distinction matérielle du préventif et du curatif, l'on perçoit qu'elle s'incarne ici dans cette double hypothèse. L'urgence est dans les deux cas motivée par la dangerosité du dépassement du seuil pour la santé humaine et pour l'environnement, dangerosité scientifiquement établie et posée comme hypothèse pour le juriste. En cas de dépassement, le mécanisme est classique et curatif : il y a danger avéré (ou supposé tel scientifiquement), il faut agir rapidement, l'on déclenche des mesures d'urgence. En cas de risque de dépassement

¹ Loi n° 96-1236 (JO du 1^{er} janvier 1997).

² Titre IV de la loi.

³ Article 12 de la loi.

⁴ *Idem.*

en revanche, si les mêmes mesures d'urgence peuvent être déclenchées, l'on se situe cette fois en amont du seuil incarnant la dangerosité. Mais le constat évoqué plus haut d'une qualification indirecte de l'urgence par les actes qu'elle engendre s'impose de la même manière : si des mesures d'urgence sont déclenchées ce ne peut être, par définition, qu'en réaction à une situation matérielle d'urgence. Il y a donc urgence avant même de se trouver face à la dangerosité avérée qu'incarne le seuil et, puisqu'il s'agit de prévenir son dépassement et non de réduire le taux de composés polluants dans l'atmosphère une fois celui-ci dépassé, l'urgence revêt ici une dimension préventive classique.

La double hypothèse peut être constatée de manière similaire dans le cadre de l'arrêté du 17 août 1998 relatif aux seuils de recommandation et aux conditions de déclenchement de la procédure d'alerte¹ qui dispose que le préfet « décide, après information des maires intéressés et des autorités organisatrices des transports urbains, du déclenchement de tout ou partie des actions et mesures d'urgence du niveau d'alerte (...) lorsqu'il constate *un dépassement ou un risque de dépassement*² d'un des seuils d'alerte »³.

Malgré cette dualité, l'on notera cependant en vertu du rapprochement théorique du préventif et du curatif en matière d'imminence développé plus haut, qu'à l'imminence de l'atteinte du seuil répond celle de son impact progressif et continu sur la santé.

Au-delà de l'existence de telles illustrations du model général en droit de l'environnement, et tel que cela a été évoqué plus haut, c'est à travers le concept d'irréversibilité⁴ que les problématiques environnementales renouvellent l'étude de l'urgence.

¹ JO du 18 août 1998.

² Souligné par nous.

³ Article 5 de l'arrêté.

⁴ Concept autour duquel gravitent, sans être exclusif pour autant, un nombre croissant de réflexions sur l'urgence, telles que l'illustrent la multiplication des références aux « conséquences difficilement réversibles » d'une opération contestée pour justifier de l'urgence de la situation devant le juge des référés. V. notamment les

L'irréversibilité correspond, de manière basique, aux situations où « il n'y a plus rien à faire »¹. Le cas d'école en est par exemple l'extinction d'une espèce endémique. Mais à ces hypothèses précises et qui sont loin de représenter la masse des affaires environnementales, s'ajoute un second degré conceptuel, plus complexe, et qui renvoie à l'irréversibilité indirecte de toute atteinte au milieu naturel. En cas d'atteinte, et en terme de remise en état, « il apparaît clairement dans la plupart des cas qu'un retour à la situation antérieure se révèle impossible ».² Une remise en état intégrale est, dans l'absolu et intrinsèquement, impossible sauf à refaire l'histoire. Ce constat vaut d'ailleurs tant en droit de l'environnement qu'en règle générale ; la souffrance d'une victime ne peut par exemple jamais être effacée, au mieux sera-t-elle compensée par l'allocation de dommages et intérêts. Il ne s'agit pas, rigoureusement, d'un retour à la situation antérieure. Comme le synthétise Martine Rémond-Gouilloud, « l'allocation de dommages-intérêts, aveu d'impuissance, témoigne de l'incapacité du droit à remettre une situation en l'état. »³

Mais si, s'agissant des atteintes aux personnes, les carences naturelles des tentatives de « remise en état » sont compensées par l'allocation de dommages et intérêts conçus et acceptés comme tels par la victime, il en va tout autrement des atteintes au milieu naturel. L'impossibilité du retour à la situation antérieure n'est valablement compensée par les dommages et intérêts que par le truchement de l'acceptation de la victime. Aucune démarche intellectuelle de ce type ne peut être transposée à un écosystème, à une espèce... Le retour à la normale que rend possible l'allocation de dommages et intérêts est ici impossible. En ce sens l'irréversibilité confère à la prévention (au sens d'antériorité par rapport à la survenance

récentes affaires *Ville de Lille* (CE, 20 avril 2005), *Association des citoyens et contribuables de la Communauté de communes Saane-et-vienne* (CE, 15 avril 2005) ou *Commune de Dury* (CE, 9 juin 2004).

¹ KISS Alexandre, Avant-propos au n° spécial/1998 de la *Revue Juridique de l'Environnement*, p. 5.

² MICHELOT Agnès, « Utilisation durable et irréversibilité(s) - Du "jeu" de la temporalité aux enjeux de la durabilité », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial/1998, p. 18.

³ REMOND-GOUILLOUD Martine, « A la recherche du futur - La prise en compte du long terme en droit de l'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 1/1992, p. 15.

de l'incident déclencheur) une prépondérance théorique fondamentale dans la conception d'une gestion optimale de l'imminence en droit de l'environnement.

La démarche préventive est ainsi au cœur d'un grand nombre de mécanismes juridiques de gestion de l'urgence environnementale. La plupart des textes qui serviront de support aux développements à venir ne mentionne pas expressément le terme « prévention », l'interface entre les deux notions s'y déduit, à défaut de se constater littéralement. Pour autant certains textes effectuent expressément ce rapprochement et méritent à cet égard d'être cités en tant qu'illustrations expresses d'une démarche préventive en situation d'urgence.

L'on peut à ce titre faire mention de la circulaire du 25 octobre 1983 relative à l'application de la loi n° 82-1097 du 23 décembre 1982 relative aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail¹. Elle rappelle que l'article L. 236-7 du code du travail prévoit la possibilité de dépasser les crédits d'heures dont jouissent les représentants du personnel au CHSCT pour différentes raisons, parmi lesquelles « la recherche de mesures préventives dans toute les situations d'urgence ou de gravité »².

La question du dépassement des crédits d'heure est un prétexte en ce qui nous concerne. Le véritable intérêt de cette disposition est de faire cohabiter les deux termes « urgence » et « préventives ». Il ne s'agit pas de prévenir en amont la survenance de l'urgence, d'anticiper sa réalisation afin qu'elle ne se produise pas. Il ne s'agit pas non plus d'organiser en amont la gestion de l'urgence en mettant en place les futurs instruments destinés à y faire face le moment venu. Ces deux logiques sont deux facette possibles des liens pouvant exister entre urgence et prévention, et sur lesquels nous reviendront ultérieurement. L'on est ici en plein cœur d'une situation d'urgence. La temporalité tendue caractéristique de la notion est

¹ JO du 20 décembre 1993.

² Point 4.2.1. de la circulaire.

incontestablement présente et certaines des dispositions que l'on cherche à prendre peuvent être empruntées de prévention, mais d'une prévention sous contrainte temporelle étroite.

De manière plus anecdotique, non pas en raison de la moindre importance de la disposition mais de son apport quant à notre problématique, l'on peut également citer le décret du 26 février 1988 portant réorganisation du comité supérieur d'évaluation des risques volcaniques¹. Ce dernier dispose que « le comité examine d'urgence les propositions du groupe et fait part de ses recommandations au ministre chargé de la prévention des risques majeurs et aux autres autorités directement concernées »². Le lien entre urgence et prévention est plus lointain, mais il existe malgré tout. La compétence du ministre en matière de prévention est ici couplée à un mécanisme d'examen d'urgence applicable à l'un des organes qu'il consulte lors de sa prise de décision.

Paragraphe 2 - Le droit positif de l'imminence environnementale

L'imminence environnementale doit bien entendu être étudiée dans sa dimension quantitative et chiffrée : est-il question d'heures, de jours, de mois... ; et la notion est-elle homogène de ce point de vue ? (b) Au-delà de cette matérialité, une attention particulière doit être accordée aux éléments servant de référence à cette appréciation (c) et, avant toute chose, au principe même de l'imminence source de l'urgence (a).

¹ Décret n° 88-208 (JO du 4 mars 1988).

² Article 5 du décret.

a - Le principe de l'imminence source de l'urgence

Le mécanisme « imminence source de l'urgence » est observable dans de nombreux textes environnementaux.

Ainsi, lorsque l'article L. 211-7 du code de l'environnement autorise les collectivités locales, leurs groupements, les syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales et les communautés locales de l'eau à faire usage des dispositions du code rural relatives aux opérations d'intérêt général ou d'urgence pour lutter contre la pollution, préserver les sites..., l'on note que selon ces dernières, c'est bien le « péril imminent » qui justifie expressément de la dispense d'enquête publique précédemment au prononcé de l'urgence des travaux¹.

Dans l'histoire récente du droit administratif de l'environnement, l'un des textes les plus explicites en la matière puisqu'en posant le principe express, fut sans doute le décret du 6 octobre 1987 portant application de la loi n° 85-662 du 3 juillet 1985 relative aux mesures concernant, dans les eaux territoriales et les eaux intérieures, les navires et engins flottants abandonnés². Ce décret liste les autorités compétentes pour intervenir d'office en mer³ et précise le fondement matérielle de leur action : « L'urgence qui (...) habilite l'autorité compétente (...) à intervenir d'office résulte de l'imminence du danger que constitue l'état d'abandon du navire ou de l'engin flottant pour la sécurité des personnes et des biens, pour celle de la navigation, pour la sauvegarde du milieu naturel environnant »⁴.

L'urgence, interface entre le fait et le droit, voit sa qualification et le déclenchement consécutifs de procédures adaptées subordonnés à l'existence matérielle d'une imminence.

¹ Art. L. 151-37 al. 4 du code rural

² Décret n° 87-830 (JO du 6 octobre 1987).

³ Article 3 du décret.

⁴ Article 6 du décret.

A l'image du droit normatif, les constructions prétoriennes font également une large place à la conception de l'urgence emprunte d'imminence. C'est ainsi que dans le cadre de la loi du 30 juin 2000 relative à la réforme du référé administratif¹, et plus précisément de la procédure de référé suspension, le Conseil d'Etat conditionne de manière constante l'urgence à l'existence d'une atteinte « suffisamment immédiate » aux intérêts défendus. La décision de principe en la matière, dans le cadre du nouveau régime, fut rendue dans l'affaire *Préfet des Alpes-maritimes et Sud-Est Assainissement*, le Conseil d'Etat y précisant que « l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre »². Le juge n'évoque certes pas une atteinte « imminente » mais « immédiate ». Au sens strict, l'imminence évoque un futur très proche là où l'immédiateté fait elle référence à une situation présente. Il ne fait pourtant aucun doute que le juge vise bel et bien l'imminence du danger, tel que le révèle l'emploi du terme « suffisamment ». L'actualité d'une situation ne se pondère pas ; un événement est actuel ou ne l'est pas, il ne peut qu'être « suffisamment proche », en aucun cas « suffisamment actuel ». Il est cependant important de noter à ce titre qu'en marge de la très grande majorité des décisions rendues, il arrive que le juge ne fasse pas mention d'atteintes « suffisamment graves et immédiates », mais d'atteintes « graves et immédiates ». Ainsi dans l'affaire *Association pour la protection des animaux sauvages*³, le Conseil d'Etat qualifie l'urgence en exposant que « l'arrêté contesté a pour objet d'autoriser la chasse aux différents gibiers d'eau et oiseaux de passage à compter du mois d'août ; qu'ainsi son exécution est susceptible de porter une

¹ Loi n° 2000-597 (JO du 1^{er} juillet 2000).

² CE, 28 février 2001, *Préfet des Alpes-maritimes et Sud-Est Assainissement*. V. note Revue Juridique de l'Environnement, n°2/2002, pp.237-239. V. également SEBAN Alain, « A quelle condition une décision administrative peut-elle être suspendue par le juge des référés : CE, 28 février 2001, *Sud-Est Assainissement...* », Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel, n° 3/2001, p. 9-20.

³ CE, 4 août 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages*.

atteinte *grave et immédiate*¹ aux intérêts que l'association requérante s'est donné pour mission de défendre ».

De même dans l'affaire *Association de sauvegarde du milieu environnemental*², le Conseil d'Etat estime que l'urgence n'est pas qualifiée, « faute de démontrer en quoi la réalisation des travaux envisagés, dont la date d'exécution n'est d'ailleurs pas précisée, est susceptible de porter une atteinte *grave et immédiate*³ aux intérêts défendus par l'association ».

Au regard du raisonnement précédent cette absence pose la question de l'actualité, et non plus seulement de l'imminence, de l'atteinte. Au sens strict le juge pourrait, par cette formule, ne viser que les atteintes en cours (et donc continues) et non les atteintes à venir, aussi proches soient-elles. Mais le caractère tout à fait exceptionnel de cette formulation, combiné aux circonstances des espèces desquelles le caractère imminent et non actuel des atteintes en question ressort nettement⁴, inclinent à penser à une maladresse de rédaction plus qu'à une véritable nuance dans la position du juge.

b - L'appréciation quantitative de l'imminence environnementale

Les décisions de justice rendues en matière de référé suspension offrent une parfaite illustration de la substance quantitative, chiffrée, de l'urgence. Le raisonnement classique en la matière consiste à se pencher sur le préjudice auquel le demandeur prétend être exposé si on ne suspend pas la décision attaquée, et à en apprécier matériellement l'imminence.

¹ Souligné par nous.

² CE, 27 novembre 2003, *Association de sauvegarde du milieu environnemental*.

³ Souligné par nous.

⁴ Et notamment dans l'affaire *Association pour la protection des animaux sauvages* dans le cadre de laquelle fut sanctionné un arrêté d'ouverture de la chasse avant son entrée en vigueur et non pendant celle-ci, de telle sorte que les atteintes aux animaux sauvages évoquées par les demandeurs n'étaient en aucun cas actuelles mais bel et bien imminentes.

La teneur de ce que l'on peut considérer être un péril imminent varie d'une espèce à l'autre. L'urgence est systématiquement prononcée lorsqu'il est question de jours. Tel est souvent le cas en matière de fixation des dates d'ouverture de la chasse. L'affaire *Association pour la protection des animaux sauvages*¹ évoquée plus haut en constitue une parfaite illustration. Ladite association demandait au Conseil d'Etat de suspendre en premier et dernier ressort l'arrêté du ministre de l'écologie relatif aux dates d'ouverture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier pour 2003. Cet arrêté datait du 21 juillet 2003 et organisait l'échelonnement des dates d'ouverture à compter du 9 août suivant. La période séparant la future décision juridictionnelle de la survenance du préjudice potentiel né de ladite ouverture était donc par définition encore plus réduite, et se comptait en tout état de cause en jours. Le Conseil d'Etat statua le 4 août et reconnut l'existence de l'urgence au motif que « l'arrêté contesté a pour objet d'autoriser la chasse aux différents gibiers d'eau et oiseaux de passage *à compter du mois d'août*² ; qu'ainsi son exécution est susceptible de porter une atteinte grave et *immédiate*³ aux intérêts que l'association requérante s'est donné pour mission de défendre ». Le juge met parfaitement en évidence ici que l'immédiateté de l'atteinte vient de ce que l'ouverture de la chasse aura lieu au mois d'août, quelques jours après sa décision. Le refus de suspendre aurait donc lui aussi laissé survenir les conséquences négatives supposées sous quelques jours. Sans parler de la gravité desdites conséquences, leur imminence est ici belle et bien caractérisée. A noter que l'arrêté en question sera modifié le lendemain-même de cette décision de justice, l'arrêté modificatif du 5 août 2003 faisant à son tour et pour les mêmes motifs l'objet d'une mesure de suspension⁴.

¹ CE, 4 août 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages*.

² Souligné par nous.

³ Souligné par nous.

⁴ CE, 19 août 2003, *Convention vie et nature pour une écologie radicale*.

Si les échéances qui se comptent en jours semblent assez évidentes à considérer comme constitutives de la notion d'imminence, il peut parfois – de manière plus délicate – être question de mois.

Le délai d'un mois à parfois pu apparaître comme une limite physique à toute idée d'urgence. Ainsi dans l'affaire *Stadler* évoquant la possibilité offerte au préfet de suspendre une installation classée sans mise en demeure préalable en cas d'urgence¹, il fut jugé qu'il ne pouvait pas y avoir urgence « dès lors qu'il s'est écoulé un délai d'un mois entre la constatation des manquements et la notification de l'arrêté de suspension »².

L'affaire *Commune de Proville*³ fut en revanche l'occasion pour le juge administratif des référés d'adopter une conception nouvelle et relativement souple de la dimension temporelle de l'urgence. Il était question dans cette affaire de suspendre, à la demande de la commune de Proville, deux arrêtés préfectoraux : l'un du 20 juillet 2001, autorisant la réalisation des travaux de contournement de la ville de Cambrai ; l'autre du 10 août 2001, déclarant cessible une parcelle appartenant à la commune de Proville. Le litige venait de ce que la parcelle en question appartenait au domaine public de cette commune en tant que parc à vocation écologique, et que son aliénation, ainsi que la réalisation des travaux projetés, remettaient en cause la préservation du site. Quant au calendrier, ces travaux étaient autorisés certes en 2001, mais ne devaient débiter qu'au printemps 2002. Saisi de la demande de suspension déposée par la commune de Proville, le juge des référés compétent statua le 19 septembre 2001, soit huit à neuf mois avant le début effectif d'une éventuelle atteinte. Il estima ne pas pouvoir caractériser l'urgence « faute que soient précisés la consistance et l'usage de la parcelle, et compte tenu de la nature et de la portée des décisions attaquées ». Cette motivation n'est pas des plus explicites et laisse planer un certain nombre de doutes. Le premier argument évoqué

¹ Art. L. 514-1 et s. du code de l'environnement. Sur cette possibilité, V. notamment SCHNEIDER Raphaël, « Droit administratif – installations classées », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 4/2004, p. 465-488.

² TA Strasbourg, 14 mars 2003, *Stadler*, note *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 4/2004, p.479-480.

³ CE, 17 mai 2002, *Commune de Proville*.

est relatif à la nature de la parcelle en cause, et semble donc relever bien plus de la substance de l'urgence que de sa temporalité. Pour autant le fait d'évoquer la nature et surtout la portée des arrêtés litigieux laisse à penser qu'au-delà de la substance, un doute peut exister du point de vue de l'imminence.

Le Conseil d'Etat se prononcera lui plusieurs mois plus tard, en mai 2002. Selon lui le juge des référés a entaché son ordonnance d'une absence de motivation car, s'agissant du premier argument, il relève que « la commune faisait valoir que la parcelle dont la cessibilité était prononcée faisait partie de son domaine public, comme parc à vocation écologique » (argument suffisant en terme de gravité) ; et, s'agissant de l'aspect temporel, « que le début des travaux était prévu pour le printemps 2002 ». De fait, le juge suprême estime que le juge des référés aurait dû reconnaître l'urgence dès septembre 2001. Le Conseil d'Etat ne prononcera pas pour autant la suspension des arrêtés litigieux, non pas en raison d'un défaut de doute sérieux quant à la légalité ou du fait de son pouvoir discrétionnaire de s'abstenir de suspendre malgré l'existence des conditions nécessaires, mais parce que le juge du fond aura entre temps annulé le transfert de propriété de la parcelle, rendant *a fortiori* impossible la réalisation des travaux et faisant disparaître toute urgence à les suspendre. Ce jugement avait d'ailleurs déjà été rendu à l'époque de l'ordonnance du juge des référés, et il est pour le moins étonnant que ce dernier n'ait pas pris en compte cet élément fondamental. Reste que d'un point de vue théorique, le Conseil d'Etat semble, comme nous le disions, admettre que l'urgence aurait théoriquement pu être caractérisés en septembre 2001.

En tout état de cause, le juge refuse sans ambiguïté de suspendre en cas de péril trop lointain, tel que cela fut le cas dans l'affaire *Association de défense de la vallée de Loing et des sites environnants*¹, le juge ne suspendant pas une autorisation préfectorale d'exploiter une

¹ CE, 13 juin 2003, *Association de défense de la vallée de Loing et des sites environnants*.

installation classée, estimant que les nuisances nouvelles susceptibles d'être générées par cette autorisation étaient liées à une future augmentation de capacité de production du site ne devant « intervenir que dans un délai de trois à cinq ans après l'autorisation ».¹

L'analyse synthétique des exemples précités révèle qu'il n'existe pas d'unité quantitative objective de l'imminence. Les délais peuvent se compter en heures, en jours, en mois... L'imminence n'est pas appréhendée et déterminée dans l'absolu, mais en fonction des faits d'une part, et des modalités de gestion d'autre part. C'est ainsi que le défaut d'urgence provient parfois bien plus de la possibilité que soit rendue une décision au fond avant la survenance du péril que de l'ampleur du délai en cause à proprement parler. L'argument paraît évident : à quoi bon suspendre provisoirement un acte juridique en raison de ses prétendus effets nocifs si ces derniers ne sont susceptibles de se concrétiser qu'après un laps de temps dans l'intervalle duquel le fond aura été tranché par le juge administratif ?

L'argument est en général employé avec rigueur, comme à l'occasion de l'affaire *Union nationale de l'agriculture française*². Le juge avait en l'espèce à connaître d'une décision du ministre de l'agriculture par laquelle il refusait de suspendre l'autorisation de mise sur le marché du Gaucho pour le maïs. Le Conseil d'Etat ne suspendit pas cette décision de refus au motif que l'utilisation de ce produit chimique, et donc ses éventuels effets nocifs, n'auraient lieu que lors des semis de l'année suivante, délai suffisant pour que soit rendue entre temps la décision au fond. L'emploi de cet argument peut être considéré comme rigoureux³ car on y fixe une estimation de cadre temporel qui, si elle s'avérait fautive pourrait être mise en avant

¹ Même si, dans l'absolu, des délais de ce type semblent ne pas devoir être écarté d'office puisque l'urgence émerge parfois au sein de dispositions faisant référence à ces ordres de grandeur temporels. V. par exemple un certain nombre de dispositions relatives à la prévention des risques et notamment l'article L. 562-1 du code de l'environnement relatif aux plans de prévention des risques naturels et offrant la possibilité de rendre obligatoire la réalisation de certaines mesures en fonction de la nature et de l'intensité du risque « dans un délai de 5 ans, pouvant être réduit en cas d'urgence ».

² CE, 31 mars 2003, *Union nationale de l'agriculture française*.

³ Encore qu'il laisse songeur, au-delà, sur la portée de la violation du principe de précaution en terme de doute sérieux d'illégalité, V. note BOUSSARD Sabine, « Principe de précaution et référé-suspension », Actualité Juridique du Droit Administratif, 28 juillet 2003, n° 26, p. 1388-1391 ».

devant le juge de l'urgence le moment venu, à l'appui d'une nouvelle demande de suspension. Mais il arrive aussi que le juge soit moins précis et se contente d'évoquer une solution au fond à intervenir *prochainement*. Le 5 juin 2003¹, le Conseil d'Etat a ainsi opposé à la demande de suspension du décret du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles², introduite par Eaux et rivière de Bretagne et France nature environnement, le fait que « l'état de l'instruction de leur recours tendant à l'annulation (...) [était] de nature à permettre qu'il soit jugé *prochainement*³, sans pour autant que l'introduction de la présente demande de suspension doive conduire, en quelque façon que ce soit, à avancer la mise au rôle de ce recours ». Le juge ne précise ni la date d'apparition des effets nocifs de la décision qu'il s'agit de prévenir, ni celle de la décision au fond, et se contente d'un argumentaire vague, imprégnant par ricochet les notions d'imminence et d'urgence elles-mêmes.

D'une manière générale, à l'image de ce que les propos précédents laissent entrevoir, c'est en réalité bien plus à travers le prisme d'éléments périphériques pris en référence pour l'apprécier, que d'une hypothétique substance quantitative absolue, qu'il est possible d'esquisser, en théorie comme en pratique, les tenants de la détermination temporelle d'une situation d'urgence.

c – Les éléments de référence à la détermination matérielle de l'imminence

Au titre de l'identification des caractéristiques des éléments déclencheurs d'une situation d'urgence, l'on peut tout d'abord noter que l'imminence, et donc l'urgence, peuvent naître du

¹ CE, 5 juin 2003, *Société eau et rivière de Bretagne et France nature environnement*.

² En transposition de la directive communautaire 75/440/CE du 16 juin 1975.

³ Souligné par nous.

caractère fortuit desdits éléments. Le décret du 29 septembre 1982 pris pour l'application de la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle¹ illustre ce mécanisme en précisant que des opérations d'immersion et de dragage peuvent être engagées sans délai « en cas d'urgence résultant d'un événement fortuit de nature à compromettre la continuité du service public portuaire »². Le terme « fortuit » évoque en premier lieu le caractère imprévisible de l'événement en question et pourrait, de ce point de vue, être perçu comme un élément de circonstance annexe à la question de l'imminence proprement dite. Mais il implique en réalité tout autant l'imminence que l'imprévisibilité, et de manière intrinsèque en la circonstance, car en quoi le fait qu'un événement soit imprévu nécessite une intervention urgente si ledit événement n'a pas de conséquences imminentes ? Le caractère fortuit crée l'urgence en ce que, prenant les autorités compétentes « par surprise », il en empêche toute anticipation synonyme de possible gestion dans le cadre du droit commun³.

Au-delà de la mise en relief du caractère fortuit de l'événement générateur de l'urgence, l'on perçoit le raisonnement classique de qualification : l'imminence se déduit de la situation circonstancielle. Mais tel n'est pas toujours le cas, et c'est parfois – comme la chose a déjà pu être constatée au paragraphe précédent – via l'urgence des mesures à prendre et prévues par les textes que la situation est qualifiée par ricochet.

La loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou

¹ Décret n° 82-842 (JO du 3 octobre 1982).

² Article 26 du décret. Sur les pollutions marines et les situations d'urgence, V. notamment : LE MOUNIER DE GOUILLE Antoine, « Colloque : la répression des pollutions marines : aspects juridiques et opérationnels », Droit maritime français, 1^{er} juillet 2003, n° 639, p. 672-682.

³ La même analyse ressort, à la frontière du droit de l'environnement, des dispositions du décret du 29 avril 1988 portant création et organisation du centre national d'études vétérinaires et alimentaires (décret n° 88-478, JO du 30 avril 1988) selon lesquelles ledit centre « répond aux demandes d'urgence d'investigation formulées par les ministres compétents lorsque la santé animale ou la santé publique sont mises *inopinément* en péril ».

aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques¹ met ainsi en place un mécanisme de retrait « immédiat » d'agrément en cas d'urgence². Dans le même esprit la loi du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation³ insère dans le titre IV du livre 1^{er} du code minier une disposition⁴ prévoyant que « la procédure prévue par les articles L. 15-6 à L. 15-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde »⁵. Des dispositions similaires existent en matière de risques naturels⁶.

Dans le cadre des dispositions précitées, l'imminence des périls n'est pas explicitée en elle-même, elle se déduit, par ricochet, de l'immédiateté des mesures à prendre. Le qualificatif « immédiat » ne recèle d'ailleurs pas ici la même ambiguïté qu'évoquée plus haut, ayant trait à l'actualité d'une décision à prendre et non de circonstances de fait.

Cette mécanique qualificative inversée reste exceptionnelle et relève même parfois de la maladresse textuelle que du véritable raisonnement juridique. Dans la très grande majorité des cas, l'urgence et donc l'imminence, sont déduites de la situation circonstancielle. Mais l'existence de telles exceptions est un indicateur de la complexité de la démarche qualificative en général, et en matière d'urgence environnementale en particulier.

Cette complexité s'illustre pleinement dans le cadre de la détermination des éléments de référence sur la base desquels l'imminence est appréciée. Elle en imprègne les deux volets basiques : la détermination de l'amont de l'urgence (à partir de quel moment et sur quelles

¹ Loi n° 2002-3 (JO du 4 janvier 2002).

² Article 9 de la loi. V. également les articles L. 213-4 et L. 321-7 du code de l'aviation civile.

³ Loi n° 99-245 (JO du 31 mars 1999).

⁴ Article 5 de la loi.

⁵ Article 95 alinéa 2 du code minier.

⁶ Voir notamment l'article L. 561-1 alinéa 3 du code de l'environnement qui dispose de manière similaire que : « La procédure prévue par les articles L. 15-6 à L. 15-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde. »

bases y a-t-il imminence ?) en l'articulant autour de la problématique de la portée juridique des actes déclencheurs (1) ; de même que celle de son aval (à partir de quel moment et sur quelles bases n'y a-t-il plus imminence ?) par les interférences de la notion d'acte exécuté (2)

1 – L'amont de l'imminence et la portée juridique des actes déclencheurs

De manière classique, c'est d'un préjudice ou d'une atteinte que l'on apprécie l'imminence. Les exemples précités relatifs à la procédure de référé suspension en sont une parfaite illustration puisqu'y est examinée l'imminence de l'atteinte portée aux intérêts du requérant ou défendus par lui. Mais au-delà de la simplicité apparente, l'imminence est un point d'équilibre provisoire entre le proche et l'actuel délicat à appréhender par le droit.

C'est ainsi parfois de l'opposabilité juridique de l'acte prétendument générateur dont il sera question puisque, non opposable, il ne pourra produire d'effets juridiques, et donc de danger imminent. La « saga » judiciaire de la fixation des dates d'ouverture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau pour 2003 précitée en offre une illustration. La première des trois décisions du Conseil d'Etat en la matière¹ avait eu à trancher sur un moyen d'irrecevabilité excipé par le ministère de l'écologie et du développement durable et opposé au recours de l'association pour la protection des animaux sauvages. Le ministère estimait que l'arrêté contesté n'était pas publié au journal officiel au moment du dépôt du recours, et qu'il n'était par conséquent pas encore attaquant à cette époque. Le Conseil d'Etat jugea en revanche que « la circonstance que l'arrêté contesté n'ait été publié au Journal officiel que le 26 juillet 2003 est sans incidence sur la recevabilité du recours en annulation dès lors que,

¹ CE, 4 août 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages*.

signé le 21 juillet précédent, il avait dès cette date une existence légale ». Dans cette affaire, cette question était strictement rattachée à la recevabilité du recours et n'était donc pas en lien direct avec la qualification de l'urgence. Mais l'on perçoit cependant que l'imminence d'une atteinte est intrinsèquement conditionnée par son effectivité elle-même qui, en l'espèce, prenait les traits de l'opposabilité juridique de l'acte attaqué.

La question de la portée juridique de l'acte générateur de l'urgence se matérialise également au travers de l'appréhension d'opérations constituées d'une série d'actes juridiques consécutifs. Tous ces actes se conditionnent les uns les autres et conditionnent également le résultat final de l'opération et donc l'imminence d'une éventuelle atteinte à l'origine duquel il serait.

Les liens existants de fait entre ces différents actes ne sont pas systématiquement reconnus par le juge. La théorie des opérations complexes consiste, dans le cadre d'une série d'actes juridiques distincts mais relatifs à une même opération, à établir un lien entre le sort juridictionnel de l'un de ses actes et l'existence juridique des autres. Elle permet ainsi d'entacher la totalité de l'opération à partir d'un seul acte illégal, ce qui confère au contrôle du juge un caractère résolument sévère. Les décisions de ce type sont donc liées à la préservation d'intérêts ou de valeurs fondamentaux et ne peuvent guère être prises dans le cadre de contentieux dits « sensibles ». La préservation de l'environnement, malheureusement loin de faire partie de ces valeurs fondamentales au sens du juge administratif, ne constitue pas un cadre privilégié d'application de cette théorie. Le contentieux des centrales nucléaires, tristement célèbre pour sa spécificité et son parti pris, le démontra en 1989 dans l'affaire de la centrale de Cattenom.

Il s'agissait de savoir en l'espèce si l'illégalité d'un décret d'autorisation de création de tranche pouvait entraîner l'illégalité consécutives des arrêtés de rejet d'effluents radioactifs.

Le tribunal administratif l'avait considéré, mais le Conseil d'Etat refusa d'établir ce lien d'illégalité, estimant que « ces arrêtés, (...), relatifs, respectivement, au rejet d'effluents radioactifs gazeux d'une part, liquides d'autre part, provenant d'installations nucléaires de base, ne forment pas, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, avec les décrets autorisant la création de tranches, une opération administrative comportant un lien tel que les illégalités dont l'autorisation de création de tranches serait entachée puissent, malgré le caractère définitif de ces autorisations être invoquées à l'appui des conclusions dirigées contre les arrêtés autorisant les rejets d'effluents »¹.

Le contentieux précité est un contentieux au fond et non pas un contentieux du provisoire. Le mécanisme ne peut certes pas se transposer mécaniquement en matière de référé suspension. Mais une filiation existe, *mutatis mutandis*, avec la problématique des actes préparatoires. Il s'agit dans les deux cas de déterminer si un acte fait ou non partie intégrante d'une opération globale et d'en tirer les conséquences en terme de solidarité juridique transversale.

S'agissant du contentieux provisoire, cette question s'est notamment posée en matière de suspension d'arrêtés de déclaration d'utilité publique. Peut-il y avoir urgence à suspendre une telle déclaration ? Le Conseil d'Etat estima que non dans deux décisions successives de mars 2001. Dans l'affaire *Association pour la protection de la population et de l'environnement des vallées de la Creuse et de la Gartempe*², la dite association demandait au Conseil d'Etat de suspendre un arrêté inter-préfectoral portant déclaration d'utilité publique d'une ligne électrique à 90 kV et emportant mise en compatibilité d'un POS. Le Conseil d'Etat refusa de caractériser l'urgence, considérant que « la procédure conduisant à l'établissement de servitudes pour le passage de lignes électriques comporte plusieurs étapes ; que la déclaration d'utilité publique d'ouvrages d'électricité en vue de l'établissement de servitudes ne permet pas à elle seule l'institution de celles-ci ; que, (...) postérieurement à la déclaration d'utilité

¹ CE, 30 juin 1989, *Ministre de l'industrie*.

² CE, 8 mars 2001, *Association pour la protection de la population et de l'environnement des vallées de la Creuse et de la Gartempe*.

publique, les servitudes sont instituées par arrêté préfectoral dont l'intervention est précédée d'une enquête publique de type parcellaire ; qu'ainsi, (...) la demande de l'association requérante tendant à la suspension de cet arrêté ne présente pas, en l'état et en l'absence d'autres circonstances telles qu'une perspective d'occupation temporaire avant même l'établissement des servitudes, un caractère d'urgence au sens des dispositions précitées de l'article L.521-1 du code de justice administrative ». Cette jurisprudence fut confirmée et définitivement arrêtée 6 jours plus tard avec l'affaire *Commune de Goutrens*¹ et l'évocation d'un acte dont l'exécution est « subordonnée à l'intervention ultérieure de décisions d'autorisation ».

Comment peut-il y avoir urgence, dans la mesure où le péril dont la réalisation évoquée à l'appui de la demande de suspension est lié à la mise en œuvre effective des servitudes, et alors que la mise en place desdites servitudes nécessite, postérieurement à la déclaration d'utilité publique attaquée, que soit encore organisée une enquête publique, et que soient enfin pris des arrêtés spéciaux d'institution ? La déclaration d'utilité publique n'est pas, au sens strict, génératrice en elle-même du risque. Ce sont les événements postérieurs qui permettront à ce risque de se réaliser et qui seront susceptibles d'être suspendus dans le but d'y prévenir.

Cette conception restrictive de la causalité de l'urgence fut implicitement confirmée et sans doute même renforcée dans l'affaire *Société Ploudalmezeau Breiz Avel*² relative à la demande de suspension d'un arrêté préfectoral autorisant la construction d'éoliennes sur des territoires communaux. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat suspend l'acte attaqué, exposant que son exécution peut bel et bien arriver à tout moment dans la mesure où une déclaration d'ouverture de chantier a été déposée en mairie. *A contrario*, si aucune déclaration de travaux n'avait été déposée, la suspension de l'acte administratif les autorisant sur le principe aurait-

¹ CE, 14 mars 2001, *Commune de Goutrens*, note CHAUVVAUX Didier, « Quel est le régime juridique des requêtes en référé invoquant l'absence d'étude d'impact ? », Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel, n° 4/2001, p. 15-19.

² CE, 3 mars 2004, *Société Ploudalmezeau Breiz Avel*.

elle été prononcée ? Littéralement non puisque c'est la déclaration qui justifie l'imminence, même si la portée de cette interprétation littérale ne semble pas devoir être surestimée dans la mesure où de nombreux permis de construire sont régulièrement suspendu en tant que tels, sans entrer dans ces subtilités. La jurisprudence reste malgré tout très stricte, notamment en matière de « travaux préparatoires »¹, tel que le Conseil d'Etat l'a encore une fois démontré dans sa récente décision *Ville de Lille*² en estimant que le fait l'exécution des arrêtés attaqués³ ne donnerait « lieu, dans un premier temps, qu'à des travaux de préparation du chantier » empêchant la caractérisation de l'urgence.

L'on ne peut cependant que s'interroger sur l'opportunité d'une conception plus ouverte du contentieux du provisoire. Pour en revenir à la question des successions d'actes administratifs dans le cadre d'une opération unique et à la détermination du stade chronologique à partir duquel l'acte attaqué est suffisamment proche ou directement lié à la réalisation du péril pour être légalement suspendu, la décision précitée du Conseil d'Etat du 8 mars 2001 mène à ce que seul l'acte final, directement générateur des mesures créatrices du péril, puisse être suspendu. La déclaration d'utilité publique y est présentée comme une étape parmi d'autres au sein de la longue procédure qui mènera à l'établissement des servitudes ; mais il en est de même, au sens strict, de l'organisation de l'enquête publique et, dans l'absolu, de toute étape antérieure à la mise en oeuvre des arrêtés instituant les servitudes. Mais la légalité ne serait-elle pas mieux garantie si, alors que dès les premières phases de la procédure administrative le demandeur est en mesure de démontrer que, quelle que soit la forme et les modalités qui seront adoptées ultérieurement par l'autorité compétente, l'opération visée à terme est

¹ A quelques exceptions près. V. notamment CE, 9 juin 2004, *Commune de Dury* où le Conseil d'Etat précise, à propos de la suspension d'un permis de construire une maison, que le fait que les travaux préparatoires à cette construction auraient pu être réalisés « sans autorisation préalable, est sans incidence sur l'appréciation de l'urgence ».

² CE, 20 avril 2005, *Ville de Lille*.

³ Autorisant la construction d'un bâtiment.

intrinsèquement contraire à la légalité, l'on pouvait suspendre immédiatement et faire ainsi l'économie d'étapes ultérieures potentiellement vouées à l'annulation. En l'état du droit cela implique d'avoir une conception souple de l'urgence et de l'imminence. Reste à savoir en réalité si c'est à la condition d'urgence elle-même d'être entendue de manière souple ou si c'est au code de justice administrative d'évoluer et de permettre, via des dispositions nouvelles, de procéder à ces suspensions anticipées.

2 – L'aval de l'imminence et la question des dangers continus dans le cadre de la matrice « acte exécutoire non exécuté »

La limite antérieure de l'imminence, telle que dessinée plus haut, est une question classique : si l'on se situe trop en amont du danger, il n'y a pas encore urgence à s'en prémunir. La détermination de sa limite postérieure peut quant à elle se poser en les termes suivant : à partir de quand n'y a-t-il plus urgence puisqu'il est trop tard pour qu'une quelconque action rapide ne change quoi que ce soit ? C'est ici aussi de l'analyse de la jurisprudence relative au référé suspension que les principaux enseignements peuvent être tirés au travers de la délimitation juridictionnelle du caractère exécutoire non exécuté de l'acte administratif source de l'urgence.

Le principe en est le suivant : il ne peut y avoir urgence à suspendre un acte administratif que dans la mesure où le dit acte n'est pas encore totalement exécuté. On pensera par exemple à l'irrecevabilité d'un recours en suspension formé à l'encontre d'un acte provisoire dont la date de validité aurait expiré, la chose recoupant par ailleurs dans un tel cas de figure l'absence

d'objet de la requête¹. Mais l'exemple le plus classique en matière d'acte exécuté, à la confluence de l'urbanisme et de l'environnement, est celui des permis de construire.

Dans l'affaire *SA Forum Kinépolis*², le maire de Nîmes avait accordé un permis de construire un complexe cinématographique de près de 3000 places. Le Conseil d'Etat annula l'ordonnance de référé du juge administratif de Montpellier suspendant l'exécution de l'arrêté municipal, estimant « qu'il résulte de l'instruction que les travaux autorisés par le permis de construire (...) étaient entièrement exécutés à la date de la demande tendant à la suspension de cette décision ; que cette demande, dépourvue d'objet, est par suite irrecevable ». Quel sens juridique y aurait-il à suspendre l'exécution d'un acte alors que celle-ci est achevée, ou du moins à tel point avancée que la véritable question est celle de l'annulation et que, corrélativement, la demande de suspension s'avère nécessairement dirimante³ ? Si le raisonnement du juge est juridiquement exact au regard de la norme dont il doit faire application, l'on perçoit les lacunes du mécanisme. Celles-ci sont doubles.

- Il est d'une part procédé à une validation provisoire d'une éventuelle illégalité. Peu importe que le permis soit ou non illégal, si la construction est presque achevée celle-ci ne peut plus être contestée d'urgence.

- Elle fait d'autre part sienne une vision tronquée de l'urgence ignorant le caractère souvent continu des périls écologiques. Lorsque le préjudice généré par la construction comprend par exemple la destruction d'un habitat écologique plus ou moins sensible, s'il n'est certes plus possible d'empêcher cette destruction une fois la construction achevée, les conséquences de celle-ci sont, elles, continues, et encore susceptibles d'être limitées d'urgence. La faune qui

¹ V. par exemple CE, 12 octobre 2001, *Société PGL Aventures*, à propos du classement d'un terrain en vue de la réalisation d'un camping contesté par la FRAPNA ; V. note MULARD Sylvain, « La réforme des procédures d'urgence devant le juge administratif : premières décisions », *La Gazette du Palais*, 2001, Doctrine, p. 539-542.

² CE, 27 août 2001, *SA Forum Kinépolis*.

³ Sur ce renier point, V. notamment ROUSSEAU Nicolas, « Il n'y a pas urgence à suspendre un permis de construire lorsque les travaux sont pratiquement achevés », *Construction-urbanisme*, 1^{er} mars 2005, n° 3, p. 23-24, note sous CE, 29 décembre 2004, *Duceau* et CE, 29 décembre 2004, *Commune de Vidauban*.

vivait dans cet habitat ne s'éloignera que progressivement ainsi, à terme, que ses prédateurs... Le dérèglement de l'aval de la chaîne écologique causé par la destruction initiale sera progressif et continu, et une action rapide peut encore présenter un intérêt en terme de restauration.

L'on peut résumer les choses de la sorte : la nature d'une mesure de suspension d'urgence est certes d'empêcher préventivement la réalisation d'un dommage lié à l'exécution d'une décision administrative, et de ce point de vue le fait que l'acte soit exécuté et le préjudice réalisé lui ôte tout intérêt à la suspension ; mais encore faut-il que la corrélation entre exécution de l'acte et réalisation du préjudice soit automatique, or l'imminence écologique est en prise directe avec les nuisances environnementales continues et ne correspond pas mécaniquement à la chronologie juridique exécuté/non exécuté. La chose pose avec acuité les questions du lien existant entre les contentieux provisoire et principal et de leur éventuelle fusion, questions sur lesquelles nous reviendrons au titre de notre réflexion sur les possibles éléments constitutifs d'une procédure spéciale de référé environnemental¹.

De la même manière mais dans un tout autre domaine, l'on peut également faire mention de la longue affaire contentieuse relative à la fixation de la date d'ouverture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau en 2003 qui a déjà été évoquée plus haut. Le Conseil d'Etat statua à trois reprises sur cette question en un peu plus d'un mois. L'arrêté de fixation initial datait du 21 juillet 2003 et fut suspendu par ordonnance du Conseil d'Etat du 4 août 2003². Un arrêté modificatif fut pris dès le 5 août 2003, annulé à son tour par ordonnance du Conseil d'Etat le 19 août 2003³. Un dernier arrêté fut enfin pris le 21 août 2003, non suspendu

¹ V. partie 2, titre 2, Chapitre 2, Section 2.

² CE, 4 août 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages*.

³ CE, 19 août 2003, *Convention vie et nature pour une écologie radicale*.

cette fois par le Conseil d'Etat¹. C'est cette dernière décision qui nous intéresse en ce qu'elle est motivée par un argument temporel symptomatique. Dès le premier recours, les associations contestaient la fixation d'une date d'ouverture antérieure au 30 août 2003. Les deux premières décisions juridictionnelles ayant été rendues antérieurement à cette date, la suspension ne posait aucun problème chronologique. En revanche dans le troisième cas, le Conseil d'Etat se prononça sur l'affaire postérieurement à la date litigieuse. Dans la mesure où les associations reprochaient à l'arrêté de fixer une date d'ouverture antérieure au 30 août et que le Conseil d'Etat jugea l'affaire le 9 septembre, ce dernier estima la demande de suspension sans objet, l'acte étant déjà exécuté.

Cette décision soulève avec encore plus de limpidité les deux problèmes fondamentaux diagnostiqués dans l'affaire *SA Forum Kinépolis*.

- Du point de vue de la validation de l'illégalité, la dernière version de l'arrêté ministériel datait du 21 août et persistait à fixer une date antérieure au 30 août. Or, la chose avait déjà été sanctionnée à deux reprises par le Conseil d'Etat, et il ne fait guère de doute qu'il en aurait été de même si la troisième décision de justice avait été rendue avant cette date. La décision de refus prononcée le 9 septembre valide en réalité *a posteriori*, provisoirement, l'illégalité initiale de l'arrêté du 21 août.

- S'agissant de l'urgence reposant sur la prise en considération d'une chronologie juridique formelle inadaptée à la réalité du péril encouru, d'une manière encore plus évidente que dans l'affaire précédente, le préjudice à prévenir ne coïncide pas avec la date d'ouverture car c'est individu abattu après individu abattu que celui-ci se réalisera. Les périls sont tout aussi imminents, et même plus, depuis que la date d'ouverture est dépassée. Une solution convenable aurait d'ailleurs pu être trouvée au sein même du schéma classique exécutoire non exécuté du juge car l'acte d'autorisation de la chasse ne peut, au sens strict, être considéré

¹ CE, 9 septembre 2003, *Convention vie et nature pour une écologie radicale*.

comme totalement exécuté qu'après avoir atteint la date de clôture. Dans ce cas alors, et seulement dans ce cas, la suspension peut apparaître dénuée de fondement comme d'intérêt. L'ouverture de la chasse est un acte à exécution continue qui génère de ce fait un péril continu.

La jurisprudence de l'imminence en droit de l'environnement, et plus particulièrement des éléments de référence étayant sa qualification, est encore en construction. Telle qu'évoquée plus haut, elle ne correspond parfois pas encore à la réalité matérielle des atteintes écologiques. Mais elle prend aussi parfois, trop rarement, toute la mesure de la spécificité des enjeux environnementaux en faisant preuve d'une grande souplesse, tel que cela fut le cas dans l'affaire *Commune de Meudon* en 2001¹. Le contentieux portait sur l'octroi d'un permis de construire par le maire de cette commune, en violation du POS. Le juge des référés ainsi que le Conseil d'Etat avaient jugé en l'espèce que « les requérants sont (...) fondés, sans attendre le début des travaux, à soutenir que dans la mesure où il ne respecte pas strictement le règlement du plan d'occupation des sols de la commune de Meudon, le projet porte une atteinte suffisamment grave et immédiate aux intérêts qu'ils défendent pour justifier l'urgence au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ». En prenant soin de préciser que les requérants n'avaient pas à attendre que les travaux aient commencé pour justifier d'une atteinte grave et imminente, le Conseil d'Etat motive sa décision de manière ambiguë. Si le permis avait respecté le POS, aurait-on été dans l'obligation d'attendre le début desdits travaux ? L'illégalité du permis est certes démontrée avant réalisation en raison de la violation de la norme à laquelle il est soumis, mais la question du caractère nuisible de la future construction, et par ricochet de l'acte en autorisant la réalisation reste entière. Une

¹ CE, 27 juillet 2001, *Commune de Meudon*.

construction érigée en violation d'un POS peut ne causer aucun préjudice à l'environnement ou aux riverains, alors qu'une autre, parfaitement légale en terme d'occupation des sols, elle, le pourra. Il est au surplus important de noter qu'au sens strict, les travaux de construction n'auraient été à même de causer un véritable préjudice (paysager entre autre) qu'après plusieurs mois d'avancement. La décision du juge administratif semble inspirée d'une sorte de présomption de « nuisibilité » du permis de construire en raison de son illégalité, ainsi que d'une prise en compte non pas tant de l'immédiateté du préjudice, mais de l'immédiateté des difficultés qu'il y aurait à faire machine arrière ultérieurement. Ce dernier point ne manque pas de faire écho à la notion d'irréversibilité, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir en profondeur ultérieurement.

Section 2 - Les ambiguïtés de l'urgence environnementale basique :

l'urgence sans l'imminence ?

Il arrive que le droit positif fasse apparaître, de manière éparse, un certain nombre de contradictions entre urgence et imminence. Sans remettre fondamentalement en cause la filiation étudiée précédemment, et notamment en raison du caractère disparate des éléments de contradiction visés, ces ambiguïtés sont malgré tout bel et bien réelles et ressortent tant de la lettre de certaines dispositions textuelles (paragraphe 1) que de l'analyse de mécanismes juridiques non explicites (paragraphe 2).

Paragraphe 1 - Les ambiguïtés textuelles : l'observation d'exclusions réciproques

L'urgence et l'imminence, à en croire la lettre d'un certain nombre de textes, ne semblent pas nécessairement cohabiter au sein d'une même entité conceptuelle. Différent type de textes peuvent être observés en la matière, correspondant eux-mêmes à différentes ambiguïtés de la relation urgence/imminence.

Certains d'entre eux appréhendent l'urgence comme un « cas particulier de l'imminence ». La loi du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, et à la lutte contre la pollution marine accidentelle l'illustre à sa manière, en son chapitre 2 relatif à la lutte contre la pollution marine accidentelle¹. Celui-ci prévoyait un système de mise en demeure en cas d'avarie ou d'accident en mer d'un navire, aéronef, engin ou plate-forme, transportant ou ayant à son bord des substances nocives, dangereuses ou des hydrocarbures, « et pouvant créer des dangers graves et imminents »². Le propriétaire des dits biens peut être mis en demeure de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à ces dangers. Le même article précisait en outre que l'Etat pouvait faire exécuter les mesures nécessaires aux frais du propriétaire ou en recouvrer le montant du coût auprès de ce dernier si la mise en demeure restait sans effet ou ne produisait pas les effets escomptés, « ou d'office en cas d'urgence »³. *A contrario*, cette seconde disposition indique que l'on ne se trouve pas nécessairement en situation d'urgence malgré les « dangers graves et imminents » évoqués à l'alinéa 1. Au sens strict, dans le cadre de ces dispositions, l'imminence n'est pas nécessairement source d'urgence.

¹ V. aujourd'hui l'article L. 218-72 du code de l'environnement.

² Article 16 alinéa 1 de la loi.

³ Article 16 alinéa 2 de la loi.

Quant à la réciproque - l'urgence nécessairement conditionnée par l'imminence -, la loi du 7 juillet 1976 est muette, même *a contrario*. Mais d'autres textes apportent des éléments de réponse au premier rang desquels le décret du 13 février 1985 portant sur le contrôle des produits chimiques¹ évoquant pour sa part l'imminence comme un « cas particulier de l'urgence ». Ce texte prévoit la possibilité de prendre un certain nombre de mesures d'interdiction et de prescriptions. Ces différentes mesures sont prises par décret en Conseil d'Etat après rapport du ministre de l'environnement et des autres ministres intéressés s'il y en a, et après avis ou sur proposition de la commission d'évaluation². Le texte offre, par dérogation, la possibilité de recourir à une procédure accélérée en permettant au ministre de l'environnement de prendre ces mesures par arrêté sans consultation préalable pour une durée de trois mois renouvelable une fois. Cette dérogation n'est possible qu'à condition de se trouver dans la situation précisée par le texte, à savoir : « en cas d'urgence, et notamment de dangers graves et imminents pour l'environnement »³.

L'usage du terme « notamment » signifie sans ambiguïté que la gravité et l'imminence cumulées sont constitutives d'un cas d'urgence, mais uniquement d'un cas possible, en aucun cas d'une définition exclusive. Il peut donc exister *a contrario* des cas d'urgence justifiant de la mise en œuvre de la procédure accélérée de l'article 18 bien que ne correspondant pas aux dits dangers. Pour ne parler que de l'imminence et au-delà donc du degré de gravité du danger, elle n'est pas, en l'espèce, une condition nécessaire à la qualification de l'urgence.

Dans un esprit similaire c'est parfois de l'adjonction d'un qualificatif à l'urgence que résultent l'ambiguïté et l'exclusion réciproque. Ainsi le décret du 9 novembre 2004 portant extension

¹ Décret n° 85-217 (JO du 17 février 1985).

² Article 17 du décret.

³ Article 18 du décret.

de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine¹ dispose-t-il qu'une dérogation à l'interdiction de tout débarquement sur les îlots et bancs émergés est possible pour des raisons de sécurité « dans les cas d'urgences immédiates »². Il existerait, *a contrario*, des cas d'urgence non immédiate.

Une dernière catégorie de textes illustre enfin la non concordance systématique de l'urgence et de l'imminence en les enchâssant au sein d'une alternative. Le décret du 12 février 1999 relatif à l'exercice de la police des carrières en application de l'article 107 du code minier³ précise ainsi que « le préfet prend par arrêté les mesures de police applicables aux carrières. Sauf cas d'urgence ou de péril imminent, il invite auparavant l'exploitant à présenter ses observations dans le délai qui lui est imparti. En cas d'urgence ou de péril imminent, le préfet donne directement des instructions à l'exploitant ; il peut ordonner la suspension des travaux »⁴. Le texte pose à deux reprises l'alternative urgence ou péril imminent. Sans interpréter à outrance cette disposition, force est de constater que cette mise en parallèle jette un doute quant à la dimension par essence imminente de toute situation d'urgence.

D'une manière générale, et eu égard au caractère dispersé et ponctuel de ces dispositions, l'interprétation des textes évoqués ne remet pas en cause le lien global urgence/imminence. Elle révèle une ambiguïté et constitue un indice de complexité. Au-delà des dispositions expresses, des enseignements similaires ressortent implicitement de certains mécanismes juridiques d'urgence.

¹ Décret n° 2004-1187 du 9 novembre 2004 portant extension de la réserve naturelle de la Seine et modifiant le décret n° 97-1329 du 30 décembre 1997 (JO du 10 novembre 2004).

² Art. 1. V. du décret.

³ Décret n° 99-116 (JO du 20 février 1999).

⁴ Article 4 du décret.

*Paragraphe 2 – Les ambiguïtés implicites - théoriques et pratiques -
de certains mécanismes juridiques*

Un mécanisme d'usage courant atteste du déphasage pouvant exister entre les problématiques écologiques et la conception « instantanée » et classique de l'urgence. Il s'agit des mécanismes d'alerte aux populations, courants en matière de dépassement de seuils de pollution, d'incident sur zone... tels que prévus par exemple dans le cadre des PPI et notamment en matière d'installations nucléaires de base. L'exploitant de l'INB (Installation Nucléaire de Base) est chargé d'assurer la diffusion de l'alerte d'urgence auprès des populations voisines en cas d'incident¹. Ces dernières sont ainsi censées pouvoir parer aux conséquences dudit incident en se calfeutrant, en ingérant certains remèdes... Mais qu'en est-il pour l'environnement ? Quelle est l'utilité d'une telle procédure d'alerte d'urgence pour la faune et la flore ? Typique de l'urgence telle qu'appréhendée de manière classique, les procédures d'alerte le sont tout autant de l'impossibilité qu'il y a, en droit en général et s'agissant de l'urgence en particulier, à transposer mécaniquement nos conceptions anthropocentristes dominantes en matière d'environnement. Il s'agit du même type de problème théorique qu'en matière de préjudice écologique. A la difficulté d'évaluer ce préjudice et de le réparer répond ici la difficulté d'apporter une solution immédiate et *a posteriori* à une urgence écologique. Et l'impuissance du traitement est au cœur de la qualification puisque c'est en appréhendant et donc en qualifiant différemment l'urgence (en l'espèce en la concevant de manière plus anticipative, en prévenant le risque à la source et non en toute fin de parcours) que le traitement peut également être différent et correspondre aux spécificités écologiques.

¹ V. pour un exemple récent l'arrêté du 30 novembre 2001 portant sur la mise en place d'un dispositif d'alerte d'urgence autour d'une installation nucléaire de base dotée d'un PPI (JO du 14 décembre 2001).

Au-delà de ce décalage pratique en terme d'efficacité, des contradictions existent également quant à l'identification purement juridique de l'urgence environnementale et à sa composante imminente.

Un premier élément de cet ordre peut être relevé au sein du décret du 1^{er} octobre 1980 pris pour l'application de l'article 276 du code rural¹ qui établit un certain nombre de règles encadrant l'abattage des animaux. Il prévoit notamment que leur étourdissement est obligatoire avant la mise à mort, sauf exceptions, parmi lesquelles on trouve « l'abattage d'extrême urgence »². Une remarque peut être formulée à ce sujet lorsque l'on s'attarde sur la définition de l'étourdissement que donne l'article 9 du décret précité, à savoir l'utilisation « d'un procédé autorisé qui les³ plonge immédiatement dans l'état d'inconscience » ; car si l'effet est immédiat pourquoi s'en dispenser ? L'urgence de la réaction publique ne pâtirait en rien de la préservation de l'étourdissement puisque son effet est immédiat⁴.

Si cette disposition est importante en pratique, quant au bien-être animal, elle s'avère assez anecdotique sur le plan juridique théorique. Tel n'est en revanche pas le cas d'une catégorie de mécanismes dont la présence est chronique en droit de l'environnement et qui recèle une véritable portée quant à la réflexion sur les ambiguïtés des liens urgence/imminence : les mécanismes de seuils.

Ceux-ci cantonnent parfois l'urgence au rang des prescriptions techniques et ne renvoient donc pas, à ce titre, au concept juridique plein et entier tel que nous l'appréhendons. Il est ainsi parfois fait obligation aux industriels de prévoir des procédures d'arrêt d'urgence dans leurs installations en cas de dangers. La circulaire du 21 mars 1983 relative aux installations

¹ Décret n° 80-791 (JO du 5 octobre 1980).

² Article 9-1° du décret.

³ Les animaux.

⁴ Sauf à ce que, au-delà de l'immédiateté de l'effet, ce soit d'y procéder qui représente une perte de temps importante. Mais il semble malgré tout qu'une action rapide aurait pu s'en accommoder.

classées pour la protection de l'environnement¹ l'illustre au titre de ses instructions relatives à l'incinération des déchets industriels dans le cadre desquelles elle fixe des teneurs en poussière et en élément chlore dans les rejets et prévoit qu'en « cas de dépassement de ces valeurs, l'exploitant déclenchera la procédure d'arrêt d'urgence »². Même si l'urgence évoquée est bien plus technique que juridique, il est bel et bien question, en arrière-plan du mécanisme de seuil, de l'apparition d'un risque qui n'existait pas auparavant ; risque qui appelle une procédure technique d'urgence caractéristique, *de facto*, d'une situation d'urgence.

Au-delà de cette circulaire, d'autres textes attestent d'une filiation entre un mécanisme de seuil et la notion juridique d'urgence au sens strict, et peuvent servir d'assise à une véritable analyse doctrinale. L'on ne peut ici que citer le seuil d'alerte – déjà évoqué dans la section précédente – mis en place par la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie³, et défini comme le « niveau de concentration de substances polluantes dans l'atmosphère au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine ou de dégradation de l'environnement à partir duquel des mesures d'urgence doivent être prises⁴ »⁵.

La difficulté vient de ce que, à l'image des exemples précédents, l'articulation juridique duale urgence/non urgence que met en place cette disposition ne correspond pas à la réalité factuelle du péril encouru. La chose provient ici du caractère intrinsèquement artificiel de toute idée de seuil, car matériellement, en terme de danger pour la santé ou l'environnement, la situation est profondément similaire juste en dessous et juste au dessus d'un seuil de concentration de produits toxiques.

¹ JO du 7 juillet 1983.

² Point 6 de la circulaire.

³ Loi n° 96-1236 (JO du 1^{er} janvier 1997).

⁴ Et renvoyant *de facto* à l'existence d'une situation d'urgence elle-même.

⁵ Article 3 de la loi. V. aujourd'hui l'article L. 221-1, II, 2° du code de l'environnement

Précisons cependant que si la matérialisation formelle de l'urgence est artificielle sur le moment, c'est en réalité lors de la fixation du seuil, en amont, que l'appréciation de l'urgence se fait véritablement, et de manière non mécanique celle-là¹. C'est ainsi que si un certain nombre de décisions de justice sanctionne les préfets pour l'insuffisance des mesures d'application des seuils en tant que telles², d'autres portent sur la fixation elle-même d'un seuil d'alerte inadapté³.

Les différentes ambiguïtés mises en évidence dans cette section ne suffisent pas, en elles-mêmes, à remettre fondamentalement en cause la puissante filiation unissant l'urgence et l'imminence. Elles constituent cependant, mises bout à bout, l'indice d'une complexité temporelle de l'urgence environnementale dépassant de beaucoup les maladroites linguistiques, et dont les velléités d'interférence du passé et du futur incertain constituent le cœur de cible.

¹ Précisons également par souci d'exhaustivité que d'autres textes, moins connus, intègrent expressément cet amont du franchissement du seuil, mais en renvoyant en réalité à la discrétion de l'autorité compétente et vidant le mécanisme de sa substance ; tels que l'arrêté du 17 octobre 2003 portant organisation d'un réseau national de mesures de la radioactivité de l'environnement (JO du 28 octobre 2003) évoquant en son article 16 au titre des situations d'urgence radiologique, l'idée de « contamination anormale *susceptible* d'entraîner un dépassement de la dose annuelle de 1 mSv ».

² V. notamment CAA Nantes, 6 juin 2001, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/ ADPASEC*, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 1/2002, p. 88.

³ V. notamment TA Poitiers, 15 mai 2002, *Association de protection, d'information et d'étude de l'eau et de l'environnement*, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2002, p.498 (à propos de la fixation d'un seuil d'alerte inadapté d'assèchement de cours d'eau).

Chapitre 2 - La complexité de l'urgence environnementale :

les interférences du passé et du futur incertain

L'urgence implique nécessairement, par son essence-même, la rapidité de l'action. L'imminence du danger est de ce point de vue un axe central de qualification. Mais les problématiques écologiques, en raison d'un certain nombre de spécificités, revitalisent la conception classique et « instantanée » de l'imminence en l'imprégnant de considérations nouvelles de l'ordre du passé (section 1) comme du futur incertain (section 2).

Section 1 - Le double influence du passé sur l'urgence environnementale contemporaine

Le passé peut interférer de deux manières distinctes dans la détermination de l'urgence contemporaine. La première, révélant les lacunes et le conformisme du droit positif, est relative à la prise en considération d'éléments anciens dans le cadre de la décision de qualification, et notamment des décisions de justice ayant cet objet (paragraphe 1). La seconde, attestant elle de la prise en compte de la spécificité environnementale, provient de la déduction d'un certain nombre de déclinaisons théoriques à partir de l'observation d'un série de mécanismes de gestion anticipée (paragraphe 2).

***Paragraphe 1 – La prise en compte d’éléments du passé dans la qualification
d’une urgence environnementale contemporaine***

Anne Vander Stichele eu l’occasion d’aborder cette question au titre des critères de l’urgence dans le cadre de son ouvrage sur la notion d’urgence en droit public belge¹. Elle y précise qu’un délai de publication trop lâche², une durée séparant la publication de l’acte de son entrée en vigueur trop étendue³, et l’absence de démonstration du fait que la décision ne pouvait souffrir aucun retard⁴, sont des éléments interdisant toute qualification de l’urgence. Mais elle y note également que la longueur des travaux préparatoires, consultations...⁵, et le retard *a posteriori* dans l’exécution des actes en cause⁶, ne sont pas nécessairement des obstacles à la caractérisation de l’urgence à l’époque de la prise de décision. Des conclusions comparables peuvent être formulées en droit français. La notion d’urgence, tout particulièrement en droit de l’environnement, n’est pas à appréhender de manière simpliste, à la seule lueur d’une immédiateté de bon sens.

C’est sans doute dans le cadre de la procédure de référé suspension que le phénomène est le mieux observable.

Au-delà de la stricte analyse de la notion d’urgence par le juge administratif, il faut noter en premier lieu que des questions annexes à la qualification interagissent parfois avec celle de la temporalité. Tel est par exemple le cas de certaines fins de non recevoir, dont l’affaire *Société Fun music center* a fourni une illustration fin 2001⁷. L’acte contesté était en l’espèce un permis de construire accordé à ladite société par le maire de Saint-Sébastien-sur-Loire, et dont

¹ VANDER STICHELE Anne, La notion d’urgence en droit public, Bruylant, Bruxelles, 1986, 149 p., p. 27 et s.

² VANDER STICHELE Anne, *idem*, p. 29.

³ VANDER STICHELE Anne, *ibidem*, p. 31.

⁴ VANDER STICHELE Anne, *ibidem*, p. 33.

⁵ VANDER STICHELE Anne, *ibidem*, p. 27.

⁶ VANDER STICHELE Anne, *ibidem*, p. 36.

⁷ CE, 21 décembre 2001, *Société Fun Music Center*.

une association voisine, l'association des riverains de la route de Clisson, demandait la suspension d'exécution. Les parties s'opposaient certes sur le fond des conditions nécessaires au prononcé de la suspension, et notamment sur l'urgence ; mais également, et avant toute chose, sur une fin de non recevoir opposée à la requête de l'association par la société bénéficiaire du permis de construire. Cette dernière mettait en avant le caractère tardif du recours, et plus précisément le fait qu'il avait été introduit au-delà du délai légal de deux mois après la délivrance du permis de construire. Le juge des référés ainsi que le Conseil d'Etat ne considérèrent pas pour autant le recours irrecevable car l'association avait, dans les deux mois en question, envoyé une lettre au préfet l'invitant à faire usage de son pouvoir de déferé préfectoral. Pour le juge administratif, et de manière fort naturelle, l'association bénéficiait dès lors d'une prorogation de deux mois du délai à compter de la date de la réponse du préfet indiquant qu'il ne ferait pas usage de son pouvoir. La date du recours de l'association étant en l'espèce incluse dans ce nouveau délai, le recours était recevable.

Si l'argument juridique d'un report du délai de recours ne souffre aucune contestation en lui-même, force est cependant de faire le commentaire suivant : l'on se trouve ici en présence d'une procédure visant à la prévention d'un péril imminent et dont le délai de recours théorique peut être de plus de quatre mois¹. Il n'existe aucun lien direct entre ce point de droit et la qualification de l'urgence. Le juge distingue d'ailleurs parfaitement les deux moyens. Mais alors que le juge reconnaît en l'espèce l'imminence du péril² en ne se livrant à aucune précision en terme de délai (de début des travaux notamment), force est de s'interroger sur la souplesse d'une imminence aussi distendue³.

¹ Si le préfet avait répondu négativement à la sollicitation de l'association au terme du délai initial de deux mois.

² Qui consistait en substance en l'abattage de nombreux arbres.

³ Des remarques similaires peuvent être formulées à propos des recours gracieux auprès du préfet conservant le délai de recours contentieux. V. notamment CE, 3 mars 2004, *Société Ploudalmezeau Breiz Avel* où, pour cette raison, l'introduction au mois de septembre d'une demande de suspension d'un arrêté pris au mois de mars de la même année ne fut pas jugée tardive.

La prise en considération de la période qui précède le recours a également, et surtout, lieu dans le cadre de la qualification de l'urgence *stricto sensu* et non de motifs périphériques.

Tel fut par exemple le cas avec l'affaire *Association pour la sauvegarde du patrimoine et du cadre de vie de Solerieux*¹. Un arrêté préfectoral prolongeant l'autorisation d'exploitation d'une décharge de déchets industriels y était attaqué mais sa suspension, demandée par l'association précitée, ne fut accordée ni par le juge des référés ni par le juge de cassation au motif que l'association « n'apporte aucun élément précis permettant de démontrer que la condition d'urgence (...) est satisfaite » puisqu'elle se contente de faire mention « des risques pour la population et pour l'environnement, qui auraient été évoqués dans une réunion du conseil d'hygiène et de sécurité de 1989 » ; et parce qu'au surplus elle a attendu 2001 pour attaquer un arrêté datant de 1997 et qui lui avait été transmis dès 1998. Ces décisions de refus sont originales en ce que leurs motifs ne portent pas tant sur les dangers potentiels du prolongement de l'autorisation – dangers qu'il s'agirait de prévenir en suspendant l'exécution de l'acte les rendant possibles – que sur l'historique de l'affaire. Pour le juge administratif, des risques évoqués depuis plus de dix ans, mis en avant pour justifier de l'annulation d'un acte que l'on aurait pu attaqué il y a déjà plusieurs années, ne sont pas en mesure de démontrer l'existence d'une quelconque urgence. Il est vrai qu'il peut sembler de bon sens de s'interroger sur la logique qu'il y a à solliciter une décision de justice rapide lorsque l'on a soi-même attendu si longtemps avant d'introduire un recours.

D'une manière assez similaire, hors procédure d'urgence mais dans le cadre du contrôle juridictionnel de la possibilité offerte au préfet par la loi du 19 juillet 1976 et le décret du 21 septembre 1977 de prendre les arrêtés nécessaires à l'endiguement d'un risque généré par une

¹ CE, 30 décembre 2002, *Association sauvegarde du patrimoine et du cadre de vie de Solerieux* (note BENOIT Lilian, Environnement, 1^{er} mai 2003, n° 5, p. 22-23).

installation sans consultation du CDH¹ en cas d'urgence, il fut jugé qu'il ne pouvait pas y avoir urgence lorsque les mesures visées sont prises après l'écoulement d'un délai de 2 mois à partir de la constatation des faits en justifiant².

Mais cette série d'éléments ne répond pas de manière pertinente à la question qui est véritablement posée : les lenteurs du passé démontrent-elles nécessairement l'absence d'imminence dans un futur proche ? Le fait qu'un recours ait pu être introduit bien plus tôt, même des années plus tôt, contredit-il *de facto* son opportunité d'aujourd'hui ?

Dans l'affaire *Association pour la sauvegarde du patrimoine et du cadre de vie de Solerieux* le juge l'estime, car en plus d'avoir attendu avant d'agir en justice, le demandeur évoque des arguments connus de longue date. Si l'association avait attaqué tardivement mais avec des arguments nouveaux, le juge aurait peut-être fait fi du caractère tardif du recours. De la même manière, le fait d'avoir intenté un recours tardivement aurait peut-être pu ne pas être sanctionné par le juge s'il s'était avéré que ce retard était dû à une non connaissance de l'acte ou de ses éventuelles implications dangereuses. Ici aussi, la communication de l'acte à l'association de même que la connaissance ancienne des risques évoqués semblaient interdire que soit conduit ce type de raisonnement.

Mais ne s'agit-il pas en réalité de deux choses totalement différentes ? C'est l'actualité du risque au jour du recours qui devrait être prise en compte en matière de référé suspension ; et que ce risque plane et menace de se réaliser depuis longtemps ou non ne modifie en rien son éventuelle actualité. Un recours tardif traduit certes un certain « manquement » de la part des personnes censées être vigilantes à ce type d'événements, mais en quoi le danger en serait-il

¹ Articles 6 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (JO du 20 juillet 1976), et 18 et 34-1 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (JO du 8 octobre 1977).

² CAA Nantes, 15 octobre 2002, *Société nationale des chemins de fer français*, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 2/2003, p. 243.

moins imminent ? Il est vrai qu'une présomption contraire peut légitimement naître dans l'esprit du juge, mais il ne doit s'agir que d'une présomption simple, en aucun cas irréfutable. L'on discuterait certes de la réalité du risque, le juge ayant le devoir – comme à chaque fois – d'en apprécier la pertinence. Mais il s'agirait alors de peser l'argument comme il est nécessaire de le faire dans toute affaire, et non de rejeter le moyen par principe et *a priori*.

Le Conseil d'Etat reviendra sur cette jurisprudence trois mois plus tard, à l'occasion de sa décision *Association Air pur environnement*¹. Le juge des référés estimait de manière assez similaire, s'agissant de la suspension d'un permis de construire, que l'association demanderesse « ne justifiait pas de l'urgence (...) au motif qu'elle n'avait présenté une demande de suspension de cet arrêté que plusieurs mois après l'enregistrement de sa requête » au principal². Le Conseil d'Etat qualifia ce raisonnement d'erreur de droit dans la mesure où le « bâtiment autorisé par le permis de construire délivré par le maire présent(a)it, par nature, un caractère difficilement réversible ».

Au-delà du fait que le juge des référés s'axait principalement sur la dimension temporelle des événements alors que le Conseil d'Etat semble privilégier la substance du danger via l'irréversibilité, le juge de cassation, contrairement à la position qui fut la sienne à l'occasion de la décision *Association sauvegarde du patrimoine et du cadre de vie de Solerieux*, repousse sans ambiguïté l'argument consistant à opposer de manière mécanique un retard du passé à la qualification d'une urgence contemporaine. Il ne s'agit pas de repousser de fait tout élément de cette nature, mais à tout le moins, comme nous en faisons mention plus haut, de ne pas lui conférer force de présomption contraire irréfutable ; et ce d'autant que la circonstance d'un recours tardif peut fonder le juge, par l'intermédiaire de sa compétence non liée, à ne pas

¹ CE, 14 mars 2003, *Association Air pur environnement*.

² Requête d'appel en l'espèce.

prononcer la suspension malgré la qualification de l'urgence. C'est ainsi que dans l'affaire *Fédération départementale des chasseurs de Maine-et-Loire*, le Conseil d'Etat jugea que la formulation de conclusions à fin de suspension « dix mois après la publication au JO des dispositions litigieuses » empêchait l'association requérante de « se prévaloir d'une situation d'urgence qu'elle a elle-même constituée »¹.

Au-delà des éventuelles négligences des demandeurs, c'est parfois la nature du risque elle-même qui est en cause et qui peut mener à retarder l'introduction du recours. On pensera par exemple aux pollutions diffuses ou aux risques emprunts d'incertitude scientifique. Dans ces cas de figure, la trop grande rigidité d'un juge qui se focaliserait sur le caractère tardif du recours serait inconciliable avec la spécificité du risque écologique.

Pierre-Laurent Frier avait esquissé une analyse de cet ordre dans sa thèse en 1987, notant, au titre de ses développements sur le recours tardif aux pouvoirs d'urgence², que certains « retards » pouvaient certes être les révélateurs d'une absence d'urgence, mais sans que l'exclusion soit nécessairement systématique. L'auteur de citer à ce titre des situations à « exécution continue » voyant pour autant l'urgence s'accroître en raison d'une tolérance³ ou suite à un retard dû à une erreur de prévision⁴.

Au final, plus que de ne pas prendre en considération le passé, il s'agit de l'appréhender pleinement, dans sa globalité : prendre en compte le retard, mais également les raisons de celui-ci, et sans préjuger de l'éventuelle actualité de l'urgence.

¹ CE, 15 novembre 2004, *Fédération départementale des chasseurs de Maine-et-Loire*, V. note BENOIT Lilian, *Environnement*, 1^{er} février 2005, n° 2, p.22-23.

² FRIER Pierre-Laurent, *L'urgence*, L.G.D.J., 1987, 538 p., p. 98 et s.

³ FRIER Pierre-Laurent, *idem*, p. 104.

⁴ FRIER Pierre-Laurent, *ibidem*, p. 105.

*Paragraphe 2 - Les déclinaisons théoriques de la gestion anticipée des urgences
environnementales*

La qualification et le traitement d'une situation juridique entretiennent des liens très intimes. Au-delà du fait que la qualification est en toute logique le préalable nécessaire au traitement, il arrive parfois que les lignes de force globales de celui-ci soient telles qu'elles en colorent, par capillarité, la qualification de celle-là. Les lacunes ou avant-gardes de la gestion peuvent ainsi – respectivement – interroger ou mettre en relief celles de la qualification qui les précèdent et les conditionnent.

A cet égard le droit de l'environnement a déjà pris acte de cette complexité, dans une certaine mesure, en infléchissant son appréhension purement instantanée de l'urgence.

C'est ainsi par exemple qu'au titre des procédures d'information du public, l'on enrichit souvent l'information dans l'urgence d'une information sur l'urgence, en amont. L'on peut à ce titre imposer à des acteurs économiques sollicitant une autorisation d'exploitation, de mise sur le marché... d'informer les populations quant aux méthodes et notamment aux plans qui seront mis en œuvre en cas d'urgence. Le décret du 5 janvier 1994 fixant les conditions de dissémination volontaire des OGM destinés à l'alimentation humaine autres que les plantes, les semences, les plants et les animaux, ou entrant dans la composition des produits de nettoyage des matériaux et objets destinés à l'alimentation de l'homme ou des animaux¹ dispose ainsi, dans cet esprit, que doit figurer dans le dossier accompagnant la demande d'autorisation de dissémination, une fiche d'information destinée au public et contenant entre

¹ Décret n° 94-46 (JO du 19 janvier 1994).

autre des informations sur « les méthodes et plans de suivi des opérations et d'intervention en cas d'urgence »¹.

Ce type de dispositions révèle un dépassement de l'appréhension de l'urgence dans sa seule immédiateté puisqu'il donne naissance à une procédure très en amont de l'éventuel élément déclencheur de la situation d'urgence.

Au-delà de l'information des populations, de très nombreux procédés de gestion de l'urgence relèvent de la mise en place anticipée de mécanisme de gestion.

Une illustration intéressante, inspirée du droit international, en est fournie par le décret du 9 décembre 1998 portant publication du code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution (code ISM) (résolution A. 741 18) adopté à Londres le 4 novembre 1993². Ce code international contient en effet toute une série de dispositions relatives à la gestion des situations d'urgence en mer, intégrant pour bon nombre d'entre elles une vision anticipative. On peut noter à titre d'exemple que le code pointe l'importance qu'il y a à « préparer (le) personnel³ aux situations d'urgence »⁴, notamment en mettant au point « des programmes d'exercice préparant aux mesures à prendre en cas d'urgence »⁵. Il précise également que chaque compagnie doit être dotée d'un système de gestion de la sécurité comportant différents éléments, parmi lesquels « des procédures de préparation et d'intervention pour faire face aux situations d'urgence »⁶ et qu'à cet égard les compagnies doivent « établir les procédures pour identifier et décrire les situations d'urgence susceptibles de survenir à bord ainsi que les mesures à prendre pour y faire face »⁷. Enfin, et de manière générale, il dispose que « le système de gestion de la sécurité devrait prévoir des

¹ Article 2 du décret.

² Décret n° 98-1132 (JO du 16 décembre 1998).

³ A terre et à bord.

⁴ Article 1.2.2.3. du code.

⁵ Article 8.2. du code.

⁶ Article 1.4.4. du code.

⁷ Article 8.1. du code.

mesures propres à garantir que l'organisation de la compagnie est à tout moment en mesure de faire face aux dangers, accidents et situations d'urgence pouvant mettre en cause ses navires »¹.

Cette série de dispositions est directement inspirée du souci d'anticiper la survenance des situations d'urgence, non pas afin de les empêcher, mais dans le but d'y faire face dans les meilleures conditions.

La préparation de l'urgence en amont connaît également, au-delà de la mise en place anticipée d'instruments d'action directs, des déclinaisons en terme de collecte d'informations. La circulaire du 14 juin 1989 relative aux règles d'hygiène en application des dispositions des articles L.1, L.2, L.48, L.49 et L.772 du code de santé publique² en offre une bonne illustration. Elle liste un certain nombre de types d'actions mises en œuvre pour le contrôle global des objectifs sanitaires, parmi lesquelles la mise en place d'indicateurs, le recueil de données, la synthèse d'informations..., et ce dans le but, entre autre, de « faire face aux situations d'urgence »³. Le fait que la réflexion nécessaire à un traitement efficace de l'urgence ne peut avoir lieu au moment de la prise de décision et nécessite d'être menée à bien de manière anticipée apparaît clairement. Dans le même souci de recueillir des informations et de les traiter en amont de la gestion effective le moment venu, l'arrêté du 6 septembre 1994 portant application du décret n° 94-359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques⁴ précise, au titre des conditions à remplir pour introduire le dossier d'insertion des substances actives dans la liste communautaire en la matière⁵, que différentes informations sur ladite substance doivent être fournies, parmi lesquelles les « mesures

¹ Article 8.3. du code.

² JO du 26 juillet 1989.

³ Point I.2.1.a. de la circulaire.

⁴ JO du 23 décembre 1994.

⁵ Annexe 1 de l'arrêté.

d'urgence en cas d'urgence »¹. L'idée générale est de permettre un contrôle préventif de la bonne gestion à venir d'éventuelles situations d'urgence, via un mécanisme d'information préalable de la part des acteurs privés du secteur à destination de l'administration.

L'ensemble des types de mécanismes juridiques précités confère à l'urgence un impact juridique dépassant très largement le cadre temporel étroit et immédiat qui la caractérise en principe. Par le truchement de ces conséquences anticipées, c'est en réalité la question de l'existence juridique de l'urgence elle-même – en amont du risque – qui est posée ; car lorsque lesdites conséquences se systématisent au point de devenir la règle, l'urgence connaît déjà, *de facto*, via ces effets juridiques induits, une véritable existence juridique.

Cette double temporalité de l'urgence est une facette importante de sa complexité, mais elle n'est pas la seule. Il existe en droit de l'environnement plus qu'ailleurs une complexité de toute action administrative en ce qu'elle peut devoir faire face au principe de précaution. Cette démarche est délicate et complexe en temps normal, dans le cadre du droit commun. Mais elle l'est d'autant plus lorsqu'elle doit se dérouler sous contrainte temporelle et notamment en cas d'urgence. Pierre-Laurent Frier avait lui-même perçu, mais sans la développer véritablement, cette possible voie spéciale de l'urgence, évoquant l'hypothèse de « risques continus »² dont le déclenchement pouvait quant à lui être soudain, et esquissant une possible interprétation extensive de la notion d'imminence. Cette thématique, qui pouvait être à la marge d'une réflexion globale et transversale sur l'urgence, est en revanche incontournable en matière d'environnement.

¹ Point 3.10 de la partie A de l'annexe 1 de l'arrêté.

² FRIER Pierre-Laurent, L'urgence, L.G.D.J., 1987, 538 p., p. 104.

Section 2 - L'urgence environnementale et l'appréhension du futur incertain :

urgence et précaution

L'urgence au sens classique renvoie par définition à des événements brutaux, qui prennent de court les autorités compétentes. De ce point de vue, l'imprévisibilité desdits événements est très souvent partie prenante dans la situation d'urgence à laquelle ils donnent naissance. On évoque ici le caractère inopiné d'un danger, tel qu'au sein du décret du 29 avril 1988 portant création et organisation du centre national d'études vétérinaires et alimentaires¹ et qui précise que le centre « répond aux demandes d'urgence d'investigation formulées par les ministres compétents lorsque la santé animale ou la santé publique sont mises *inopinément*² en péril »³ ; là son caractère fortuit, à l'image du décret du 29 septembre 1982 pris pour l'application de la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle⁴ selon lequel des opérations d'immersion et de dragage peuvent être engagées sans délai « en cas d'urgence résultant d'un événement *fortuit*⁵ de nature à compromettre la continuité du service public portuaire »⁶... Mais cette imprévisibilité ne connaît pas de filiation avec le principe de précaution car elle ne pondère pas, dans l'absolu, la probabilité de la survenance de l'événement périlleux en tant que telle. Des procédures sont mises en place pour le jour où l'incident se produira, sans que l'on sache à quel moment exactement, mais sans que l'on doute non plus de la probabilité de l'hypothèse et du fait qu'elle puisse se réaliser à tout moment.

¹ Décret n° 88-478 (JO du 30 avril 1988).

² Souligné par nous.

³ Article 3 point 3 du décret.

⁴ Décret n° 82-842 (JO du 3 octobre 1982).

⁵ Souligné par nous.

⁶ Article 26 du décret. Sur les pollutions marines et les situations d'urgence, V. notamment : LE MOUNIER DE GOUILLE Antoine, « Colloque : la répression des pollutions marines : aspects juridiques et opérationnels », Droit maritime français, 1^{er} juillet 2003, n° 639, p. 672-682.

La précaution, elle, renvoie à une incertitude dans la survenance de l'incident en tant que telle. On ne sait pas quand le péril peut se réaliser, mais on ne sait pas d'avantage s'il existe véritablement. Le code de l'environnement définit la précaution comme le principe « 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 »¹.

On perçoit, à l'aune de cette définition, la double portée de la confrontation de l'urgence et de la précaution. La première s'incarne dans l'interrogation suivante : peut-il y avoir urgence à agir par précaution dans la mesure où la proximité du péril est hypothéquée ? (paragraphe 1) La seconde tient en ce que la précaution, associant intrinsèquement les dimensions temporelle et substantielle de l'incertitude, révèle et illustre les liens intimes qu'entretiennent également ces deux dimensions au sein de la notion d'urgence, de même qu'elle questionne puissamment l'étendue du pouvoir qualificatif de l'autorité compétente (paragraphe 2).

Paragraphe 1 - Urgence et précaution : entre contradiction et inclusion essentielle

La contradiction première et apparente entre urgence et précaution tient essentiellement au décalage des temporalités entre les faits à appréhender et les actes qu'ils génèrent, et est notamment illustrée par les réticences du Conseil d'Etat en la matière (a). Mais une conciliation est malgré tout observable, en théorie comme en droit positif, via la notion d'exposition au risque (b) ; et au-delà de la conciliation, une inclusion essentielle les unissant est même établie par une partie de la doctrine (c).

¹ Article L. 110-1 du code de l'environnement.

a - Urgence et précaution : le déphasage problématique des temporalités

La contradiction entre ces deux notions, ou du moins la complexité qu'engendre leur éventuelle conciliation, s'inscrit dans le cadre de la correspondance théorique devant exister entre la temporalité de l'action administrative d'une part, et celle des faits matériels qui la génèrent d'autre part. Pierre-Laurent Frier mit en relief cette correspondance au titre de ses développements sur le moment de l'exception d'urgence¹ et en distingua deux grands types de distorsions : les recours prématurés² et les recours tardifs³ aux pouvoirs d'urgence. Cette vision basique de la temporalité commune des faits matériels et de l'action administrative à laquelle ils donnent naissance structure le raisonnement de l'auteur et anime plus largement la « théorie générale de l'urgence ».

Or le couple urgence/précaution remet profondément en cause cette correspondance, car il pose l'hypothèse d'une action administrative immédiate relative à des dommages qui eux ne le sont pas nécessairement, à une menace, connue ou non, pouvant se matérialiser à tout moment, ou même ne jamais rester qu'une hypothèse d'école. Il n'existe plus de parallélisme des temporalités entre les faits matériels et les actes consécutifs puisque la menace n'est par définition pas plus importante le jour où elle se réalise que les jours, mois ou années précédents.

C'est précisément cette distorsion entre les temporalités du péril et de l'acte préventif qui explique les réticences dont font preuve les autorités compétentes, et particulièrement les autorités prétorienne, à concilier urgence et précaution. La jurisprudence du Conseil d'Etat

¹ FRIER Pierre-Laurent, *op.cit.*, p. 81 et s.

² FRIER Pierre-Laurent, *op.cit.*, p. 82 et s.

³ FRIER Pierre-Laurent, *op.cit.*, p. 98 et s.

en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'a pour le moment jamais fait application de ce principe au bénéfice de la protection de l'environnement.

Quelques espoirs étaient pourtant nés suite à la décision *Greenpeace France* du 25 septembre 1998¹. Dans cette affaire était attaqué un arrêté du ministre de l'agriculture et de la pêche du 5 février 1998 inscrivant trois variétés de semences de maïs transgénique (dont la commercialisation avait par ailleurs été autorisée par arrêté du même ministre le 4 février 1998) au catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France. Le Conseil d'Etat prononça en l'espèce la suspension de l'arrêté d'inscription en reprenant à son compte les moyens exposés par Greenpeace, parmi lesquels le respect du principe de précaution : « Considérant que les associations susnommées soutiennent que l'arrêté attaqué aurait été pris à l'issue d'une procédure irrégulière et, notamment, que l'avis de la commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie biomoléculaire aurait été rendu au vu d'un dossier incomplet en ce qu'il ne comportait pas d'éléments permettant d'évaluer l'impact sur la santé publique du gène de résistance à l'ampicilline contenu dans les variétés de maïs transgénique faisant l'objet de la demande d'autorisation ; qu'elles invoquent le *principe de précaution*² énoncé à l'article L. 200-1 du Code rural (...) ; que ce moyen paraît en l'état, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'arrêté attaqué ; qu'eu égard par ailleurs à la nature des conséquences que l'exécution de l'arrêté attaqué pourrait entraîner, il y a lieu, dans les circonstances de l'affaire, de faire droit aux conclusions de l'association requérante tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de cet arrêté (...) ».

Dans cette affaire le juge estima que l'absence d'éléments scientifiques à même de cerner la réalité de l'impact potentiel des variétés de maïs en question constituait un moyen sérieux quant à l'illégalité de l'arrêté ministériel, illégalité elle-même fondée sur la violation du principe de précaution consacré à l'article L. 200-1 du Code rural.

¹ CE Ass., 25 septembre 1998, *Greenpeace France*.

² Souligné par nous.

Cette décision avait à l'époque suscité beaucoup d'optimisme de la part d'une certaine partie de la doctrine y voyant un signe de « la reconnaissance émergente d'une rationalité spécifique des décisions de l'administration en matière d'environnement, (pouvant) ainsi donner lieu à une jurisprudence à la fois "scientifique" et "éthique", qui garantisse une gestion maîtrisée et dynamique des conséquences de l'innovation, en engageant l'avenir et le progrès de l'homme sur des paris responsables »¹.

Tel n'est pourtant plus le cas, pour le moment du moins, depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime de suspension provisoire dans le cadre duquel « l'interprétation de l'urgence par le juge empêche l'essor du principe de précaution dans le cadre du référé-suspension »². Dans des espèces aux enjeux assez similaires, *mutatis mutandis*, à ceux de l'affaire Greenpeace France, le Conseil d'Etat fera désormais preuve d'une frilosité sans faille envers les raisonnements dérivés du principe de précaution.

Ce principe est au cœur de nombreuses affaires, dont quelques exemples peuvent être cités ici, en préliminaire à l'étude approfondie au paragraphe suivant du pilier fondateur de ce rejet de principe que constituent les six décisions du 22 août 2002 relatives à la téléphonie mobiles³.

Son non respect peut d'une part être perpétré par l'administration, suivie par le juge administratif qui estime que l'incertitude quant au péril qu'il s'agit de prévenir ne permet pas de caractériser l'urgence et empêche par là-même l'acte attaqué d'être suspendu.

L'usage de poison dans la lutte contre certains animaux nuisibles fut le théâtre d'une polémique de cet ordre. Dans cette affaire, l'association « Sepanso France Nature Environnement » avait obtenu du juge des référés la suspension d'un refus d'abrogation

¹ PITOUN Yaël et RAZAFINDRATANDRA Yvan, note sous la décision, Droit de l'environnement, janvier, février 1999, n° 65, p.9-11.

² Cf. Cécile CASTAING, « La mise en œuvre du principe de précaution dans le cadre du référé-suspension », Actualité Juridique du Droit Administratif, 15 décembre 2003, n° 43, p. 2290-2297.

³ CE, 22 août 2002, *SFR*.

préfectoral d'un certain nombre d'arrêtés de lutte contre les ragondins prévoyant l'usage de poison¹, suspension accompagnée d'une injonction de modification de ces arrêtés sous 48 heures. L'association et le juge motivaient cette position par les risques que pouvaient engendrer l'emploi du poison (un anticoagulant, la bromadiolone) pour l'homme et la faune en général, bien au-delà de l'élimination des ragondins. Leurs craintes se fondaient essentiellement sur une étude démontrant les dangers de la bromadiolone sur les visons. Sans apporter la preuve irréfutable de l'existence de risques d'une autre nature, notamment pour l'homme, l'association et le juge des référés estimèrent que la certitude d'un danger pour les visons constituait une alerte suffisante pour rendre crédible l'éventualité d'autres risques, et pour suspendre le refus d'abroger. Le Conseil d'Etat adopta quant à lui une position diamétralement opposée, estimant que, puisque l'étude en question ne visait qu'à « cerner les conséquences indirectes de la lutte chimique contre les ragondins sur la mortalité du vison d'Europe, espèce protégée, (et) ne contient aucune mention de risques pour l'être humain ou la faune domestique ; (...) le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux a dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis en attribuant à cette étude, pour justifier l'urgence, des conclusions manifestement étrangères à son contenu ». Le Conseil d'Etat refuse en substance d'établir une quelconque éventualité de risques annexes, alors même qu'il n'en a pas la preuve. Il refuse ne serait-ce que d'admettre cette possibilité tout en la minorant et en la considérant comme trop improbable pour justifier d'une suspension. Cette mise en comparaison des deux options aurait pu se concevoir et aurait même été souhaitable, encore eut-il fallu pour cela admettre que l'incertitude existait bel et bien et qu'il y avait quelque chose à mettre dans la balance en face de la lutte contre les ragondins. Ici, en précisant expressément que des « risques pour l'être humain ou la faune domestique » sont « des conclusions manifestement étrangères » au contenu de l'étude, il en fait une interprétation

¹ CE, 19 novembre 2003, *Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales*.

stricte et une lecture minimaliste. Il n'est pas plus improbable, scientifiquement, de parier sur la réalité de ces risques que sur leur absence, le Conseil d'Etat semble pourtant convaincu de leur inexistence.

Un mois plus tôt, le juge suprême avait pourtant pris soin de préciser, alors qu'il connaissait en premier et dernier ressort de la suspension d'un arrêté ministériel prescrivant la pose d'appâts empoisonnés de même nature, qu'il refusait de qualifier l'urgence « eu égard tant à l'intérêt général qui s'attache à la lutte contre les ragondins et les rats musqués *qu'aux précautions prises*¹ pour éviter les risques que peut entraîner, pour d'autres animaux, l'utilisation d'appâts empoisonnés »². Le terme « précaution » renvoyait sans doute plus à l'idée de « diligence » qu'au principe juridique. Mais avec cette motivation, au moins le Conseil d'Etat semblait-il admettre implicitement l'existence de dangers, palliée en l'espèce par l'emploi de précautions d'usage du poison, et contrebalancée par l'intérêt jugé supérieur qu'il y avait à lutter contre les nuisibles visés. Avec l'affaire *Sepanso* la jurisprudence s'est obscurcie, la logique du bilan semble avoir laissé place à celle des partis pris.

Plus récemment, le 5 février 2004, le Conseil d'Etat refusa de suspendre l'arrêté du ministre de l'écologie et du développement durable du 31 décembre 2003 de dépassements de dates de fermeture de la chasse pour un certain nombre d'espèces, au motif que « l'incidence effective sur la protection des espèces en cause d'une poursuite de la chasse pendant 3 jours demeure affecté, en l'état des données scientifiques, d'un réel coefficient d'incertitude »³.

Si le juge administratif peut avoir une tendance naturelle – tels que l'illustrent les exemples précités –, en cas de doute ou de situation « délicate », à suivre les positions de l'administration, force est de constater qu'en matière de précaution, sa frilosité l'a mené d'autre part à censurer des actes administratifs lui apparaissant par trop « précautionneux » et

¹ Souligné par nous.

² CE, 16 octobre 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages*.

³ CE, 5 février 2004, *Ligue de Protection des Oiseaux*.

mériter à ce titre d'être suspendus. Tel fut par exemple le cas dans l'affaire *Société des pétroles Shell*¹.

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat avait à connaître d'un recours en cassation introduit par ladite société pétrolière à l'encontre de la décision du juge des référés du tribunal administratif de Lyon refusant de suspendre un arrêté préfectoral qu'elle estimait illégal. Le préfet de l'Ain lui imposait le respect d'une série de prescriptions spéciales applicables à l'exploitation d'une installation de distribution et de stockage de carburant afin de prévenir d'éventuelles fuites. Le juge de cassation estima, contrairement à la décision de justice contrôlée, qu'en l'espèce urgence et doute sérieux étaient bel et bien caractérisés. S'agissant plus particulièrement de la condition d'urgence, le Conseil d'Etat jugea qu'en refusant de la reconnaître, le juge des référés avait entaché son appréciation des faits de dénaturation, dans la mesure où la réalisation des prescriptions demandées impliquait à la charge de Shell soit des « travaux importants », soit l'arrêt de la station, et que l'étude de danger ainsi qu'un rapport complémentaire estimaient que les risques de fuite de carburant étaient « extrêmement improbables ». Face à cette faible probabilité et à la mise en parallèle du coup de la prévention, le juge refuse de parer au risque éventuel.

De la même manière, par une jurisprudence constante, le juge administratif reconnaît-il systématiquement l'urgence qu'il y a à suspendre les arrêtés municipaux d'interdiction de mise en culture d'OGM en plein champ pris sur le fondement du principe de précaution².

Au-delà de ces différents éléments de contradiction, la conciliation de la précaution et de l'urgence peut malgré tout se concevoir. Tel est notamment le cas lorsque l'élément factuel à la source de la qualification n'est plus tant le dommage effectif que l'exposition au risque, car

¹ CE, 22 février 2002, *Société des pétroles Shell*.

² V. par exemple la décision d'espèce TA Poitiers, 22 octobre 2002, *Préfet des Deux-Sèvres c/ Commune d'Ardin*, note JEOUZO Yves, « Le maire ne peut utiliser ses pouvoirs de police générale pour interdire la culture en plein champ des espèces génétiquement modifiées », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 2 décembre 2002, n° 12, p.1351-1353.

alors les temporalités des faits à appréhender et des actes administratifs y faisant écho sont à nouveau en correspondance.

b - La conciliation de l'urgence et de la précaution via la notion d'exposition au risque

A partir de l'identification d'une conciliation théorique (1), des cohabitations pratiques sont possibles sur le principe et effectivement observables en droit positif (2).

1. Les éléments théoriques de la conciliation urgence/précaution

Evoquant les risques dont la science est dans l'incapacité de démontrer tout comme d'écarter avec certitude la future survenance dans les colonnes de la RFDA en 2001, Nicolas de Sadeleer précisait : « pourvu qu'il soit vraisemblable, la simple probabilité que ce risque survienne devrait suffire pour que la suspension soit ordonnée. La seule démonstration de la persistance d'un doute à propos de la décision déferée au juge de l'urgence devrait, en d'autres mots, permettre de reconnaître que le risque de dommage est grave et difficilement réparable. A l'opposé, un risque purement aléatoire, fut-il important, n'est pas suffisant pour justifier la suspension »¹. Ce vœu s'était d'ailleurs décliné en une prédiction, fondée sur l'ambiguïté de la condition d'urgence qui, selon l'auteur, pouvait être un facteur d'intégration du principe de précaution aux armes du juge administratif de l'urgence : « condition de recevabilité de la demande en suspension, l'urgence devra sans doute être appréciée à l'aune du risque d'irréversibilité auquel renvoie précisément le principe de précaution. En d'autres

¹ SADELEER Nicolas (de), « Les avatars du principe de précaution en droit public, effet de mode ou révolution silencieuse ? », Revue Française de Droit Administratif, 2001, p. 547-562, p. 557.

mots, le principe pourrait fort bien faciliter la tâche des requérants qui se trouvent dans l'impossibilité de démontrer la nature exacte du risque auquel ils sont exposés en raison d'une technologie controversée »¹.

A l'aune des développements précédents, force est de constater que le juge administratif ne semble pas faire sienne, pour le moment du moins, cette conception ambitieuse de la portée de la réforme du 30 juin 2000. La frilosité et le conformisme ne suffisent pas seuls à motiver la série de positions contraires au principe de précaution précitées. La question théorique sous-jacente est réelle et complexe. En raison de l'incertitude scientifique se trouvant au cœur d'une situation de précaution, le risque à prévenir peut très bien ne jamais se réaliser, se réaliser à longue échéance, ou être imminent, sans que l'on ait la possibilité de le savoir à l'avance. Peut-il y avoir urgence alors même que le péril à prévenir est incertain et qu'il n'est donc par définition pas imminent au sens classique du terme ? La résolution de cette contradiction vient de ce que, sans être certaine, l'imminence n'est pas exclue, et c'est en raison de cette non-exclusion qu'est interrogée l'éventualité d'une action d'urgence.

Dans sa thèse sur le principe de précaution et les risques sanitaires², Karine Foucher eu l'occasion d'évoquer la question de la conciliation de l'urgence et de la précaution³. La citation de cette étude est d'autant plus pertinente dans le cadre d'une étude de droit de l'environnement que les questions environnementales, au sens large, intègrent très largement en leur sein la dimension sanitaire.

L'auteur évoque l'interface urgence/précaution essentiellement au titre des mesures conservatoires pouvant être prononcées en cas de risques graves et immédiats. Elle établit le lien suivant entre ces deux notions : selon elle, toute décision conservatoire doit être fondée

¹ SADELEER Nicolas (de), *idem.*, p. 559.

² FOUCHER Karine, Principe de précaution et risque sanitaire, L'Harmattan, 2002, 560 p.

³ FOUCHER Karine, *idem.*, p. 368-386 notamment.

sur des données scientifiques, exigence qui « se traduit dans de nombreux textes par la subordination de l'intervention des autorités compétentes à l'existence d'un risque ou d'un danger "grave et immédiat" ; ce qui renvoie à une situation d'urgence »¹. Le principe de précaution ne remettrait pas fondamentalement en cause ce mécanisme de prononcé de mesures conservatoires. Il abaisserait uniquement le seuil de déclenchement de l'action publique, les certitudes scientifiques n'étant plus nécessaires : « il n'impose donc pas une négation mais un aménagement de l'obligation de justification scientifique »². Pour l'auteur « l'urgence est précisément au cœur du principe de précaution, qui l'enrichie cependant en commandant d'agir malgré l'absence de certitude scientifique »³.

Mais la bonne conciliation de l'urgence et de la précaution reste délicate, car elle ne consiste pas en un simple infléchissement de l'urgence au sens traditionnel, elle pose en réalité la question fondamentale de notre conception de l'immédiateté. Sous couvert d'un banal abaissement du seuil de certitude scientifique nécessaire au prononcé d'une mesure conservatoire, le principe de précaution mène à pouvoir agir sous le sceau de l'urgence afin de prévenir des dangers non nécessairement immédiats puisque par définition incertains. Le problème se résume en distinction des conséquences dommageables d'une part et de l'exposition au risque d'autre part. « Si par l'expression "risque grave et immédiat", on vise la proximité temporelle des dommages, du préjudice, alors les textes imposant cette condition à l'intervention des autorités de police n'autorisent pas l'adoption de mesures de précaution. C'est ce à quoi semble renvoyer l'acception classique de la notion d'urgence. Si par contre on vise l'exposition au danger, alors la prévention du risque peut très bien requérir une action urgente sans pour autant que les effets dommageables ne surviennent immédiatement »⁴.

¹ FOUCHER Karine, *ibidem*, p. 368.

² FOUCHER Karine, *ibidem*, p. 382.

³ FOUCHER Karine, *ibidem*, p. 368.

⁴ FOUCHER Karine, *ibidem*, p. 385.

Tout est là en réalité. L'incertitude scientifique mène à ce que l'on ne puisse pas être certain de l'imminence du péril. Mais elle mène réciproquement, et tout autant, à ce que l'on ne puisse pas davantage écarter l'éventualité de cette imminence. La notion d'exposition au danger court-circuite la difficulté théorique qu'il peut y avoir à agir d'urgence afin de prévenir un péril non immédiat, car plus qu'imminente, elle est actuelle.

L'auteur cite d'ailleurs à l'appui de ses réflexions les lignes directrices établies par la Commission européenne s'agissant du principe de précaution au sein desquelles il est précisé que « la gravité et l'irréversibilité des effets à long terme doivent être prises en compte pour évaluer la proportionnalité des mesures qui consistent à mettre en place sans délai des actions susceptibles de limiter ou supprimer un risque dont les effets ne seront apparents que dans dix ou vingt ans. Le risque reporté dans l'avenir ne peut être éliminé ou réduit qu'au moment de son exposition, c'est-à-dire immédiatement »¹.

Le juge administratif, si timide à faire application du principe de précaution tel que nous y reviendrons au paragraphe suivant, put évoquer dans cet esprit mais dans le cadre d'un contentieux non emprunt d'incertitude, l'idée d'appréhender ce qui « peut arriver à tout moment »².

2. La cohabitation de l'urgence et de la précaution en droit positif

Comme toujours en matière de précaution, il convient de se méfier de l'usage du vocable au sens commun non juridique du terme. Les textes et les décisions de justices emploient parfois le mot « précaution » sans pour autant faire référence au « principe de précaution » et à l'ensemble de ses implications, et pourraient tout autant faire usage du terme « diligence ».

¹ FOUCHER Karine, *ibidem*, p. 386.

² TA Rennes, ord, 9 juillet 2003, *Association pour la protection des sites des abers* ; confirmé par CE, 3 mars 2004, *Société Ploudalmezeau Breiz Avel*.

L'arrêt de la Cour d'appel de Lyon dans l'affaire *Balusson et autres*¹ en fit par exemple un tel usage. Dans cette affaire relative au décès de 23 personnes suite à l'inondation d'un terrain de camping aménagé sur le territoire de la commune du Grand Bornand, il fut notamment reproché au maire de n'avoir pas pris « les mesures d'urgence qui s'imposaient »², et plus précisément, au vu des informations qui étaient les siennes avant le drame, de n'avoir pas exercé « les pouvoirs de police qu'il tenait de l'article 107 alinéa 1 du code de l'administration communal, repris par l'article L. 131-2 du Code des communes, alors en vigueur, qui lui imposait de veiller à la sécurité publique et, plus particulièrement, de prévenir par des *précautions*³ convenables les fléaux calamiteux tels que les inondations (...) ; qu'en méconnaissant ainsi ses obligations, le maire a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune à l'égard des victimes ». Il ne fait guère de doute ici que le juge emploie le terme « précautions » au sens de « diligences » sans renvoyer au principe de précaution lui-même.

Au delà de ces imprécisions qu'il est important de bien détecter, la confrontation du principe de précaution proprement dit à la notion d'urgence connaît, en sus de la dimension théorique évoquée dans le paragraphe précédent, un certain nombre de déclinaisons effectives en droit positif. Aucun parallèle express entre urgence et précaution n'y est établi, à une exception près. Le seul texte accolant nommément les deux termes est l'arrêté du 30 juillet 1996 portant création du comité de la prévention et de la précaution⁴. Ce comité qui n'a qu'un rôle consultatif et d'expertise peut faire « appel à des experts, notamment en situation d'urgence »⁵. Au-delà de la question urgence/expertise, on voit qu'une instance compétente en matière de prévention et de précaution peut être saisie en « situation d'urgence ». On peut

¹ CAA Lyon, 13 mai 1997, *M. Balusson et autres*

² Note sous l'arrêt dans *Droit de l'environnement*, septembre 1997, n° 51, p. 12

³ Souligné par nous.

⁴ JO du 8 août 1996.

⁵ Article 3 de l'arrêté.

opposer à cette observation une certaine ambiguïté du texte et le fait que « faire appel à des experts, notamment en situation d'urgence » peut être compris non pas comme une compétence de l'instance en question en matière d'urgence, mais comme la possibilité qui lui serait offerte de palier à d'éventuelles carences en personnel via le recours à des personnalités extérieures. Dans cette seconde hypothèse, c'est l'avis ou l'expertise qui sont urgents, et non pas la situation initiale qui a motivé la saisine du comité. Mais ici aussi, comme précédemment, le lien entre urgence et précaution reste établi car l'avis ou l'expertise visés portent malgré tout sur des questions de prévention ou de précaution.

Cet arrêté est en tout état de cause une preuve expresse du fait qu'urgence et précaution ne sont pas nécessairement antinomiques. Ils peuvent sans doute l'être parfois, mais d'une manière générale, ils ne le sont pas nécessairement.

Pour le reste et pour autant, le terme « précaution » n'est jamais employé expressément. Il apparaît cependant de manière implicite au travers de certains textes abordant des questions d'urgence environnementale, ce qui ne va pas sans soulever de lourdes interrogations sémantiques (α). Il transparait ainsi via des dispositions relatives à la gestion de situations d'attente d'avis scientifiques (β), de mécanismes de seuils (γ), de justifications *a posteriori* (δ), ainsi qu'en matière contentieuse¹ (ϵ).

α – Urgence, précaution et incertitudes textuelles

La frontière entre la prévention et la précaution tient au degré de certitude entourant le danger couru. Parer à un danger certain relève du principe de prévention. Parer à un danger incertain

¹ Pour une évocation de la thématique urgence/prévention/précaution en matière contentieuse, V. notamment BOYER Pierre, « Abandon de captage d'alimentation en eau potable : courage, fuyons la pollution ! Le juge de l'urgence n'est pas le juge de la prévention ! », Revue de droit rural, 1^{er} juin 2003, n° 314, p. 390-396, note sous TA Rennes, 20 décembre 2002, M. et Mme Le Bihan, n° 02-5008.

relève du principe de précaution. Présentée de la sorte la distinction paraît aisée. Mais dans la plupart des textes, lorsque l'on ne se préoccupe pas d'employer expressément l'un ou l'autre de ces deux termes, alors même que l'on envisage d'agir en amont du danger, il est parfois difficile de savoir si les dispositions en cause sont une incarnation de l'un ou l'autre principe. Il peut par exemple être difficile d'interpréter le sens exact de l'expression « de nature à ». Un élément *de nature à* créer un danger est-il un élément dangereux ou susceptible, sans certitude, d'être dangereux ? De cette interprétation dépend la filiation d'avec l'un ou l'autre principe sus évoqués. Le décret du 29 septembre 1982, pris pour l'application de la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle¹ dispose, au titre des dispositions particulières applicables aux permis d'immersion de déblais de dragage², que « en cas d'urgence résultant d'un événement fortuit *de nature à*³ compromettre la continuité du service public portuaire, les opérations d'immersion de déblais de dragage peuvent être engagées sans délai, à charge pour la personne publique pour le compte de laquelle les travaux de dragage sont effectués, de saisir immédiatement le préfet maritime et le commissaire de la République compétent pour délivrer le permis, qui apprécie s'il y a lieu de délivrer un permis provisoire »⁴. Quel sens conférer à ce « de nature à » ? L'événement fortuit dont il est question compromet-il la continuité du service public maritime ou la chose n'est-elle que possible, sans certitude ? En réalité, et si l'on s'en tient à la stricte analyse des mots, les deux sens sont possibles, et par conséquent les deux principes juridiques peuvent transparaître à travers cette disposition.

¹ Décret n° 82-842 (JO du 3 octobre 1982).

² Chapitre 5 du décret.

³ Souligné par nous.

⁴ Article 26 du décret. Précisons qu'à l'inverse, dans d'autres domaines, ce sera parfois la continuité du service public à laquelle il pourra être porté atteinte en raison de l'urgence ; V. notamment pour l'exemple à ce sujet la note de Lilian BENOIT sous CAA Marseille, 12 décembre 2002, *Commune de Ramatuelle c/ M. Tomaselli*, Environnement, 1^{er} juillet 2003, n° 7, p. 19.

La loi du 7 juillet 1976 précitée¹ contenait d'ailleurs déjà une telle ambiguïté au titre des dispositions relatives à la lutte contre la pollution marine accidentelle². Elle mettait en effet en place un mécanisme de mise en demeure visant les navires, aéronefs, engins ou plates-formes victimes d'une avarie ou d'un accident en mer, transportant ou ayant à leur bord des substances nocives, dangereuses, ou des hydrocarbures, « et *pouvant*³ créer des dangers graves et imminents (...) »⁴. Ici aussi que signifie « pouvant » ? Le danger grave et imminent dont il est question est-il certain ou potentiel ? Un élément de réponse existe ici à la différence du cas précédent. Sont en effet visées des avaries et accidents qui, par définition, sont plus ou moins conséquents. L'on peut dès lors admettre que le texte ne vise implicitement que les événements de ce type – importants – et dont l'issue tragique est certaine. On objectera cependant que si telle était la volonté du législateur il aurait tout à fait pu, au lieu d'évoquer des événements « pouvant créer des dangers », viser des événements « entraînant un danger ». On ajoutera d'ailleurs à cet égard que d'une manière générale, et en l'absence même de tout incident ou de toute avarie, un navire, un aéronef, un engin ou une plate-forme qui transporte ou a à son bord des substances nocives, dangereuses, ou des hydrocarbures, constitue en lui-même et au-delà d'une éventuelle situation critique imminente et ponctuelle, une exposition continue au danger. Le danger n'est alors pas strictement imminent et l'argument n'est donc pas tout à fait pertinent en l'espèce puisque seuls les dangers « graves et imminents » sont expressément visés ; mais cela étaye encore une fois la thèse de l'incertitude quant au risque appréhendé par cette disposition.

¹ Loi n° 76-599 (JO du 8 juillet 1976).

² Chapitre 2 de la loi.

³ Souligné par nous.

⁴ Article 16 alinéa 1 de la loi. V. aujourd'hui l'article L. 218-72 du code de l'environnement.

La filiation entre urgence et précaution apparaît en revanche sans ambiguïté dans d'autres textes, parmi lesquels on peut notamment relever des cas de gestion d'urgence d'attente d'avis scientifiques.

β – La précaution et la gestion d'urgence d'une situation d'attente d'avis scientifique

Certains textes, sans employer expressément le terme précaution, mettent en relief la nécessité d'agir avant que les experts n'aient pu se prononcer. Il s'agit bel et bien de précaution car la controverse scientifique n'est par définition pas tranchée. Il n'est d'ailleurs même pas question de la confrontation de deux (ou plus) opinions expertes divergentes, mais d'une absence totale de position scientifique et donc de repère en la matière pour le décideur.

On peut notamment citer ici l'arrêté du 19 mars 2001 portant prohibition de la circulation ou du transport sur le territoire national de tout animal des espèces sensibles à la fièvre aphteuse (espèce bovine, ovine, caprine, porcine et autres bi-ongulés) et de tout équidé¹. Ce texte, dans ses visas, justifie l'interdiction de circulation de ces différentes espèces de la façon suivante : « Vu l'urgence et considérant que, dans l'attente de l'avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments sur la saisine en date du 16 mars 2001, il convient de prendre des mesures sans délai ».

La procédure de droit commun consistant à recueillir l'avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments n'offre pas, selon le ministre de l'agriculture et de la pêche, de garanties suffisantes. Mais il ne dispose pas de l'avis d'expert lui permettant précisément de se positionner en connaissance de cause.

¹ JO du 22 mars 2001.

On objectera à cela que la fièvre aphteuse peut être considérée comme une maladie dont les dangers sont connus. Mais les restrictions imposées par l'arrêté sont relatives au transport de toutes les bêtes pouvant dans l'absolu être touchées, et ce sur tout le territoire national. L'ampleur de la mesure n'est en rien comparable avec l'isolement ou l'abattage ponctuel de tel ou tel troupeau. On dépasse donc de beaucoup la prévention des risques connus et certains.

γ – Urgence, précaution et mécanisme de seuil

L'arrêté du 30 novembre 2001 fixant des critères permettant de déterminer les élevages issus de la zone située autour de l'usine d'incinération d'ordures ménagères de Gilly-sur-Isère (Savoie) soumis à des mesures de restriction en application de l'article L. 234 du code rural¹ illustre l'éventualité de cette cohabitation. Ce texte, qui vise l'urgence à la fin de ses considérants, dispose que sont soumises aux restrictions les bêtes dont les analyses révèlent un taux supérieur à celui recommandé par l'OMS. Dans le cadre de ce texte comme dans celui de toute disposition de ce type, la décision est mécanique. Mais la précaution peut apparaître au niveau de la fixation du taux de référence. Ce seuil peut être le fruit de certitudes scientifiques mais peut tout aussi bien être la résultante d'une connaissance approximative du phénomène et voir son niveau fixé volontairement en dessous des estimations les plus alarmistes, par précaution. Tel est par exemple peut-être le cas du taux OMS évoqué.

Dans une telle situation, la décision induite par le franchissement du seuil antérieurement fixé, alors même qu'elle ne relève pas en elle-même d'une démarche de précaution, se voit malgré tout emprunte de ce principe par ricochet. De tels mécanismes de seuils sont courants en

¹ JO du 5 décembre 2001.

matière d'urgence¹ et incarnent sans qu'on le sache nécessairement l'une des facettes du lien urgence / précaution.

δ – Urgence, précaution et justification *a posteriori*

L'idée de justification *a posteriori* recouvre très largement la notion de présomption simple. L'équivalence n'est cependant pas totale. La présomption simple, à la différence de la présomption irréfragable, peut se voir invalidée par l'apport postérieur de la preuve contraire. Mais tant que cet élément de preuve nouveau n'est pas apporté, la présomption garde sa validité. Contrairement à cela le mécanisme que nous appelons ici « justification *a posteriori* » équivaut à une présomption simple temporaire. Il y a présomption pendant un certain laps de temps au terme duquel la preuve doit être apportée. Il ne s'agit pas ici d'apporter la preuve contraire, mais celle du bien fondé de la présomption. Si celle-ci n'est pas apportée l'on bascule alors de fait dans l'irréfragable contraire.

L'arrêté du 3 janvier 1986 portant restriction d'usage de l'aérodrome de Paris-Charles-de-Gaulle dans le but de réduire les nuisances acoustiques autour de la plate-forme² illustre les propos précédents. Ce texte fixe des plages horaires de restriction pour certains types d'avions³ tout en listant des cas exceptionnels dans lesquels il sera possible de décoller et d'atterrir malgré l'interdiction de principe⁴. Parmi ces cas l'on trouve « l'urgence tenant à des raisons de sécurité de vol ». L'urgence permet de déroger à la règle de principe visant à limiter les nuisances sonores autour de l'aéroport. L'article 2 de l'arrêté précise enfin que l'on

¹ On pensera notamment à la législation sur l'air évoquée au chapitre précédent et à ses seuils d'alerte définis à l'article L. 221-1, II, 2° du code de l'environnement : « niveau de concentration de substances polluantes dans l'atmosphère au delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine ou de dégradation de l'environnement à partir duquel des mesures d'urgence doivent être prises ».

² JO du 11 janvier 1986.

³ Article 1 de l'arrêté.

⁴ Article 2 de l'arrêté.

doit justifier de cette dérogation sous 24 heures. En d'autres termes, et si l'on retrace la chronologie d'une procédure type, un avion peut être autorisé à atterrir ou à décoller en période d'interdiction, pour raison de sécurité de vol, sans que la preuve de cet impératif de sécurité n'ait été apportée, à charge pour lui de la fournir sous 24 heures. Au moment où l'autorisation est donnée, on ne sait pas si celle-ci est justifiée, il y a un doute, une incertitude... Mais l'intérêt en cause (la sécurité de vol) est d'une telle importance que l'on accorde l'autorisation malgré ce doute. Qu'est-ce d'autre que de la précaution ? La différence d'avec le cas classique est que cette précaution s'exerce ici au détriment de la protection de l'environnement qui, en l'espèce, ne l'emporte pas sur l'impératif de sécurité aérienne.

ε – Urgence, précaution et suspension pour défaut d'étude d'impact

Il s'agit sans aucun doute du mécanisme le plus connu en matière d'urgence environnementale¹. L'article L. 554-11 du code de justice administrative dispose que « si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé à l'alinéa 2 du présent article 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. » L'essence d'une étude d'impact est d'étudier les dangers que peut engendrer un projet sur l'environnement. Mais toute étude d'impact ne débouche pas nécessairement sur la caractérisation de dangers importants à même de motiver l'interdiction de l'aménagement envisagé. L'étude peut, si le projet est bien fait, attester de son innocuité. Dès lors l'absence d'étude d'impact n'est en aucun cas la démonstration de l'existence d'un danger pour l'environnement. De ce point de vue, la disposition visée est une

¹ Pour une vision globale du couple juge administratif / étude d'impact, V. notamment STRUILLON Jean-François, « L'évolution du cadre légal des études d'impact », Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial/2004 : Le juge administratif et l'environnement, p. 75-82.

incarnation légale du principe de précaution, puisqu'elle impose le prononcé de la suspension dans ce type de situations incertaines¹.

c - La question de l'intégration essentielle de l'urgence par la précaution

Au-delà de la distinction exposition au risque / conséquences dommageables effectives exposée précédemment et qui mène à ce qu'une action de précaution urgente puisse se concevoir théoriquement, Karine Foucher va encore plus loin dans son analyse précitée et considère que le principe de précaution intègre en lui-même et nécessairement la notion d'urgence. La réciproque n'est pas forcément vraie mais l'urgence, elle, ferait « partie intégrante du principe de précaution »². Selon l'auteur, « l'urgence est bien au cœur de la problématique qui sous-tend le principe de précaution, dans la mesure où s'il n'y avait pas d'urgence à agir, les autorités compétentes pourraient attendre d'avoir toutes les connaissances sur le risque, et le problème de l'action en contexte d'incertitude scientifique ne se poserait même pas »³.

Cette vision du problème est intéressante. En effet à quoi bon agir dans l'incertitude s'il est possible d'attendre et de prendre une décision dont les bases scientifiques seraient solides ? Si l'on agit malgré tout c'est bien, précisément, que l'on ne peut pas se permettre d'attendre. Dans ce sens toute action de précaution comprendrait en elle-même une certaine dose d'urgence, alors même que toute urgence ne serait pas nécessairement liée à une démarche de précaution.

¹ Pour une évocation jurisprudentielle V. notamment DREYFUS Jean-David, « Actualité jurisprudentielle », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 11/10/2004, n° 34, p.1872-1892 ; ou encore CHAUVAUX Didier, « Quel est le régime juridique des requêtes en référé invoquant l'absence d'étude d'impact ? », note sous CE, 14 mars 2001, *Commune de Goutrens*, *Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel*, n° 4/2001, p. 15-19.

² FOUCHER Karine, *ibidem*, p. 385.

³ FOUCHER Karine, *ibidem*, p. 385.

Mais cette inclusion de la précaution dans l'urgence pose cependant un problème théorique, car elle se fonde exclusivement sur la dimension temporelle de l'incertitude scientifique. Or cette incertitude peut tout autant porter sur la substance du risque, et parfois-même exclusivement sur elle. L'on peut par exemple avoir la certitude que le risque n'est pas imminent tout en doutant de son ampleur. Dans ce cadre, des mesures de précaution peuvent être prises de manière délibérément précoce sans que l'urgence n'ait à y voir de près ou de loin.

C'est ainsi par exemple que le Tribunal de première instance des Communautés européennes précise également, dans l'affaire *Solvay Pharmaceuticals BV c/ Conseil*¹ que « le recours au principe de précaution n'implique pas nécessairement une situation d'urgence. L'adoption d'une mesure de précaution en vue de prévenir un risque non démontrable en l'état des connaissances scientifiques à la date de cette adoption, mais étayé par des indices suffisamment sérieux, peut, dans certains cas, être différée en fonction de la nature, de la gravité et de l'étendue de ce risque, dans le cadre d'une mise en balance des divers intérêts en présence. »²

En légitimant l'inclusion nécessaire de la précaution dans l'urgence par la nécessité qu'il y a à agir, la vision de l'auteur établit une équivalence entre urgence et nécessité d'agir. Or toute action n'est pas motivée par l'urgence. Un décideur peut répondre à une nécessité d'agir dans le cadre procédural et temporel classique de ses compétences, et cela vaut également pour la précaution.

¹ TPICE, 21 octobre 2003, *Solvay Pharmaceuticals BV c/ Conseil* (Aff. T-392/02), note NICOLELLA Mario, La Gazette du Palais, n° 163/0204, p. 43.

² Point 135 de la décision.

Au final l'urgence ne conditionne pas nécessairement la précaution mais n'y est pas davantage systématiquement contradictoire. Du point de vue théorique, les deux concepts peuvent uniquement être considérés comme conciliables via l'appréhension de la notion d'exposition au risque qui permet d'agir immédiatement pour prévenir des dommages dont la survenance effective est incertaine.

Les dernières appréciations critiques exposées et venant relativiser la théorie développée par Karine Foucher ont par ailleurs fait apparaître à quel point temporalité et substance étaient complémentaires en matière d'incertitude. A ce titre, les questions de précaution symbolisent parfaitement les liens qu'entretiennent d'une manière générale les dimensions temporelle et substantielle de l'urgence.

Paragraphe 2 – La précaution, une interface symbolique des déclinaisons extra-temporelles de l'urgence : l'exemple du contentieux de la téléphonie mobile

Les problématiques empruntées de précaution, lorsqu'elles sont appréhendées concomitamment aux questions d'urgence, révèlent avec une particulière acuité la richesse de la dimension temporelle de l'urgence en ce qu'elle connaît une série d'interférences avec des questionnements qui lui sont étrangers en apparence, mais qui en réalité la pénètrent, tout en constituant par ailleurs et en eux-mêmes des sujets d'étude indépendants. Il est ici question de la substance du péril ainsi que de l'exercice de la compétence qualificative.

La mise en évidence des liens que peut entretenir la dimension temporelle de l'urgence avec les deux éléments précités via sa confrontation au principe de précaution apparaît très clairement dans le cadre de la jurisprudence du référé suspension. L'affaire *SFR* du 22 août

2002 en est un exemple majeur (b), au-delà de son caractère de principe quant au refus du Conseil d'Etat de faire application du principe de précaution au provisoire (a).

a – Le contentieux de la téléphonie mobile, pilier fondateur

de la jurisprudence conservatrice du juge administratif français

S'il est possible de parler de conservatisme juridique à l'égard du Conseil d'Etat français quant à son refus d'admettre la possibilité d'une conciliation urgence/précaution, c'est certes au regard des développements théoriques précédents, mais c'est également, et surtout, parce que la référence juridictionnelle que constituent la jurisprudence communautaire en matière d'environnement depuis de nombreuses années a, elle, déjà validé cette cohabitation. On ne pensera pas tant en la matière aux ordonnances d'urgence du Tribunal de première instance des Communautés européennes¹ rendues dans des affaires où la précaution était évoquée, car ces dernières, sans l'exclure, n'ont pas eu l'occasion d'incarner véritablement cette possible conciliation (*cf.* notamment la récente série d'ordonnances *Enviro Tech Europe et Enviro Tech International c/ Commission*²). En revanche, des décisions de fond ont pu expliciter la cohabitation urgence/précaution. Au titre de ces dernières, on relèvera notamment l'affaire *Malagutti-Vezinhet SA c/ Commission*³, à l'occasion de laquelle le Tribunal de première instance des Communautés européennes valide la prise de « mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels pour la santé publique, et ce sans attendre que la réalité et

¹ Sur ces décisions de justice, V. notamment AMBO AVERTY Clarence-T, « Le juge des référés en droit communautaire », Th. Orléans, 1989.

² TPCIE, Ord., 3 février 2004, *Enviro Tech Europe et Enviro Tech International / Commission*, (Aff. T-422/03 R 1); TPCIE, Ord., 2 juillet 2004, *Enviro Tech Europe et Enviro Tech International c/ Commission*, (Aff. T-422/03 RII 2) et TPCIE, Ord., 10 février 2005, *Enviro Tech Europe et Enviro Tech International c/ Commission*, (Aff. T-291/04 R 1).

³ TPICE, 10 mars 2004, *Malagutti-Vezinhet SA c/ Commission*, (Aff. T-177/02), note BOUVERESSE A., *Europe*, 1^{er} mai 2004, n° 5, p. 13-14.

la gravité de ces risques soient pleinement démontrées »¹ dans le cadre de l'art. 8.1. de la directive 92/59/CEE du Conseil, du 29 juin 1992, relative à la sécurité générale des produits évoquant la possibilité de prendre des « mesures urgentes (...) en raison d'un risque grave et immédiat (...) pour la santé et la sécurité des consommateurs (...) ».

En droit national – tel que cela a pu être évoqué au paragraphe précédent –, et tout particulièrement en droit contentieux, le rejet de l'interface urgence/précaution par le juge administratif est sans appel. Son pilier fondateur n'est autre que la jurisprudence *SFR*² précitée.

Dans cette affaire, ou plutôt dans ces affaires puisque six décisions de justices relatives à la même société furent rendues le même jour, le Conseil d'Etat avait à connaître en cassation de l'opposition de maires à l'installation sur le territoire de leurs communes d'éléments de relais nécessaires au réseau de téléphonie mobile (antennes et autres armoires techniques essentiellement). Les six espèces sont comparables et nous n'étudierons donc que la première d'entre elles, particulièrement représentative.

Dans cette première espèce, le maire de Villeneuve-Loubet s'était opposé, par arrêté municipal du 3 décembre 2001, à l'installation de deux bâtis radio par SFR. La société de radiotéléphonie saisit le juge des référés du tribunal administratif de Nice afin de procéder à la suspension de l'exécution de cet arrêté, sans succès, sa requête ayant été rejetée par ordonnance du 3 avril 2002. Le Juge niçois se fonda sur le fait que le rapport d'expert « ne comportait pas d'indications précises quant aux risques pour la santé de la population ». Son raisonnement fut en réalité le suivant : en l'absence d'informations fiables, il convient de ne

¹ Point 54 de la décision. V. sur ce point précis les décisions de référence TPICE, 11 septembre 2002, *Pfizer Animal Health c/ Conseil* (Aff. T-13/99) - point 139 et TPICE, 21 octobre 2003, *Solvay Pharmaceuticals c/ Conseil*, (Aff. T-392/02) - points 121 et 122.

² CE, 22 août 2002, *SFR*.

pas prendre de risque pour la santé de la population, et donc, de ne pas suspendre l'arrêté de refus d'implantation.

Le Conseil d'Etat tint quant à lui un raisonnement diamétralement opposé. Pour le juge de suprême, à l'image de sa motivation dans les cinq autres espèces, c'est précisément parce que le rapport d'expert « ne comportait pas d'indications précises quant aux risques pour la santé de la population » qu'il y a bel et bien urgence à suspendre. Le Conseil d'Etat piétine le principe de précaution en inversant la charge de la preuve : ce n'est pas au potentiel pollueur de démontrer l'innocuité de son activité, mais au potentiel pollué de démontrer le danger auquel il prétend être exposé.

Ce raisonnement fait incontestablement écho au principe de présomption d'innocence : quand il existe une incertitude sur l'identité du coupable, tant que la preuve d'une culpabilité n'est pas apportée, l'innocence est présumée. En matière de précaution telle que cela se présente dans cette affaire SFR, il ne s'agit pas d'une présomption d'innocence mais d'une présomption d'innocuité.

La valeur de principe du refus du Conseil d'Etat de faire application du principe de précaution dans ces décisions du 22 août 2002 est incontestable, en raison des six espèces tranchées de manière identique ce même jour, mais également, dans l'espèce qui nous concerne, de l'injonction faite au maire d'instruire la déclaration de travaux sous quinze jours, et sous astreinte de 1000 euros par jours de retard¹.

Fin 2003, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de faire application de ce même raisonnement dans le cadre d'une affaire similaire opposant la société Orange France SA à la commune de Saint-cyr-l'école². Cette dernière refusait l'implantation de relais téléphoniques à moins de 100 mètres des habitations. Le Conseil d'Etat confirmera la suspension de cette interdiction

¹ Considérant 9 de la décision.

² CE, 29 octobre 2003, *Commune de Saint-cyr-l'école*.

prononcée par ordonnance de référé, en raison de l'absence « d'éléments de nature à valider l'hypothèse de risques pour la santé publique pouvant résulter de l'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les antennes relais ».

Début 2004, le Conseil est allé encore plus loin dans sa rigidité d'analyse, adoptant une posture s'apparentant de plus en plus au parti-pris au détriment du droit, à l'image du tristement célèbre contentieux des centrales nucléaires. Dans l'affaire *Société Orange France c/ Commune de Villasavary*¹, le Conseil d'Etat ne se contente pas de confirmer la présomption d'innocuité, il évoque « l'absence au dossier d'éléments de nature à établir l'existence de risques *sérieux*² [et non plus seulement de risques] pour la santé publique ». Cette adjonction du qualificatif sérieux traduit une incontestable montée en charge de la part du juge suprême, car la démonstration d'un risque simple ne suffit plus à justifier de l'urgence.

Précisons enfin, pour mettre en relief l'étendue de la rigidité quasi idéologique dont a fait preuve le Conseil d'Etat, que la Commune de Villasavary avait proposé un autre site d'implantation à Orange, offrant ainsi à cette dernière la possibilité de préserver ses intérêts, et garantissant au surplus l'intérêt public de couverture du territoire. Cette circonstance fut pour autant jugée sans influence quant au solutionnement de l'affaire.

Des décisions de justice défavorables aux opérateurs furent certes rendues dernièrement, en 2004³ et début 2005⁴ à propos d'implantation de relais téléphoniques. Mais ces censures furent prononcées car les territoires des communes concernées étaient déjà couverts par le

¹ CE, 15 mars 2004, *Société Orange France c/ Commune de Villasavary*, note DU MARAIS Bertrand, La Gazette du Palais, 12 janvier 2005, n° 12, p. 45-48.

² Souligné par nous.

³ V. notamment CE, 28 avril 2004, *SFR c/ Commune de Saint-Sylvain-d'Anjou*, note VERET Danièle et VEVE Arnold, La Gazette du Palais, 9 février 2005, n° 23, p. 31-34

⁴ CE, 11 février 2005, *Société Orange France SA*. Pour des commentaires récents sur le contentieux des relais de téléphonie mobile, V. notamment Rolin Frédéric et autres, « Actualité jurisprudentielle », Actualité Juridique du Droit Administratif, 28 juin 2004, n° 24, p. 1297-1317 ; HUL Sylvain et autres, « Actualité jurisprudentielle », Actualité Juridique du Droit Administratif, 26 juillet 2004, n° 28, 1530-1555 ; ou encore SCNEIDER Raphaël, « Droit administratif – Installations classées », Revue Juridique de l'Environnement, 1^{er} septembre 2004, n° 3, p. 333-359

réseau de téléphonie mobile et que cette implantation paraissait donc superficielle. Mais si tel n'avait pas été le cas, il ne fait guère de doute que les maires auraient vu leurs arrêtés de refus d'implantation suspendus.

b – La précaution, témoin privilégié de la périphérie de la temporalité

La précaution joue ce rôle de témoin privilégié à deux titres. Elle fait tout d'abord écho aux interférences substantielles de la question temporelle (1), tout en interrogeant ensuite l'exercice de la compétence qualificative (2).

1. Le lien temporel/substantiel au fondement de l'urgence

Dans l'affaire *SFR* de même que dans l'ensemble des décisions ultérieures s'en inspirant, l'incertitude relative au caractère suffisamment proche du danger à prévenir est intrinsèquement liée à l'incertitude quant à l'existence même du danger, et donc à sa suffisante gravité. Lorsque le juge fait application de ce que nous avons qualifié précédemment de « présomption d'innocuité » pour déterminer s'il y a ou non urgence, il se positionne en réalité sur la substance du risque. Les dimensions temporelle et substantielle de l'incertitude et par ricochet de l'urgence qu'elle génère – ou qu'elle ne génère pas en l'occurrence – s'en trouvent intimement liées.

D'une manière générale, l'espèce illustre le fait que rapidité et gravité s'entre conditionnent, se justifient mutuellement au fondement de l'urgence. La rapidité d'une décision d'urgence n'a de sens qu'à l'aune de la gravité du péril à prévenir : à quoi bon prévenir d'urgence un

événement aux conséquences insignifiantes ? ; de même que la gravité de l'absence de décision d'urgence n'a elle aussi de sens qu'au regard de la proximité effective ou potentielle (*cf.* notion d'exposition au risque) du péril : à quoi bon prévenir d'urgence un péril grave mais assurément lointain ?

Au-delà des décisions de justice, des raisonnements doctrinaux révèlent également, involontairement, cette co-conditionnalité du temporel et du substantiel. Tel fut par exemple le cas de Nicolas de Sadeleer cité plus haut et plaidant dans les colonnes de la RFDA pour l'application du principe de précaution dans le cadre des procédures d'urgence afin de se donner le temps de statuer au fond sans courir de risque quant à la réalisation des dommages potentiels. Son raisonnement se structurait autour de la prévention de l'irréversibilité : « En sus de la question de la charge de la preuve, l'adoption de mesures provisoires dans le cadre des procédures d'urgence devrait également constituer l'un des modes de déclinaison du principe de précaution. Parce qu'il commande de prendre suffisamment de temps, ce principe devrait encourager le juge des référés à prescrire plus facilement les mesures provisoires qui lui permettent de connaître du litige au fond en meilleure connaissance de cause et éviter ainsi de se trouver confronté à des situations irréversibles rendant sa décision platonique »¹.

Cette formulation comporte une légère ambiguïté en ce qu'elle semble présenter l'adoption de mesures d'urgence comme l'outil de l'application ultérieure plus confortable (*cf.* « prendre suffisamment de temps ») du principe de précaution lors du jugement au principal. Deux temps se succéderaient alors : celui des mesures d'urgence, puis celui de la précaution. Mais ce cloisonnement masque le fait que les mesures d'urgence en question sont elles-mêmes nécessairement prises en application du principe de précaution. L'incertitude qui plane s'agissant de la réalisation du risque dénoncé par le demandeur vaut certes au principal, mais

¹ SADELEER Nicolas (de), « Les avatars du principe de précaution en droit public, effet de mode ou révolution silencieuse ? », Revue Française de Droit Administratif, 2001, p. 547-562, p. 557.

elle est tout autant présente, et sans doute même encore davantage, quant à sa prévention provisoire immédiate. En contexte d'incertitude scientifique, les mesures d'urgence ne sont pas les outils d'une application ultérieure du principe de précaution, elle constituent en elles-mêmes une mise en œuvre de ce principe.

L'intérêt de cette réflexion de Nicolas de Sadeleer quant aux liens qu'entretiennent temporel et substantiel vient de ce que l'auteur, à l'image du Conseil d'Etat dans l'affaire SFR, ne les dissocie pas. Au contraire il les confond en justifiant le temporel (l'immédiateté de l'action) par le substantiel (l'éventualité d'une situation irréversible).

2. Le délicat exercice de la compétence qualificative

La détermination de la temporalité est en partie conditionnée par la détermination de la dangerosité qui, elle, révèle la délicatesse de l'exercice de la compétence qualificative. Ainsi, pour revenir une dernière fois sur la présomption d'innocuité sus-évoquée, sa filiation d'avec la présomption d'innocence n'est en réalité qu'apparente et constitue une caution fallacieuse de la conception du poids de la charge de la preuve qu'expose ici le Conseil d'Etat.

Dans le cadre de la présomption d'innocence, il s'agit d'arbitrer entre le respect de la personne humaine, de sa liberté, de sa réputation... d'une part, et le « réconfort populaire » qu'il y aurait à se trouver un coupable avant l'heure d'autre part. Le prima du premier sur le second s'impose sans discussion. En matière de présomption d'innocuité en revanche, l'arbitrage doit en l'espèce se faire entre les intérêts économiques et financiers d'une société faisant usage des procédés litigieux dans le cadre de son activité d'une part, et la protection de l'environnement, et plus précisément de la santé publique, d'autre part. La primauté des premiers sur la seconde telle que la conçoit le Conseil d'Etat est loin d'être aussi évidente – et

en tous les cas non étayée par un principe de référence –, rendant l'exercice de la compétence qualificative autrement plus délicats.

Dans l'exposé de ses motifs¹, le Conseil d'Etat prend soin de faire peser, en face de l'absence de risque sérieux prouvé pour la santé publique, non seulement les intérêts de la société SFR suite aux autorisations qui lui ont été délivrées, mais aussi l'intérêt qu'il y a à couvrir le territoire par un réseau de téléphonie mobile. Il ne s'agit donc pas seulement d'arbitrer entre la santé publique d'une part et des intérêts économiques privés d'autre part, car entre en jeu un autre intérêt public. Reste à savoir en quoi l'intérêt incontestable que présente un tel réseau pour la collectivité justifie de construire des installations sur lesquelles un doute plane en terme de santé publique a proximité d'habitation ? Le même réseau ne peut-il pas fonctionner tout aussi bien avec des relais éloignés des zones habitées ?

Au final, il apparaît que la décision de prendre ou non de tels risques relève manifestement bien plus du choix de société que de l'application du droit *stricto sensu*. Est-il de ce point de vue de la compétence d'un juge, et qui plus est d'un juge unique, de définir de telles options ? La précaution révèle ici toute la portée de la question de l'exercice de la compétence qualificative en matière d'urgence.

Tel que démontré, la précaution est une interface particulièrement révélatrice des liens que la détermination temporelle de l'urgence entretient avec sa dimension substantielle et l'exercice de la compétence qualificative.

Mais ces deux éléments constituent également en eux-mêmes, au-delà des interférences précitées, des domaines d'investigation pleins et entiers dont l'étude est nécessaire à l'appréhension globale de « l'identification de l'urgence ».

¹ Considérant 4 de la décision.

Titre 2 – Les dimensions extra-temporelles

de l'urgence environnementale

D'une manière générale, si l'idée de rapidité est bien entendu centrale, tel que développé dans le titre précédent, l'importance de la menace à laquelle il s'agit de faire face est tout aussi fondamentale au cœur de la notion d'urgence. « (...) Même si nombre de décisions insistent exclusivement sur l'imminence du danger, les fortes probabilités de sa survenance, il faut bien voir que l'élément essentiel demeure toujours (...) la nature de l'intérêt en cause car la plus claire imminence menaçant une valeur jugée secondaire ne saurait constituer l'urgence »¹. Il n'y a pas urgence, malgré l'imminence, sans une certaine gravité du péril à prévenir².

Certains textes à la formulation ambiguë semblent même en faire parfois une composante exclusive, à l'image de l'arrêté du 3 septembre 2004 relatif à des mesures de lutte contre la rage évoquant dans ses considérants, « l'urgence liée à la mise en évidence d'un cas de rage canine (...) et de l'impossibilité de retrouver l'ensemble des carnivores domestiques susceptibles d'avoir été en contact avec cet animal »³. Il en va de même de certaines motivations prétoriques, telles celle du Conseil d'Etat dans l'affaire *Société carrière et matériaux*⁴ où le juge précise que « compte tenu du coût très élevé pour la société requérante d'un déplacement des installations en cause, dont il n'est pas sérieusement contesté qu'il affecterait gravement sa situation financière, la demande présentée par celle-ci revêt le caractère d'urgence requis ».

D'une manière indirecte et plus subtile, la circonstance selon laquelle dans une même affaire - et donc, *a fortiori*, dans des situations de fait (et notamment temporelles) identiques, le juge

¹ RIALS S., Le juge administratif français et la technique du standard, L.G.D.J., 1980, 564 p., p. 96.

² V. notamment sur la notion de gravité intrinsèque à l'urgence : ORTEGA Olivier, « La notion d'urgence », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} octobre 2003, n° 3/18, p. 3057-3062.

³ Arrêté du 3 septembre 2004 relatif à des mesures particulières de lutte contre la rage applicables dans les départements de la Dordogne, de la Gironde et de Lot-et-Garonne (JO du 4 septembre 2004).

⁴ CE, 16 décembre 2004, *Société carrière et matériaux*.

qualifie l'urgence dans le cadre de la procédure de référé suspension tout en le refusant dans celle de référé liberté (imposant au surplus l'atteinte à une liberté fondamentale) illustre de fait la dimension finaliste de l'urgence, sa nécessaire référence à une fin, à un objectif substantiel au service duquel est mise en œuvre une action dans et sur le temps¹.

Suite à la réforme du référé suspension, le Conseil d'Etat mit très rapidement en relief cette dualité d'éléments constitutifs. Dès février 2001 le juge de cassation précisa que « l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière *suffisamment grave et immédiate*², à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre »³. Cette position de principe sur l'urgence est constante en contentieux administratif en général, et en contentieux de l'environnement en particulier⁴.

Tel qu'esquissé plus haut par le prisme de la précaution, si le niveau de gravité du péril fait partie intégrante de la constitution de l'urgence (chapitre 1) il révèle également, et au-delà, la haute importance de l'exercice de la compétence qualificative. Selon que l'autorité compétente sera politique ou administrative, selon qu'elle exercera une compétence liée ou

¹ V. notamment CASSIA Paul et BEAL Antoine, « L'interprétation finaliste de l'urgence », Actualité Juridique du Droit Administratif, 16 juin 2003, n° 22, p. 1171-1178.

² Souligné par nous.

³ CE, 28 février 2001, *Préfet des Alpes-maritimes et Sud-Est Assainissement*. V. note Revue Juridique de l'Environnement n°2/2002, pp.237-239. V. également SEBAN Alain, « A quelle condition une décision administrative peut-elle être suspendue par le juge des référés : CE, 28 février 2001, *Sud-Est Assainissement...* », Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel, n° 3/2001, p. 9-20. Pour une mise en évidence formelle de cette double composition de l'urgence, V. par exemple également le commentaire sous les décisions TA Toulouse, 25 juin 2002, *Mme Ardouin et autres* ; et 10 juillet 2002, *Mme Alonso et autres*, Revue Juridique de l'Environnement, n°1/2004, p.49-66.

⁴ V. notamment les décisions CE, 29 janvier 2003, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement* (s'agissant de la suspension d'exécution d'un arrêté déclarant d'intérêt général des travaux de restauration et d'entretien de cours d'eau) ; CE, 16 octobre 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages* ; CE, 19 novembre 2003, *Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales* (s'agissant de la suspension d'arrêtés autorisant l'usage de poisons en matière de lutte contre des nuisibles) ; CE, 3 décembre 2003, *Ministère de l'écologie et du développement durable* (s'agissant de la suspension d'un arrêté préfectoral d'injonction en matière de gestion de déchets) ; CE, 16 février 2004, *Ministère de l'écologie et du développement durable* (à propos de la fermeture d'un camping pour risque naturel) ou tout récemment, CE, 20 avril 2005, *Ville de Lille* (à propos d'un permis de construire).

souveraine... une même situation de fait ne sera pas appréciée – et donc jugée ou non constitutive de l’urgence – de la même manière. L’identification de l’urgence environnementale dépend de la détermination préalable de ses éléments constitutifs, mais elle dépend tout autant de « l’usage » que l’autorité qualificative fera de ces derniers (chapitre 2).

Chapitre 1 - La dimension substantielle de l’urgence environnementale : d’un élément constitutif basique au renouvellement potentiel de l’ordre public

L’évidence première est que l’urgence ne peut renvoyer à des périls anodins, que les intérêts visés doivent être d’une certaine importance, de même que les atteintes qui leur sont portées (section 1).

S’agissant plus précisément du droit de l’environnement, la question se pose de savoir dans quelle mesure la préservation des intérêts écologiques est susceptible d’intégrer cette contrainte. Dans sa thèse, Pierre-Laurent Frier faisait le distinguo entre l’ordre public général (sécurité publique, salubrité publique, tranquillité et moralité publique...), dont la préservation motive sans ambiguïté l’urgence, et l’ordre ou les ordres publics spéciaux pour lesquels la question est plus délicate dans la mesure où les buts poursuivis ne sont pas nécessairement de la même portée¹. Dans ce cadre la question de l’existence, et au-delà de la place éventuelle, d’un ordre public écologique se pose avec une particulière acuité (section 2).

¹ FRIER Pierre-Laurent, L’urgence, L.G.D.J., 1987, 538 p., p. 26.

Section 1 – Le principe d’une mise en concurrence d’intérêts publics ou privés via la notion de gravité

Si le principe d’une certaine gravité du risque est nécessaire et ne pose pas en lui-même de difficulté particulière, toute la question demeure de savoir comment et par rapport à quoi apprécier cette gravité.

Reconnaître l’urgence d’une situation et la nécessité de son traitement particulier, c’est reconnaître de la même manière que le déroulement paisible du droit commun ne permet pas de protéger l’intérêt menacé. Le corollaire en est la nécessité d’une dérogation ou du moins d’une adaptation du droit commun. Sans anticiper sur les développements relatifs au traitement de l’urgence¹, l’idée fondamentale qu’il s’agit d’intégrer ici est que la règle de droit commun écartée protège elle-même un certain nombre d’intérêts qui sont différents de celui auquel veille la dérogation née de l’urgence. Le droit spécial ne peut de ce point de vue avoir sa place que dans la mesure où le danger qu’il endigue l’emporte sur les intérêts au respect desquels veille la règle de droit commun, aussi importants ces derniers soient-ils².

Cette mise en concurrence de la protection de l’environnement avec d’autres intérêts publics ou privés se constate effectivement en droit positif et tout particulièrement dans les motivations des décisions de référé suspension (paragraphe 1). Au-delà, elle suscite un certain nombre d’interrogations quant à la détermination de la notion de gravité (paragraphe 2).

¹ Voir à ce sujet la Partie 2 sur le traitement de l’urgence environnementale.

² Et qui peuvent être tout aussi fondamentaux, par exemple, que la continuité du service public ; V. notamment à titre d’exemple la note de Lilian BENOIT sous CAA Marseille, 12 décembre 2002, *Commune de Ramatuelle c/ M. Tomaselli*, Environnement, 1^{er} juillet 2003, n° 7, p. 19.

Paragraphe 1 – L’effectivité d’une mise en concurrence des intérêts en droit positif

Dans le cadre de l’urgence environnementale, le droit spécial est sous-tendu par l’intérêt écologique, en « compétition » avec le droit commun et les intérêts non écologiques (b). Mais la mise en évidence de cette concurrence intrinsèque à l’urgence est tout autant révélée, sinon plus sinon plus car la tendance est lourde¹, lorsque l’urgence est qualifiée à l’encontre des intérêts écologiques qui animent le droit commun relatif. L’urgence pourra par exemple voir triompher la continuité du service public, etc., sur la protection de l’environnement (a).

a – L’urgence contre la protection de l’environnement

La sécurité publique constitue une part essentielle des éléments susceptibles de l’emporter sur la protection de l’environnement en cas d’urgence.

On peut notamment évoquer ici le droit applicable à la réglementation de l’usage des aéroports. Qu’il s’agisse de l’aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle, de Nice-Côte d’Azur², de Paris-Orly³... des restrictions d’usage sont régulièrement mises en place. Les « nuisances sonores » motivent certaines de ces restrictions, notamment en ce qui concerne les créneaux horaires d’autorisation de décollage et d’atterrissage. Pour ne parler que de Paris-Charles-de-Gaulle, l’arrêté du 3 janvier 1996 portant restriction d’usage de l’aéroport dans le but de réduire les nuisances acoustiques autour de la plate-forme⁴ est des plus explicites. Tout en

¹ V. notamment LEFEUVRE André, « Réflexions sur l’application des procédures d’urgence en matière d’environnement », Droit de l’environnement, 1^{er} janvier 2004, n° 115, p. 18-22, à propos de la volonté plus ou moins affichée du juge de faire prévaloir d’autres intérêts que la protection de l’environnement.

² Article 4 de l’arrêté du 8 mars 1999 portant restriction d’usage de l’aéroport de Nice-Côte d’azur (Alpes-maritimes) (JO du 14 mars 1999).

³ Article 2 de l’arrêté du 29 septembre 1999 portant restriction d’usage de l’aéroport de Paris-Orly (JO du 3 octobre 1999).

⁴ JO du 11 janvier 1996.

fixant des plages d'interdiction pour certains types d'avions¹, l'arrêté liste des cas exceptionnels de dérogation parmi lesquels « l'urgence tenant à des raisons de sécurité de vol »². La prévention des nuisances sonores se soumet ici expressément aux impératifs de sécurité.

Précisons qu'*a contrario*, un problème de sécurité secondaire ne constituant pas une situation d'urgence ne suffirait pas à faire échec au régime d'interdiction et donc à la démarche protectrice.

Dans un tout autre domaine, le décret du 8 octobre 2001 portant création de la réserve naturelle des Coussouls de Crau (Bouches-du-Rhône)³ fait prévaloir la continuité d'un service sur la préservation d'un espace protégé. Le décret pose, comme il est classique de le faire dans les réserves naturelles, une interdiction de principe de tous travaux⁴. Cependant une dérogation, classique elle aussi, permet aux préfets d'autoriser certains travaux après avis du comité consultatif⁵. Dans ce cadre, et par le truchement d'une dérogation de second degré, « en cas d'urgence motivée par des raisons de sécurité ou la nécessité d'assurer la continuité d'alimentation par les réseaux de transport de gaz ou d'électricité, les travaux mentionnés (...) ci-dessus peuvent être réalisés sans autorisation préalable (...) »⁶.

Plus récemment mais de manière similaire le décret du 23 décembre 2004 portant création de la réserve naturelle nationale de l'étang des Landes prévoit une dérogation du même ordre visant les « travaux d'urgence concernant la sécurité des personnes et des biens »⁷.

¹ Article 1^{er} de l'arrêté.

² Article 2 de l'arrêté.

³ Décret n° 2001-943 (JO du 16 octobre 2001).

⁴ Article 16 alinéa 1 du décret.

⁵ Article 16 alinéa 2 du décret.

⁶ Article 16 alinéa 3 du décret.

⁷ Décret n° 2004-1480 du 23 décembre 2004 portant création de la réserve naturelle nationale de l'étang des Landes (Creuse) (JO du 30 décembre 2004). V. également l'art. 1. V. du décret n° 2004-1187 du 9 novembre 2004 portant extension de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine (JO du 10 novembre 2004) à propos d'une disposition similaire visant la sécurité des navires.

Paradoxalement, la protection de l'environnement étant parfois jointe à celle de la sécurité publique – notamment en matière de risques – c'est parfois de l'absence d'atteinte à la sécurité publique (ou jugée telle) dont pâti l'environnement dans sa mise en concurrence avec d'autres intérêts publics. Tel fut par exemple le cas dans l'affaire *Société Nitrochimie* où un arrêté municipal interdisant la circulation de camions transportant des produits dangereux fut suspendu pour atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté d'aller et venir « sans justification tirée de la sécurité publique », « ce blocage injustifié créant une situation d'urgence »¹.

Un certain nombre d'illustrations de « l'urgence contre la protection de l'environnement » peuvent également être mentionnées en droit du contentieux et tout particulièrement dans le cadre de la procédure de référé suspension, car en parallèle de l'utilisation massive de cette procédure par les associations, de nombreuses décisions sont animées d'une logique rigoureusement inverse.

La question la plus symbolique dont le juge ait à connaître en la matière est sans doute celle de la possibilité de principe de motiver la suspension d'un acte protecteur de l'environnement pour prévenir un préjudice d'ordre exclusivement économique ou financier. Si ce type de moyen rentrait difficilement dans le cadre du préjudice « difficilement réparable » du régime du sursis à exécution², quelques espèces permettent d'esquisser une ligne jurisprudentielle différente – qui reste malgré tout à consolider – dans le cadre de la nouvelle procédure de référé suspension.

Dans l'affaire *Chabanon*, l'exploitant d'une carrière avait obtenu la suspension d'un arrêté préfectoral lui interdisant de poursuivre ses activités jusqu'à la réalisation de certains

¹ CE, 26 mars 2004, *Société Nitrochimie*.

² V. à ce sujet les propos de René CHAPUS, *op. cit.*, n° 1571.

travaux¹. Le ministère de l'environnement s'était en l'espèce pourvu en cassation, mais le Conseil d'Etat confirma l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Dijon, estimant, pour ce qui est de l'urgence, que l'arrêté visé lui « portait préjudice de manière suffisamment grave et immédiate ». L'atteinte en cause consistait ici à l'empêcher d'exercer son activité, ce qui renvoie en substance à un argument économique, voire social en intégrant les risques de licenciement...

Postérieurement à cette affaire, le Conseil d'Etat rendit en 2003 deux décisions d'apparence contraire en ce qu'elles rejetèrent les demandes de suspension formulées à l'encontre de décisions administratives protectrices occasionnant un préjudice économique. Mais au-delà de l'apparence, ces jurisprudences s'inscrivent en réalité dans la continuité de l'affaire Chabanon, tout en procédant, certes, à un affinage de la recevabilité de principe des arguments économiques.

Dans une affaire *Gaz de France*², la dite entreprise demandait au juge administratif de suspendre l'exécution d'un arrêté préfectoral lui ordonnant de procéder au pompage d'hydrocarbures flottants sur le site de Cornillon (commune de Saint-Denis). Afin de démontrer l'existence d'une urgence, Gaz de France évoquait deux arguments : une atteinte à la notoriété de l'entreprise en cas d'exécution de l'arrêté ; et le fait que l'administration se serait livrée à une appréciation erronée du coût des travaux dont la réalisation était ordonnée.

Sur la notoriété, qui ne nous intéresse pas directement ici, encore qu'à travers elle apparaisse une incontestable dimension financière, le juge des référés, suivi sur ce point par le Conseil d'Etat, rejeta le moyen en considérant que « l'exécution de l'arrêté contesté, dont la portée est strictement limitée, ne saurait avoir une incidence directe sur la notoriété de l'établissement public Gaz de France ». L'on perçoit que l'argument d'une atteinte à la notoriété n'est pas rejeté en soi, mais en raison de sa portée limitée en l'espèce. S'il s'était agi d'imposer des

¹ CE, 27 juillet 2001, *Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/Chabanon*.

² CE, 13 juin 2003, *Gaz de France*.

pompages à une échelle nationale, sans doute aurait-on jugé que le retentissement médiatique de la chose méritait d'être pris en considération. Précisons d'ailleurs qu'un tel raisonnement ne semble possible que dans la mesure où il existe un doute quant à savoir si la personne morale à laquelle on impose d'effectuer ces opérations est également responsable de la présence de la pollution en question. Car si elle en est responsable, avec certitude, l'éventuelle atteinte à sa notoriété n'est que la conséquence logique et légitime de son comportement antérieur et ne devrait pas, en vertu du principe pollueur/payeur, interférer dans l'analyse du juge.

Quant à l'estimation du coût des travaux prétendument erronée, le Conseil d'Etat jugea que « Gaz de France n'apportait pas de précisions sur l'étendue et l'incidence financière réelle des travaux prescrits par l'arrêté contesté »¹. L'usage des termes « précisions », « réelles »... atteste du fait que ce que reproche le Conseil d'Etat au moyen de Gaz de France n'est pas sa nature exclusivement financière, mais son caractère vague. Il s'agit bien plus d'une protestation brouillonne que d'une argumentation étayée et chiffrée permettant au juge d'apprécier la réalité du préjudice évoqué.

Cinq mois plus tard, dans l'affaire *SARL Fadier élevage*² où ladite société contestait un arrêté préfectoral établissant un plan d'action de protection des eaux contre la pollution par les nitrates agricoles, le Conseil d'Etat refusa de la même manière de prononcer la suspension de l'exécution de l'arrêté, estimant que le fait de produire une expertise comptable démontrant que les investissements induits par la mise en œuvre du plan pour la société rendraient l'exploitation déficitaire pendant trois ans de suite ne constituait pas la « justification concrète » d'une urgence. La portée de la décision s'inscrit en droite ligne de la précédente. Alors même que la production de pièce comptable peut sembler valablement étayer la

¹ Considérant 4.

² CE, 17 octobre 2003, *SARL Fadier élevage*.

consistance d'un préjudice, le Conseil d'Etat exige que lui soit exposées « concrètement » les conséquences pratiques de la situation déficitaire qui, en elle-même, ne constitue pas nécessairement une situation suffisamment grave pour motiver l'intervention du juge. L'on perçoit avec ce dernier point que l'exigence de démonstration d'un préjudice concret, pratique, se confond pour partie avec celle de sa gravité. Pour en revenir à cette affaire, si la démonstration comptable d'une situation déficitaire n'était pas constitutive d'une « justification concrète », tel aurait-il été le cas de celle d'une faillite programmée sous trois ans ?

En soi, un préjudice strictement financier n'est donc pas nécessairement irrecevable pour justifier d'une urgence à l'encontre des intérêts écologiques. Mais encore faut-il en démontrer la consistance et l'importance¹. Le caractère « suffisamment grave » de l'atteinte est d'autant plus délicat à justifier en la matière que les préjudices pécuniaires sont souvent et par nature remboursables, donc réparables.

Il en fut pourtant jugé ainsi, conformément à la jurisprudence *Chabanon* dans deux affaires récentes ; la première relative à la suspension d'une expropriation d'un terrain de camping pour raison de risque naturel mettant l'exploitant en situation financière extrêmement périlleuse², la seconde au déplacement coûteux d'une installation de carrière³.

¹ Sur cette question précise, V. notamment la note sous huit ordonnance de référé parmi lesquelles TA Toulouse, 11 février 2004, *Société Affipro* et 11 mars 2004, *Société Avenir SA*, Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2004, p. 321-323.

² CE, 16 février 2004, *Ministre de l'écologie et du développement durable*.

³ CE, 16 décembre 2004, *Société carrière et matériaux*.

**b – La primauté de l'intérêt écologique via la reconnaissance
de l'urgence environnementale**

De nombreuses décisions contentieuses explicitent la prévention et la prédominance de l'intérêt écologique sur celui – contraire – au service duquel un acte juridique suspendu avait pu être adopté. Sans nous livrer à leur recensement exhaustif – laborieux et sans grand intérêt analytique – un certain nombre d'entre elles peuvent être citées en ce qu'elles témoignent de la prise en considération d'un intérêt purement écologique, et non pas corollaire à une atteinte au droit de propriété, à la santé...

Le dit intérêt écologique pu tout d'abord s'incarner dans la destruction d'éléments naturels, tel que dans l'affaire *Société fun music center*¹ où le Conseil d'Etat précise « qu'eu égard à l'imminence du commencement des travaux de construction, entraînant notamment l'abattage de nombreux arbres, la condition posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative relative à l'urgence est remplie ». L'on perçoit parfaitement ici les deux dimensions de l'urgence précédemment évoquées. L'imminence de l'atteinte est expressément mentionnée, et renvoie à l'exécution immédiate d'un permis de construire que les demandeurs souhaitent voir suspendu. La question de la substance de l'atteinte ressort quant à elle de la mention du nécessaire abattage de nombreux arbres, bien que les imprécisions de la formule rendent délicate l'appréciation de sa véritable portée. Le juge n'étaye pas quantitativement ses motifs (nombre d'arbres, ne serait-ce qu'approximatif, nombre d'hectares...) et n'explique pas davantage la raison de la gravité qu'il décèle (rareté des essences en cause, importance desdits arbres dans l'équilibre de l'écosystème local, préjudice esthétique...).

¹ CE, 21 décembre 2001, *Société fun music center et autres*.

Reste qu'une chose est acquise aux termes de cette décision quant au nouveau régime de suspension : une atteinte purement écologique peut alimenter l'urgence. Quant à pouvoir en extraire ensuite une dimension de principe, il ne faut sans doute pas vouloir trop en faire dire aux décisions de justices dont les motivations sont si lacunaires.

La notion de « préjudice écologique » s'incarna ensuite dans l'atteinte aux espaces protégés. Dans l'affaire *Commune de Proville*¹ deux décisions préfectorales relatives à des travaux de construction autoroutiers, parmi lesquelles un arrêté de cessibilité relatif à une parcelle « à vocation écologique » appartenant à ladite commune, étaient attaquées. Le juge des référés avait refusé de suspendre l'exécution de l'arrêté en question, considérant qu'il n'y avait pas d'urgence à cela, « faute que soient précisés la consistance et l'usage de la parcelle, et compte tenu de la nature et de la portée des décisions attaquées ». Selon lui les atteintes n'étaient pas démontrées : ni leur consistance (impact de l'arrêté), ni la « valeur » de ce à quoi il était soi-disant porté atteinte (« valeur » de la parcelle justifiant qu'on la préserve). Le Conseil d'Etat s'inscrivit diamétralement en faux, estimant que la destruction de la zone écologique était une menace réelle et comparativement plus importante que la perturbation du bon déroulement de l'opération d'aménagement.

Plus récemment, dans le cadre du contentieux des permis de construire des éoliennes, ce sont également le paysage et la prévention de sa dénaturation qui, après avoir été consacrés en creux en 2002 par le refus du Conseil d'Etat de reconnaître l'urgence qu'il y aurait à suspendre un refus de permis y faisant référence², incarnèrent la reconnaissance de l'intérêt écologique en situation d'urgence. Une urgence environnementale paysagère fut ainsi

¹ CE, 17 mai 2002, *Commune de Proville*.

² Cf. les trois décisions CE, 25 novembre 2002, *Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer*, note ROUSSEAU N., « Il faut suspendre les éoliennes ! », *Construction et urbanisme*, 1^{er} avril 2003, n° 4, p. 28.

consacrée à l'occasion des affaires *Société Ploudalmezeau Breiz Avel*¹ et *Association des citoyens et contribuables de la Communauté de communes de Saane-et-Loire (ACSV)*². Ces deux décisions furent par ailleurs particulièrement explicites quant à la pesée des intérêts en présence qu'implique l'appréciation de l'urgence, le Conseil d'Etat exposant par exemple en 2004 la nécessité de « rechercher quelle place il convenait d'accorder respectivement aux considérations propres à la situation personnelle de M. X... et à celles tenant à l'intérêt général, invoqué par le préfet, lié à la préservation de l'intégrité des paysages concernés (...) ».

L'on peut enfin s'interroger sur le rôle joué par l'irréversibilité dans la prévalence possible de l'intérêt écologique en situation d'urgence. Gilles MARTIN démontrait il y a quelques années, antérieurement à la réforme du 30 juin 2000, que « l'irréversibilité n'est pas toujours nécessaire » et « jamais suffisante pour commander l'adoption de mesures provisoires »³. Non nécessaire et non suffisante, l'irréversibilité formait malgré tout à l'époque une esquisse de noyau dur, et tout particulièrement en droit du contentieux administratif via l'exigence légale d'un préjudice difficilement réparable pour procéder à la suspension d'un acte administratif qui renvoyait en partie (sauf à considérer que « difficilement réparable » est le strict équivalent à « irréparable ») à la notion d'irréversibilité. Avec la condition d'urgence apparue en 2000 ce lien peut sembler encore moins évident.

L'irréversibilité n'est toujours pas une condition nécessaire au prononcé d'une suspension d'exécution. Le Conseil d'Etat a par exemple reconnu l'urgence qu'il y avait à suspendre l'exécution d'un arrêté ministériel⁴ permettant aux préfets, en application de l'article R. 224-6

¹ CE, 3 mars 2004, *Société Ploudalmezeau Breiz Avel*

² CE, 15 avril 2005, *Association des citoyens et contribuables de la Communauté de communes de Saane-et-Loire (ACSV)*.

³ MARTIN Gilles, « Mesures provisoires et irréversibilité en droit français », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1998, n° spécial *L'irréversibilité*, p.131-141.

⁴ Arrêté du ministre de l'environnement du 8 janvier 2001.

du code rural, de déroger aux dates de chasse pour certaines espèces en petite quantité¹. Le fait de préciser que les ponctions supplémentaires ne se feraient qu'en petites quantités empêche de considérer que l'extinction des espèces en question était en jeu, et par là écarte toute idée d'irréversibilité². La suspension fut pour autant possible, et prononcée en l'espèce.

Pour autant, la notion d'irréversibilité apparaît parfois au sein du contentieux du référé suspension et fait office, depuis la décision de principe *Air pur environnement*³, de noyau dur sinon du prononcé d'une suspension, du moins de la qualification de l'urgence.

Dans l'affaire précitée, déjà évoquée au chapitre précédent au titre de la prise en compte du passé dans la caractérisation de l'urgence contemporaine, l'association Air pur environnement obtint du Conseil d'Etat la suspension d'un permis de construire une porcherie au motif qu'il y avait bel et bien urgence dans la mesure où le « bâtiment autorisé par le permis de construire délivré par le maire présente, par nature, un caractère difficilement réversible ». Précisons par ailleurs que le Conseil d'Etat accorde à n'en pas douter valeur de principe à cette analyse car dans cette même affaire, il ne reconnaît pas le doute sérieux et ne prononce donc pas la suspension. Le Conseil d'Etat n'avait aucun intérêt direct à développer des arguments sur l'urgence, sauf à poser les jalons d'une position de principe, l'absence de doute sérieux suffisant à motiver sa décision. L'affaire traitait certes d'urbanisme et le juge devait donc trancher tous les points soulevés par les requérants⁴. La qualification de l'urgence étant un point de droit en soi, le juge devait se positionner ; mais il aurait pu se contenter de constater

¹ CE, 12 février 2001, *France Nature Environnement*. Pour un commentaire de cette décision V. : DE GAUDEMAR Hervé, « Nouveaux référés administratifs : première suspension d'une décision administrative », *Petites affiches*, 6 mars 2001, n° 46, p.18-21 ; ou CASSIA Paul et BEAL Antoine, « Les nouveaux référés administratifs. Bilan de jurisprudence (1^{er} janvier – 28 février 2001) », JCP, édition générale, 2001, doctrine, I 317.

² Sauf à considérer – ce qui se conçoit mais revient à rendre irréversible toute atteinte quelle qu'elle soit, ce qui ne peut en aucun cas être la position du Conseil d'Etat – qu'il y a irréversibilité dès lors que les animaux tués ne pourront pas « revenir » et que de nouvelles naissances ne permettent pas de ce fait le retour à la situation antérieure.

³ CE, 14 mars 2003, *Association Air pur environnement*.

⁴ Cf. article L. 600-4 du code de l'urbanisme.

l'urgence sans se justifier outre mesure, tel qu'il le fait souvent, sachant pertinemment qu'il ne suspendrait pas en raison de l'absence de doute sérieux. De nombreuses décisions se sont succédées depuis dans la reprise de cette position de principe¹.

Au-delà d'illustrer la réalité de la mise en concurrence des intérêts en matière d'urgence, la mention de l'irréversibilité, pondérant le propos d'une dimension quantitative, constitue au surplus un premier élément incontournable dans la détermination du facteur de gravité.

Paragraphe 2 – La détermination du facteur de gravité

L'élément déterminant quant au solutionnement de la mise en concurrence sus évoquée via le facteur de gravité réside dans le concept de proportionnalité.

La règle spéciale née de l'urgence déroge à la règle de droit commun et porte atteinte aux intérêts que cette dernière garantit, préserve, assure... Encore faut-il dès lors que l'intérêt garanti par la règle spéciale, de même que l'atteinte qui risque de lui être portée soient d'une importance telle qu'il faille préférer l'atteinte aux intérêts protégés par la règle générale. La clé en la matière, tel qu'a pu le synthétiser Pierre-Laurent Frier, est d'assurer le « rapport de proportionnalité » entre le préjudice subi et le préjudice évité².

S'il ne semble pas possible, sur le principe, de faire l'économie de la gravité du danger à prévenir, force est cependant de constater que sa détermination révèle un certain nombre d'ambiguïtés en droit positif, tant au niveau normatif (a) que prétorien (b).

¹ V. notamment récemment CE, 9 juin 2004, *Commune de Dury* ; ou CE, 15 avril 2005, *Association des citoyens et contribuables de la Communauté de commune de Saane-et-Vienne (ACSV)* précité.

² FRIER Pierre-Laurent, *op.cit.*, p. 112.

a – Les vellités d’une conception binaire urgence/gravité en droit normatif

De la même manière que l’imminence ne peut être le critère exclusif de l’urgence, la gravité ne peut l’être davantage. Comment pourrait-il y avoir urgence à prévenir un péril qui n’arriverait que dans plusieurs années ? La seule possibilité serait que la prévention du phénomène nécessite une action bien en amont et en l’espèce immédiatement. A défaut, dans l’hypothèse où aucun acte n’est nécessaire à court terme, l’urgence ne peut être identifiée. Le décret du 13 octobre 1994 relatif à la concession et à la déclaration d’utilité publique des ouvrages utilisant l’énergie hydraulique¹ illustre *a contrario* cette insuffisance de la seule gravité du péril. Ce décret dispose, au titre des procédures relatives aux travaux d’entretien et de réparation, que « les travaux qui sont exécutés en vue de prévenir un danger grave et qui présentent un caractère d’urgence sont dispensés des procédures prévues au présent décret² et doivent seulement faire l’objet d’un compte rendu indiquant leur incidence sur les éléments mentionnés à l’article 2 de la loi du 3 janvier 1992 (...) »³. En précisant qu’il s’agit de travaux voués à prévenir un « danger grave *et*⁴ qui présentent un caractère d’urgence », le décret met parfaitement en évidence le fait que la gravité n’est pas synonyme d’urgence.

Non suffisante, elle est en revanche indispensable pour la plupart des textes qui conçoit l’urgence comme intégrant nécessairement un risque d’une haute gravité. Le décret du 2 février 1987 relatif à la mise sur le marché, à l’utilisation et à l’élimination des polychlorobiphényles (PCB) et polychloroterphényles (PCT)⁵ en est une parfaite illustration. Le texte liste, au titre des dispositions relatives aux droits et obligations des titulaires des agréments, un certain nombre d’éléments obligatoirement présents dans le cahier des charges.

¹ Décret n° 94-894 (JO du 18 octobre 1994).

² Affichage, enquête...

³ Article 33 point IV du décret.

⁴ Souligné par nous.

⁵ Décret n° 87-59 (JO du 4 février 1987).

On y trouve notamment « l'obligation d'accepter en cas d'urgence tout lot de déchets contenant des PCB désignés par le ministre chargé de l'environnement »¹.

Par hypothèse, tous les types de déchets visés par le décret du 2 février 1987 sont dangereux pour l'environnement. Le péril écologique existe donc dans tous les cas. Mais seuls certains déchets, visés par arrêté ministériel, le sont suffisamment pour mettre en œuvre un mécanisme d'urgence.

A la marge, d'autres textes révèlent une ambiguïté dans la relation urgence/gravité.

A titre implicite ou indirect, l'on peut par exemple citer le décret du 15 janvier 1979 sur le contrôle des produits chimiques² mettant en place une procédure d'inscription desdits produits. Le texte prévoit que l'inscription d'une substance sur la liste dans le cadre de la loi du 12 juillet 1977³ se fait sur proposition ou après avis de la commission d'évaluation de l'écotoxicité des substances chimiques, par arrêté interministériel, dans les conditions prévues par le code de santé publique⁴. Mais le même article dispose que « toutefois, en cas d'urgence motivée par de graves dangers pour l'environnement, le ministre chargé de l'environnement peut demander au ministre de la santé l'inscription immédiate d'une substance jusqu'à intervention de l'arrêté interministériel »⁵. L'urgence en elle-même n'implique pas ici de conséquences juridiques, encore faut-il qu'elle soit motivée par de « graves dangers ». Ne faut-il y voir qu'un soucis de précision dans l'écriture ou l'indice de l'existence de cas d'urgence non motivés par de graves dangers et donc non susceptibles, en l'espèce, de déclencher la procédure de classement provisoire ? Peut-on déduire de cette formulation l'existence de deux niveaux d'urgence à l'image des procédures d'abattage ou d'expropriation d'urgence et d'extrême urgence ? Le texte semble signifier, *a contrario*, qu'il existe des cas

¹ Article 17 - 8° du décret.

² Décret n° 79-35 (JO du 17 janvier 1979).

³ loi n° 77-771 du 12 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques (JO du 13 juillet 1977).

⁴ Article 11 du décret.

⁵ *Idem*.

d'urgence environnementale de base, motivés par l'existence d'un danger pour l'environnement, et des cas d'urgence de second degré, motivés eux par des dangers « graves » pour l'environnement ; les seconds étant les seuls à pouvoir déclencher la procédure de classement accéléré.

Le même type d'observation peut être formulé s'agissant du décret du 3 décembre 1992 relatif à la prévention du risque chimique et modifiant la section 5 du chapitre 1^{er} du titre 3 du livre 2 du code du travail (2^{ème} partie : décrets en CE)¹. Ce texte insère notamment un nouvel article R 231-56-3 prévoyant différentes prescriptions techniques à respecter par l'employeur en cas d'utilisation d'agent cancérigène, parmi lesquelles la « mise en place de dispositifs pour les cas d'urgence susceptibles d'entraîner des expositions anormalement élevées (...) »².

Les analyses qui viennent d'être développées sont fondées sur l'interprétation de formulations implicites et de raisonnements *a contrario*. Mais certains textes entretiennent expressément l'ambiguïté en adoptant clairement cette conception binaire urgence/gravité.

Le décret du 13 février 1985 portant sur le contrôle des produits chimiques³ prévoit qu'un certain nombre de mesures d'interdiction et de prescriptions peuvent être prises à l'égard de certaines substances. Ces différentes mesures sont prises par décret en Conseil d'Etat après rapport du ministre de l'environnement et des autres ministres intéressés s'il y en a, et après avis ou sur proposition de la commission d'évaluation⁴. Le texte prévoit pour autant la possibilité de recourir à une procédure accélérée en permettant au ministre de l'environnement de prendre ces mesures par arrêté sans consultation préalable pour une durée de trois mois renouvelable une fois. Cette dérogation n'est possible qu'à condition de se

¹ Décret n° 92-1261 (JO du 5 décembre 1992).

² Article 7 du décret.

³ Décret n° 85-217 (JO du 17 février 1985).

⁴ Article 17 du décret.

trouver dans la situation précisée par le texte, à savoir : « en cas d'urgence, et notamment de dangers graves et imminents pour l'environnement »¹.

Au-delà de la dimension temporelle, à l'image des textes évoqués précédemment, ce décret n'établit pas de relation d'équivalence entre « urgence » et « danger grave ». Mais contrairement à ces derniers, il semble adopter une vision alternative et non cumulative de ces deux éléments. Dans les décrets du 15 janvier 1979 et du 3 décembre 1992 l'on précise la condition d'urgence, l'on ne se contente pas d'un cas basique en exigeant une « urgence motivée par de graves dangers pour l'environnement » ou des « cas d'urgence susceptibles d'entraîner des expositions anormalement élevées ». Dans le décret du 13 février 1985 en revanche, la gravité ne semble pas nécessaire. Les « dangers graves et imminents pour l'environnement » sont des cas d'urgence possibles mais non exclusifs. D'autres cas d'urgence, ne faisant pas nécessairement échos à des « dangers graves », semblent pouvoir exister et permettre le déclenchement de la procédure de décision accélérée.

L'on se situe donc ici à un degré supérieur à l'analyse précédente car la gravité n'est non seulement pas un critère exclusif de l'urgence, mais elle n'est pas non plus une condition nécessaire au déclenchement de la procédure dérogatoire.

Cependant, l'ensemble formé par les textes évoqués ne semble pas assez cohérent et unitaire pour que l'on puisse en extraire une vision véritablement rationnelle.

En l'état actuel du droit applicable, la gravité reste un élément structurant de l'urgence environnementale en droit normatif. Mais elle constitue, au-delà, une échelle d'évaluation du risque obscure et aléatoire. La cohérence et l'unité de la notion d'urgence environnementale appellent sans conteste une rationalisation du facteur de gravité en droit normatif.

¹ Article 18 du décret.

b – La fragilité potentielle du principe prétorien de gravité

La formulation de l'article L. 521-1 du code de justice administrative telle qu'issue de la loi du 30 juin 2000 instille elle-même une première ambiguïté en la matière au regard du régime antérieur, puisqu'au préjudice difficilement réparable en vigueur du temps du sursis à exécution succède la condition d'urgence. Cette transmutation interroge par essence la dimension substantielle de l'urgence, tel que cela apparaît notamment en filigrane du débat doctrinal quant à l'éventuel élargissement de l'assiette des actes susceptibles.

La doctrine interprète en effet de manière divergente l'apparition de cette condition nouvelle de même que son impact pérenne – au-delà des soubresauts naturels observables les premiers temps consécutivement à l'entrée en vigueur d'une réforme – sur la jurisprudence.

Certains n'y voient qu'une réforme en trompe l'œil, et en tous les cas pas une ouverture du champ d'application de la suspension. Tel est par exemple le cas de Xavier Braud dans le cadre de ses études sur l'impact environnemental de cette loi¹. Selon l'auteur, considérer la substitution de l'urgence à la condition de préjudice difficilement réparable comme un assouplissement et un élargissement des conditions légales de la suspension est une erreur. Bien au contraire, si l'environnement constituait « l'un des domaines de prédilection de l'octroi des sursis à exécution, c'est parce que l'atteinte à l'état des lieux par l'exécution d'une décision administrative est généralement considérée comme susceptible d'entraîner un préjudice difficilement réparable »². Or, si avec le régime du sursis à exécution c'était plutôt la gravité du préjudice que son imminence qui importait, tel ne serait plus le cas avec

¹ BRAUD Xavier, « Commentaire partiel de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Du sursis à exécution au référé suspension, simple réforme en trompe-l'œil ou évolution inquiétante ? », Revue Juridique de l'Environnement, 2000/4, p. 575-594, p. 579. V. également BRAUD Xavier, « Les impacts négatifs du référé suspension sur la protection de l'environnement », Revue Juridique de l'Environnement, n°2/2003, p.193-212.

² BRAUD Xavier, « Commentaire partiel de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Du sursis à exécution au référé suspension, simple réforme en trompe-l'œil ou évolution inquiétante ? », Revue Juridique de l'Environnement, 2000/4, p. 575-594, p. 578.

l'urgence qui combine à part égale ces deux dimensions. Ainsi, selon l'auteur, des décisions délibératives pourraient par exemple être exclues du champ de ce contentieux (type délibérations d'approbation de PLU) en raison des actes ultérieurs nécessaires à la matérialisation du risque et, par définition, à son imminence.

D'autres auteurs, tels que Mattias Guyomar et Pierre Collin par exemple, estiment quant à eux que la nouvelle condition constitue un élargissement incontestable du champ d'action de la suspension : « Il ne sera plus besoin d'être dans une situation désespérée pour l'obtenir. La suspension devient une mesure de caractère non exceptionnel provisoire, prise très vite à la suite d'un examen non nécessairement très approfondi des moyens de la requête. (...) En passant du sursis à la suspension, le juge administratif gagne ainsi la souplesse qui lui faisait défaut et qui est tant louée chez les juges civils »¹.

La divergence théorique vient de ce que les auteurs semblent focaliser leur attention sur des éléments différents de la réforme : les uns sur l'ajout d'une nouvelle condition – temporelle –, ce qui ne peut par définition qu'être plus restrictif ; les autres sur l'abandon de la notion de réparation difficile au bénéfice de préjudices simples. Les deux mécanismes se combinent sans que l'on puisse déterminer à l'avance et avec certitude si l'équation finale sera ou non plus stricte que l'ancienne. La réalité matérielle du droit positif nouveau se dessine peu à peu dans les prétoires, des lignes de forces se font jour. L'une d'entre elles et non la moindre en matière d'environnement – le repli jurisprudentiel en matière de précaution² évoqué au titre précédent – semble pour le moment tristement donner raison à l'analyse de Xavier Braud.

En tout état de cause, l'exigence d'un dommage « suffisamment grave et immédiat » pour qualifier l'urgence dans le cadre de la procédure de référé suspension renvoie à l'appréciation

¹ GUYOMAR Mattias et COLLIN Pierre, « Les conditions de mise en œuvre du référé-suspension », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, Chroniques, 20 février 2001, p.146-152, p. 150.

² Cf. notamment Cécile CASTAING, « La mise en œuvre du principe de précaution dans le cadre du référé-suspension », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 15 décembre 2003, n° 43, p. 2290-2297.

in concreto du juge administratif. Dans ce cadre également, la cohérence de l'urgence est fragile et appelle un souci permanent de rationalisation de la notion car au-delà de la variabilité des décisions de justice propre à la multitude des juridictions, des moyens périphériques peuvent interférer dans la qualification de l'urgence et en fragiliser le contenu théorique.

L'on peut par exemple évoquer la question de la participation à son propre préjudice qui n'a été abordée qu'une fois devant le Conseil d'Etat en matière environnementale depuis la réforme de 2000, et dans des termes ne permettant guère d'en déduire une position de principe. La question est pourtant de la première importance en droit de l'environnement, en pratique, mais également en théorie dans la mesure où le concept de préjudice écologique, lorsqu'il est indépendant de toute ramification anthropocentriste, lui est en partie contradictoire.

Dans l'affaire en question¹, le juge administratif de l'urgence avait à connaître de la demande de suspension d'un arrêté municipal imposant sous astreinte à une société de supprimer une pré-enseigne implantée sur un bâtiment d'habitation. Le juge des référés du Tribunal administratif de Lyon caractérisa l'urgence en évoquant, s'agissant de la gravité de la situation, « qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que la suspension de l'exécution de cet arrêté eût été de nature à nuire gravement à la protection du cadre de vie ». L'argument est pour le moins curieux. Il revient en effet à considérer que la suspension peut être prononcée lorsque celle-ci ne porte pas d'atteinte grave, alors que les textes imposent de démontrer l'exact inverse : il n'est possible de suspendre que si l'absence de suspension débouche sur une situation suffisamment grave. Le Conseil d'Etat ne manquera pas de relever cette erreur en cassant l'ordonnance pour erreur de droit sur ce point précis, estimant qu'une atteinte

¹ CE, 28 juin 2002, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*.

suffisamment grave et immédiate à la situation de l'intéressé (la société en question) n'avait pas été démontrée.

En sus de ce premier moyen le juge des référés du Tribunal administratif de Lyon repoussait également un argument tendant à rendre impossible toute suspension au bénéfice de la société demanderesse dans la mesure où elle aurait elle-même donné naissance à la situation d'urgence. Il était en réalité question de deux contrats distincts : un contrat de bail de quatre ans pour l'emplacement, et un contrat de deux ans avec un annonceur. Or le maire avait fait connaître son opposition à l'installation du dispositif entre ces deux contrats. Consciente de l'opposition de la municipalité, la société avait malgré tout conclu le contrat avec l'annonceur. De ce point de vue, la commune invoquait le fait que la société demanderesse avait elle-même été à l'origine de la situation d'urgence dont elle se prévalait pour justifier de sa demande de suspension. Le juge des référés estima cependant en l'espèce que « si ledit contrat avait été passé postérieurement à la date à laquelle le maire avait fait connaître son opposition à l'installation du dispositif publicitaire, cette circonstance n'établissait pas que M. X... *eût seul contribué*¹ à créer une situation d'urgence ». Le conseil d'Etat n'a quant à lui pas pris soin de se positionner sur la question. Refusant au final de reconnaître l'urgence pour une toute autre raison, il est difficile de discerner les implications de la décision du Conseil d'Etat sur ce point. S'il avait reconnu l'existence de l'urgence, il aurait été logique d'en déduire qu'une participation partielle à la réalisation de la situation d'urgence n'était pas de nature à empêcher sa qualification. Ici, aucune déduction de ce type ne semble possible.

Une interrogation ressort également de la motivation de la décision du juge des référés du tribunal administratif de Lyon. La formule qu'il emploie implique *a contrario* qu'au cas où la société demanderesse aurait été la seule à générer la situation d'urgence, il n'aurait pas accepté de suspendre l'arrêté du maire. La même incertitude qu'évoquée précédemment existe

¹ Souligné par nous.

quant à la position qu'aurait adoptée le Conseil d'Etat en pareil cas. On peut par ailleurs, se demander quel aurait été l'argumentation exact du juge des référés ? Aurait-il refusé de suspendre via une non-qualification de l'urgence, ou aurait-il reconnu l'existence de l'urgence tout en faisant ensuite usage du pouvoir que lui confère le Code de justice administrative de ne pas prononcer la suspension quand bien même les conditions nécessaires seraient réunies¹ ?

Au-delà, du point de vue des préjudices écologiques en général et de la nuisance environnementale qu'engendre le dispositif en l'espèce en particulier, l'on ne peut que s'interroger sur la pertinence de prendre en considération la turpitude du demandeur lorsque cela va à l'encontre de la protection de l'environnement. La prévention des nuisances environnementales ne devrait-elle pas transcender ces considérations anthropocentristes en situation d'urgence contentieuse puisqu'elle les transcendent de fait dans l'absolu ?

Il semble au final, en l'état du droit positif, qu'une bonne application de celui-ci implique de qualifier l'urgence, quitte ensuite à ne pas suspendre l'acte attaqué. Car l'urgence telle que nous l'étudions depuis le début de ce paragraphe est formée, de manière relativement objective, par la rencontre d'une gravité et d'une imminence. Le fait que le demandeur ait ou non provoqué, en partie ou en totalité l'émergence de la situation – à l'image des retards, manquements... évoqués au chapitre précédent – ne change rien, matériellement, à la gravité du péril et à son imminence. La légitimité de la requête, dont relève véritablement l'éventuelle participation du demandeur à la survenance de la situation, peut être prise en compte via la liberté qu'a le juge de ne pas prononcer la suspension malgré l'existence des éléments légaux

¹ L'article L. 521-1 du code de justice administrative dispose que le juge peut et non doit prononcer la suspension en cas d'urgence de doute sérieux sur la légalité (« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, **peut** ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. »)

nécessaires. La cohérence de la notion, sa délimitation juridique, ont tout à gagner, pour le moment du moins, à ne pas intégrer ce type de considérations périphériques.

De ce dernier point de vue, et considérant que la cohésion d'un concept juridique dépend pour une large part, non exclusive cependant, de la cohérence de l'assiette juridique sur laquelle il s'applique, force est de s'interroger par ricochet sur le tout conceptuel que peut ou non constituer la masse en expansion de textes et de jurisprudences que constitue le droit de l'environnement aujourd'hui.

Tel que l'expose parfaitement Pierre-Laurent Frier dans sa thèse au titre de ses développements sur « l'urgence, condition d'une obligation », l'obligation d'urgence, c'est-à-dire la contrainte juridique qui naît de la qualification de l'urgence, n'existe qu'en rapport à un but¹. Et ce but n'est autre que la préservation d'un intérêt auquel il est porté atteinte. L'auteur identifie dans ce cadre deux types d'intérêts auxquels l'atteinte qui leur serait portée pourrait motiver, d'un point de vue théorique, l'urgence : le service public (la préservation de son fonctionnement et de sa continuité minimale), ainsi, et même surtout, que l'ordre public. Dans la continuité de ce qui a été dit plus haut, l'appréhension unitaire de l'urgence environnementale, et tout particulièrement de sa composante de gravité, questionne par ricochet l'existence et l'unité théorique et pratique d'un éventuel « ordre public écologique ».

¹ FRIER Pierre-Laurent, L'urgence, L.G.D.J., 1987, 538 p., p.18-34.

Section 2 – Les implications théoriques de la mise en concurrence des intérêts :

la question d'un éventuel ordre public écologique

Que la protection de l'environnement l'emporte ça et là, dans telle ou telle espèce, sur la liberté d'aller et venir, sur la liberté de commerce... est une chose. Mais le passage théorique à un « ordre public écologique » capable de servir de grille de lecture à tous les cas de figure en est une autre.

L'expression « ordre public écologique » recèle une double réalité. Elle est tout d'abord de fait, au vu des usages qui peuvent en être fait, le réceptacle *péri juridique* de tout ce qui relève de la protection de l'environnement, l'expression ayant alors pour objet de rendre unitaire ou du moins identifiable un domaine d'action publique des plus variés et hétérogènes (Paragraphe 1). Mais elle peut également constituer, au sens juridique *stricto sensu*, un noyau dur d'intérêts environnementaux d'une importance telle que leur garantie revêtirait une priorité comparable à celle de la sécurité publique... L'ordre public écologique serait alors, dans cette hypothèse, une véritable composante de l'ordre public au sens strict (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – D'une expression *péri juridique*...

L'expression renvoie pour partie à une enseigne fédératrice, à la frontière des langages courants et juridiques, au sein de laquelle cohabite des éléments disparates unis par une connotation écologique commune (a), mais dont les contradictions et la concurrence interne révèlent les limites théoriques (b).

a - Une enseigne fédératrice

La détermination des contours du concept, ou prétendu tel, d'ordre public écologique connaît nécessairement deux angles complémentaires : l'identification de son assiette, du champ thématique de règles visé d'une part, et celle du type de règles d'autre part.

L'identité « domaniale » de l'ordre public écologique est bien entendu sa dimension environnementale qui, dans la doctrine, est conceptualisée de deux grandes manières différentes.

Il est tout d'abord possible, de manière basique, de partir du fait qu'en la matière, contrairement à l'ordre public classique (sécurité, santé...), il ne s'agit pas d'arbitrer entre des intérêts humains mais de protéger l'environnement. Le critère de caractérisation est alors la préservation des intérêts de la « nature ». Toute règle imposant un tel respect matérialiserait l'existence du concept théorique. C'est par exemple ainsi que Marguerite Boutelet note que la protection qu'imposent les directives habitats et oiseaux est d'ordre public dans les zones Natura 2000¹.

Mais l'assiette thématique de l'ordre public écologique peut également être définie par le biais d'une notion juridique classique, le patrimoine, qu'il s'agirait non seulement de préserver, mais également de transmettre. L'ordre public écologique serait alors une composante de l'ordre public général par laquelle l'Etat imposerait le respect du patrimoine naturel en tant qu'élément à transmettre aux générations futures. La logique sous-jacente n'est plus tant ici de protéger la nature pour elle-même que pour le bien des générations futures et donc de l'Homme au sens large². La spécificité notée précédemment, consistant à dire que l'on

¹ BOUTELET Marguerite, « Les limites des moyens traditionnels : propriété et ordre public écologique », intervention au Colloque de Dijon (L'ordre public écologique) des 6 et 7 février 2003.

² V. notamment VINCENT-LEGOUX Caroline, « L'ordre public écologique en droit interne », intervention au Colloque de Dijon (L'ordre public écologique) des 6 et 7 février 2003.

n'arbitrait pas des problèmes entre intérêts humains n'a plus cours ici. Mais que l'on se situe au niveau écologique *stricto sensu* ou de l'interface hommes/écosystèmes, l'élément naturel est par définition incontournable. La différence théorique existe mais n'emporte aucune implication quant à la caractérisation matérielle des normes relevant ou non de l'ordre public écologique.

Au-delà du champ thématique, le type des règles en question est également déterminant. Leur caractère obligatoire, contraignant et même coercitif est à ce titre un élément fondamental d'identification puisqu'il s'agit de l'essence même de toute idée d'ordre public. Mais force est de constater de ce point de vue qu'au regard d'un certain nombre de conceptions doctrinales, l'ordre public écologique ne revêt pas les traits d'une véritable composante de l'ordre public *stricto sensu*. Cela ressort notamment de ce que le contrat fait montre, pour bon nombre d'auteurs, des attributs d'une garantie valable de l'ordre public écologique. Ainsi Marguerite Boutelet, évoquant les zones Natura 2000 et les directives habitats et oiseaux qui y sont, selon elle, d'ordre public, et notant que l'expropriation ne suffit pas à gérer le site et que les servitudes sont mal appréciées des propriétaires, plaide-t-elle en faveur de la technique contractuelle¹. Ainsi également, d'une manière légèrement différente, Gilles Martin appelle-t-il de ses vœux le développement d'une véritable culture du contrat en France qui, sans la concevoir comme l'instrument de mise en œuvre de l'ordre public écologique, en fait un véritable complément et même une alternative².

Au-delà de la question contractuelle, le fait que bon nombre d'auteurs s'interrogent expressément sur la garantie de l'ordre public écologique avant même que son existence

¹ BOUTELET Marguerite, *op. cit.*

² MARTIN Gilles, « Les outils juridiques complémentaires de l'ordre public écologique », intervention au Colloque de Dijon (L'ordre public écologique) des 6 et 7 février 2003.

formelle ait été validée scientifiquement est des plus révélateur. Caractériser un ordre public dont l'existence n'est *a priori* pas établie suppose de partir du droit positif et d'y déceler des éléments constitutifs. A l'inverse ici, l'on considère comme acquis ce qu'il s'agit de démontrer pour s'interroger ensuite sur la teneur de ce qui aurait dû servir pour étayer la démonstration. Derrière cette façon d'appréhender le problème se pose bien plus la question de savoir par quels outils protéger l'environnement en général, que de garantir un ordre public *stricto sensu*. L'on parle d'ordre public écologique comme on parlerait plus généralement de la protection de l'environnement au sens large, l'expression quittant de ce fait la sphère strictement juridique.

L'évocation d'un ordre public écologique n'est d'ailleurs fondée, le plus souvent, ni sur une base textuelle explicite, ni sur une analyse jurisprudentielle solide. Il s'agit essentiellement de considérations doctrinales évoquant sous ce vocable l'ensemble des règles environnementales impératives sans en déterminer, délibérément, la substance essentielle.

Fédérer sous cette expression l'ensemble des préoccupations environnementales peut permettre de clarifier l'exposé des problématiques, et notamment de notre questionnement sur l'urgence en droit de l'environnement puisque l'on pourrait alors présenter la confrontation des intérêts qui l'accompagne sous le sceau d'une mise en concurrence de l'ordre public écologique. Mais parler en ces termes d'un ordre public écologique nie l'extrême hétérogénéité du droit de l'environnement et l'uniformise de manière artificielle. La meilleure preuve en est que la confrontation sus évoquée a parfois lieu au sein même du droit de l'environnement, entre intérêts écologiques devenus alors concurrents.

b – Les limites du procédé via la mise en concurrence interne

Les textes sont plus ou moins explicites sur cette mise en concurrence en circuit fermé. Le mécanisme peut ainsi être sous-entendu et devoir être déduit *a contrario*.

Le droit des réserves naturelles est des plus fertiles en la matière via les dérogations au principe d'interdiction des travaux publics et privés dans les zones protégées qu'il comporte. Le décret du 10 octobre 1996 portant création de la réserve naturelle de Saint-Barthélemy (Guadeloupe)¹ dispose ainsi que par exception au principe d'interdiction, les travaux nécessaires à « l'entretien de la réserve, l'entretien des équipements existants ainsi que la sécurité de la navigation »² pourront être autorisés par le préfet après avis du comité consultatif. Cependant, « en cas d'urgence, le préfet n'est pas tenu de réunir le comité consultatif »³. L'on observe ici deux niveaux de dérogation. Le premier, relatif à l'interdiction des travaux et qui ne concerne pas l'urgence ; le second, qui concerne la procédure applicable en cas d'urgence. Mais l'analyse de la seconde dérogation dépend de la bonne compréhension de la première. L'interdiction générale des travaux publics et privés au sein de la réserve est une mesure on ne peut plus explicitement protectrice. Dès lors, y déroger apparaît comme une entorse à la logique de préservation. Cependant, lorsque des travaux sont réalisés pour « l'entretien de la réserve », il s'agit de participer à son bon fonctionnement et donc, indirectement, à la protection du milieu. C'est à ce niveau qu'intervient la dérogation procédurale issue de l'urgence. En imposant au préfet de recueillir l'avis du comité consultatif, le décret a le souci de s'assurer de la pertinence des travaux envisagés, notamment écologique, ledit comité voyant certains de ses sièges attribués à des associations de protection de l'environnement⁴. Court-circuiter cette procédure apparaît donc en soi, contraire

¹ Décret n° 96-885 (JO du 11 octobre 1996).

² Article 11 du décret.

³ *Idem*.

⁴ Article 3 du décret.

à la logique de protection. Mais si autoriser des travaux peut parfois revêtir un aspect protecteur tel qu'évoqué précédemment, accélérer la procédure et donc leur réalisation peut répondre à la même logique. L'on peut par exemple imaginer que les travaux en question consistent en la restauration d'un abri nécessaire à la survie de certains animaux pendant l'hiver. L'on déroge à n'en pas douter à l'interdiction de travaux visant à garantir la tranquillité des animaux de la réserve. Pour autant les travaux en question sont bel et bien liés à « l'entretien de la réserve » et destinés à assurer une meilleure préservation dans la zone. Car si le temps est menaçant pour la survie des animaux censés bénéficier de l'abri et que dérouler la procédure classique risque de la mettre en péril, se dispenser de l'avis du comité consultatif va dans le sens d'une meilleure protection.

Le droit des réserves naturelles comprend également certaines dérogations à l'interdiction de travaux visant à assurer la sécurité des personnes et des biens. Le décret du 15 septembre 1998 portant création de la réserve naturelle de la tourbière des Duges (Haute-Vienne)¹ prévoit ainsi que « seuls sont autorisés les travaux d'urgence concernant la sécurité des personnes et des biens »². De même le décret du 21 octobre 2002 portant création de la réserve naturelle de la Bassée (Seine et Marne)³ évoque des « travaux d'urgence tendant à assurer la sécurité des personnes et des biens ». Il est clair que des travaux visant à assurer la sécurité des personnes (barrières, murs, chemins bitumés...) sont susceptibles de nuire à l'environnement de la réserve. S'agissant des biens en revanche, la question est plus complexe. On peut bien entendu voir dans ces « biens » des propriétés immobilières privées dont la sauvegarde est sans rapport avec la protection de l'environnement. Le lien devient cependant évident si l'on reprend l'exemple de l'abri évoqué précédemment. Ici aussi la confrontation des intérêts qu'engendre l'instauration de dispositions d'urgence a lieu en interne, au sein de l'ordre public écologique.

¹ Décret n° 98-842 (JO du 22 septembre 1998).

² Article 12 alinéa 2 du décret.

³ Décret n° 2002-1277 (JO du 24 octobre 2002).

En parallèle de ce droit implicite nécessitant un travail d'interprétation, le mécanisme est parfois expressément exposé. L'arrêté du 30 juin 1998 fixant les modalités d'application de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et des règlements (CE) n° 338/97 du Conseil européen et (CE) n° 939/97 de la Commission européenne¹ prévoit ainsi un mécanisme de dérogation à la procédure d'autorisation mise en place afin d'encadrer le transport et la circulation de ces animaux². Il prévoit en effet qu'il « n'est pas exigé d'autorisation si un animal doit être déplacé afin de subir un traitement vétérinaire urgent et s'il est ramené directement à son lieu d'hébergement »³. Il n'y a ici aucune ambiguïté. La mise en place d'une procédure d'autorisation vise à encadrer les conditions de transport des animaux menacés d'extinction et est donc d'essence protectrice. De la même manière, un animal ayant besoin de « subir un traitement vétérinaire urgent » est un animal dont la survie est menacée, et avec elle la pérennité de son espèce puisque cette dernière est par définition en voie d'extinction. Dès lors, permettre son déplacement accéléré via la dispense d'autorisation afin qu'il soit soigné répond également à un souci protecteur. Le risque que représente un déplacement non autorisé est, au-delà de la souffrance de l'animal qu'il s'agit également de prévenir, compensé par l'importance du risque encourue par l'espèce.

Dans un tout autre domaine, l'instruction du 30 décembre 1998 prise pour l'application de l'arrêté du 5 décembre 1996 modifié, relatif au transport des marchandises dangereuses par la route⁴ rappelle que certaines catégories de transports ne sont pas visées par les restrictions qu'il met en place. Parmi ces cas d'exception il y a entre autre « les transports d'urgence destinés à sauver des vies ou à protéger l'environnement » à condition que toutes les mesures

¹ JO du 9 août 1998.

² V. L. 212-1 du code rural.

³ Article 7 de l'arrêté.

⁴ JO du 19 février 1999.

soient prises afin que ces transports s'effectuent en toute sécurité. Dans ce texte, la protection de l'environnement est considérée comme un intérêt supérieur à même de justifier des dérogations au même titre que la sauvegarde de la vie humaine. On peut ici prendre l'exemple du stockage de matières extrêmement polluantes. Si ces matières sont stockées dans un lieu qui devient insalubre, il est plus prudent de les déplacer vers un lieu plus sain que de les laisser sur place. Les limitations de transports sont certes destinées à prévenir les risques d'incidents car ces phases sont extrêmement sensibles. Mais en l'espèce, le risque pourrait être jugé inférieur à celui qu'il y aurait à laisser les matières stockées dans un lieu inadapté.

Dans le même esprit, et pour en revenir au droit des réserves naturelles, le décret du 25 mars 1994 portant création de la réserve naturelle du Val d'Allier (Allier)¹ prescrit que la circulation et le stationnement des personnes « sont interdits dans les zones de nidification des oiseaux au cours de leur migration » sauf « travaux urgents de gestion »². La tranquillité des oiseaux passe au second plan lorsqu'il y a urgence à intervenir dans leur propre intérêt. Plus récemment, le décret du 23 décembre 2004 portant création d'une réserve dans les Landes³ fit apparaître une mise en concurrence contradictoire comparable s'agissant de la faune et de la flore protégée en disposant que « le préfet peut, en cas d'urgence, prendre toutes les mesures pour limiter les populations d'animaux ou de végétaux surabondants dans la réserve »⁴.

Dans le même esprit, la loi du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement en Antarctique⁵ liste un certain nombre d'infractions et évoque particulièrement d'éventuelles opérations réalisées en l'absence d'autorisation⁶. Mais elle précise également que les

¹ JO du 29 mars 1994.

² Article 17 du décret.

³ JO du 30 décembre 2004.

⁴ Art. 8 du décret. De même qu'il comprend par ailleurs une disposition similaire à celles évoquées plus au en terme de travaux d'urgence pour la sécurité des personnes et des biens (art. 13).

⁵ Loi n° 2003-347 (JO du 16 avril 2003). Pour un commentaire global de cette loi, V. SOMBETSKI-LENGAGNE Delphine, « Commentaire de la loi n° 2003-347 du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement en Antarctique », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 4/2003, p. 447-460.

⁶ V. l'article L. 713-5 du code de l'environnement.

comportements précédemment identifiés ne sont pas pénalement sanctionnés « dans les cas d'urgence se rapportant à la sauvegarde de la vie humaine, à la sécurité des navires, des aéronefs ou des équipements et installations de grande valeur, ou à la protection de l'environnement¹, rendant impossible une demande d'autorisation préalable conformément au présent titre »². On peut reprendre ici l'illustration évoquée en matière de droit des réserves naturelles : le cas d'un refuge nécessaire à la survie de certains animaux.

Cette disposition de la loi française s'inspire très largement de l'article 7 de l'annexe 1 du Protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement signé à Madrid le 4 octobre 1991 et publié en France par le décret du 18 septembre 1998³. Les annexes 1, 2 et 3 du protocole, respectivement relatives aux évaluations d'impact sur l'environnement, à la conservation de la faune et de la flore et à l'élimination et à la gestion des déchets connaissent toutes trois le même mécanisme de dispense, comprenant une disposition du type : « la présente annexe ne s'applique pas aux cas d'urgence se rapportant à la sauvegarde de la vie humaine, (...) ou à la protection de l'environnement⁴, cas d'urgence qui exigent qu'une activité soit entreprise sans attendre l'achèvement des procédures établies dans la présente annexe »⁵. La contradiction est patente, comment la « protection de l'environnement » peut-elle justifier une dispense d'étude d'impact ? La seule issue possible est celle de la hiérarchisation interne des intérêts écologiques. Dans le cadre de la construction d'un abri, la protection de la faune peut par exemple légitimement l'emporter, en cas d'urgence, sur la dimension paysagère qu'une étude d'impact serait susceptible d'évaluer mais en retardant la construction et en mettant ainsi en péril l'espèce à protéger.

¹ Souligné par nous.

² V. l'article L. 713-6 du code de l'environnement.

³ Décret n° 98-861 (JO du 25 septembre 1998).

⁴ Souligné par nous.

⁵ Article 7 de l'annexe 1. V. également de manière similaire les articles 2 de l'annexe 2 et 12 de l'annexe 3.

On pensera enfin à la question classique et presque caricaturale de l'implantation des éoliennes et de leur insertion dans le paysage. La nuisance paysagère d'une part, et la production propre d'électricité d'autre part, sont intimement liées au cœur d'une équation contradictoire révélant avec force symbole la concurrence interne que connaît le prétendu ordre public écologique¹.

Cette confrontation interne à la protection de l'environnement qu'illustrent les différents exemples précités interdit de faire de l'ordre public écologique élargi et mou sus évoqué l'élément fédérateur des préoccupations environnementales dans le cadre de leur mise en concurrence d'avec d'autres intérêts publics ou privés au sein de l'urgence. Elle appelle au contraire au resserrement du concept autour d'un noyau dur d'atteintes et d'intérêts fondamentaux susceptibles d'établir une véritable filiation d'avec l'essence d'un ordre public au sens précis du terme.

Paragraphe 2 – ...à la détermination d'un noyau dur conceptuel restreint

Le retour aux éléments fondamentaux de l'ordre public s'accompagne, tel que s'y livre une partie de la doctrine, d'une appréciation bien plus exigeante de la substance théorique de ce que constitue un éventuel ordre public écologique, ainsi que des normes juridiques qui l'incarnent.

Un détour du droit administratif vers le droit pénal, qui est par excellence un droit d'ordre public, permet d'illustrer cette sélectivité. Hervé BONNARD explique ainsi que si le droit

¹ Voir en la matière les célèbres *Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer* (CE, 25 novembre 2002) ; *Ploudalmezeau Breiz Avel* (CE, 3 mars 2004) et *Association des citoyens et contribuables de la Communauté de communes Saane-et-Vienne* (CE, 15 avril 2005).

pénal est d'ordre public, il n'en comprend pas moins deux grands types de règles, protégeant deux grandes sortes de valeurs bien distinctes : certaines de ses règles visent à protéger des valeurs dites fondamentales, alors que les autres sont de nature disciplinaire et tendent à permettre la vie en société. Et seules les premières peuvent être considérées comme l'incarnation d'un ordre public. A travers l'évolution du délit de pollution des eaux l'auteur démontre que le droit pénal de l'environnement ne révèle pas de manière systématique l'existence d'un ordre public écologique¹. Il observe notamment le passage, en matière de pollution des eaux, d'infractions intentionnelles à des infractions purement matérielles. Pour lui, cette disparition de l'élément moral de l'infraction au cours des ans révèle qu'il s'agit de discipliner la vie en société, qu'il n'y a pas, derrière l'infraction de l'auteur, de valeur fondamentale qui ait été violée.

Toute règle protectrice de l'environnement, même impérative, ne serait donc pas nécessairement l'incarnation d'un ordre public écologique. Encore faudrait-il que cette règle soit essentiellement fondée sur la préservation d'une valeur fondamentale dans la société. Quand bien même la protection de l'environnement est-elle perçue comme telle, d'une manière générale et non juridique dans l'opinion, l'hétérogénéité des règles composant le droit dit de l'environnement est telle qu'une bonne partie d'entre elles s'en échappe nécessairement.

La frange sceptique, ou du moins exigeante, de la réflexion doctrinale sur l'ordre public écologique extrait des considérations assez similaires de l'analyse du droit communautaire en la matière², et susceptibles d'éclairer la perception que l'on a de la question en droit interne.

¹ BONNARD Hervé, « L'évolution du délit de pollution des eaux », intervention au Colloque de Dijon (L'ordre public écologique) des 6 et 7 février 2003.

² Voir notamment PICHERAL Caroline, « L'ordre public en droit communautaire », intervention au Colloque de Dijon (L'ordre public écologique) des 6 et 7 février 2003.

Caroline PICHERAL développe ainsi une réflexion dans le cadre des grandes libertés (telles que la libre circulation dans le marché intérieur...) consacrées en droit communautaires et assorties de clauses permettant d'y déroger pour des raisons d'ordre public. Le législateur et le juge n'en ayant pas délimité le contenu théorique, cet ordre public ne peut être apprécié que dans la matérialité d'une situation de fait, *in concreto* espèce après espèce par la CJCE. Elle encadre ces dérogations, refusant l'usage de contre-mesures, interdisant les discriminations arbitraires... en contrôlant le but, les moyens et les motifs d'une manière particulièrement stricte et souvent limitée à un domaine très régalien.

S'agissant de la protection de l'environnement, après avoir noté qu'elle n'apparaît pas directement dans l'énumération de l'article 30 T, l'auteur se fonde sur la sévérité et le peu d'ouverture du contrôle de la CJCE sus évoqués pour en conclure qu'un prétendu ordre public écologique n'a pas sa place, aujourd'hui, au sein de l'ordre public « classique » permettant de déroger à la libre circulation. Pour elle, bien plus que l'ordre public, c'est en réalité l'intérêt général qui permet de donner à la protection de l'environnement le pouvoir de limiter la libre circulation. La reconnaissance d'un objectif environnemental via l'intérêt général est-il est vrai bien connu depuis la décision de référence *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*¹.

Au-delà de la fonction dérogatoire de l'ordre public, l'auteur note enfin une ouverture par le biais des exigences impératives. La CJCE a en effet admis que des exigences impératives puissent légitimer des règles discriminantes, et c'est précisément le domaine de la protection de l'environnement qui fut le cadre de cette évolution². Pour l'auteur, l'on pourrait voir émerger un ordre public écologique par ce biais. Mais en tout état de cause, sa substance

¹ CJCE, 7 février 1985, *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*, (décision disponible sur le site internet de la Cour de Justice des Communautés Européennes – www.curia.eu.int).

² Voir notamment la décision de référence dite des bouteilles danoises - CJCE, 20 septembre 1988 (décision disponible sur le site internet de la Cour de Justice des Communautés Européennes – www.curia.eu.int).

serait réduite, la CJCE ne l'étendant pas à toute la politique d'environnement, et la limitant bien au contraire aux règles les plus importantes et les plus impératives.

D'une manière générale, il ressort des deux réflexions présentées que derrière toute notion d'ordre public se trouve l'idée de « valeur fondamentale » à protéger. Le principal obstacle à la reconnaissance d'un tel statut à la protection de l'environnement vient de la diversité des mesures qui la compose : diversité des domaines, diversité des formes, diversité dans l'importance relative des normes elles-mêmes... L'identification d'un ordre public écologique en tant que tel interroge la cohérence du reflet matériel de la notion ou prétendue telle. En matière d'environnement, beaucoup de police s'entremêlent (pouvoirs de police du maire, police de l'eau, de l'air, des installations classées...) sans qu'il y ait de cohérence, de compatibilité nécessaire entre elles.

L'interface pouvant exister entre lesdites valeurs fondamentales caractéristiques d'un ordre public et la protection de l'environnement reste à déterminer. De ce point de vue, la pénétration progressive de l'environnement au sein des droits fondamentaux (constitutionnels notamment) peut constituer un angle prometteur dans la construction théorique d'un ordre public écologique.

A défaut d'être consacrée pour elle-même, la protection de l'environnement pénètre historiquement les droits de l'homme par le biais de droits préexistants. La manière la plus classique et la plus conventionnelle pour le juge des droits et libertés de protéger l'environnement fut de rattacher l'éventuelle atteinte pouvant lui être causée à un préjudice « humain ». Passer par la violation de droits traditionnellement reconnus et ne suscitant guère de débats tels que le droit de propriété, le droit à la vie... permettait de préserver la nature à moindre coût (théorique), en ne la mettant pas au centre du jugement en tant qu'élément digne

de protection. Cette démarche est bien connue, notamment devant la Cour européenne des droits de l'homme¹.

Ce contournement historique de la protection de l'environnement en tant que telle démontre que l'environnement ne constitue pas un pilier naturel des « valeurs fondamentales » évoquées précédemment et à même de fonder un ordre public. Mais cette construction est en progrès constant et le sens de l'histoire (juridique) est en tous les cas orienté, sans que l'on puisse pour autant en prédire le résultat final, vers la reconnaissance progressive de la protection de l'environnement au plus haut niveau des valeurs juridiques.

De ce point de vue, l'adoption par le Congrès le 28 février 2005 de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution constitue une étape décisive. Si un ordre public écologique doit voir le jour en droit public interne, il ne fait guère de doute que la jurisprudence à laquelle donneront naissance le sixième considérant² et l'article premier³ de la Charte de l'environnement en constituera un élément fondateur. Ces dispositions semblent en effet donner leurs lettres de noblesse à l'environnement, lui faisant revêtir les traits des intérêts fondamentaux à-même de sous-tendre un ordre public et censés faire si cruellement défaut à l'ordre public écologique.

Reste que, quand bien même la protection de l'environnement est-elle hissée au rang d'intérêt fondamental de la Nation ayant valeur constitutionnelle, il est impossible de considérer que n'importe quelle atteinte à un équilibre écologique puisse constituer l'incarnation d'une violation d'un ordre public. Seules les règles les plus importantes correspondant aux périls les plus importants peuvent être concernées dans la mesure où toute activité humaine entraîne

¹ On pensera par exemple à la célèbre décision *Chassagnou contre France* du 29 avril 1999, prenant notamment le biais de la protection du droit de propriété (décision disponible sur le site de Cour Européenne des Droits de l'Homme www.echr.coe.int).

² Considérant « que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation »

³ « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »

nécessairement une « atteinte » puisqu'elle s'appuie obligatoirement, d'une manière ou d'une autre, sur son environnement.

Une « sélection » des intérêts violés et des atteintes qui leur sont portées est nécessaire, tant dans la tentative de caractérisation plus ou moins hypothétique d'un ordre public que dans la détermination matérielle et théorique de l'urgence en droit de l'environnement. C'est en raison de cette exigence, par exemple, que le juge administratif exige un dommage « *suffisamment* grave et immédiat » pour caractériser l'urgence. Pour être totalement rigoureux, précisons qu'en marge de la très grande majorité des décisions rendues en la matière, il arrive que le juge ne fasse pas mention d'atteintes « *suffisamment* graves et immédiates », mais d'atteintes « graves et immédiates ». Ainsi dans l'affaire *Association pour la protection des animaux sauvages*¹, le Conseil d'Etat qualifie-t-il l'urgence en exposant que « l'arrêté contesté a pour objet d'autoriser la chasse aux différents gibiers d'eau et oiseaux de passage à compter du mois d'août ; qu'ainsi son exécution est susceptible de porter une *atteinte grave et immédiate*² aux intérêts que l'association requérante s'est donné pour mission de défendre ». De même dans l'affaire *Association de sauvegarde du milieu environnemental*³, le Conseil d'Etat estime que l'urgence n'est pas qualifiée, « faute de démontrer en quoi la réalisation des travaux envisagés, dont la date d'exécution n'est d'ailleurs pas précisée, est susceptible de porter une *atteinte grave et immédiate*⁴ aux intérêts défendus par l'association »⁵.

L'on peut légitimement se demander si le fait de ne pas adjoindre l'idée de « suffisance » a ou non une signification particulière. Evoquer une atteinte « suffisamment grave » renvoie à

¹ CE, 4 août 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages*.

² Souligné par nous.

³ CE, 27 novembre 2003, *Association de sauvegarde du milieu environnemental*.

⁴ Souligné par nous.

⁵ V. également depuis CE, 3 décembre 2003, *Ministère de l'écologie et du développement durable* (s'agissant de la suspension d'un arrêté préfectoral d'injonction en matière de gestion de déchets) ; CE, 16 février 2004, *Ministère de l'écologie et du développement durable* (à propos de la fermeture d'un camping pour risque naturel) et tout récemment, CE, 20 avril 2005, *Ville de Lille* (à propos d'un permis de construire).

l'idée d'un niveau, d'un degré dans la gravité. Il existerait une échelle d'intensité de ce caractère avec un seuil limite selon les circonstances dont le franchissement permettrait au juge de qualifier l'urgence. Cette échelle étant en réalité tout à fait abstraite, c'est bel et bien le juge qui, dans les faits, se livre à cette appréciation, sans référence précise pour guider son évaluation. Le fait de ne pas employer le terme suffisamment peut donc faire songer à la disparition corrélative de ce seuil. Cela signifierait que l'urgence pourrait être prononcée non pas en cas d'atteinte « suffisamment » grave, mais d'atteinte « vraiment » grave, dans l'absolu. L'on perçoit cependant que la problématique reste en réalité la même. La gravité d'une atteinte n'étant pas une notion scientifiquement quantifiable et identifiable, le juge est nécessairement mené à se livrer à une évaluation circonstancielle.

L'emploi ou non du terme suffisamment ne semble donc pas entraîner de conséquences juridiques particulières. Tout au plus peut-on interpréter son absence comme le signe d'une plus grande évidence de l'espèce, d'une gravité manifeste, permettant de se dispenser du bémol que constituerait l'usage du terme suffisamment. Mais l'appréciation, le jugement d'un niveau de gravité à même de caractériser l'urgence, est en tous les cas incontournable.

Ces derniers développements, au-delà d'éclairer la notion de gravité au cœur de l'urgence, illustrent l'importance de l'appréciation du juge, et au-delà du cadre du référé suspension de l'appréciation de l'autorité compétente pour qualifier l'urgence.

Dans le cadre d'un exercice d'identification globale de l'urgence, l'étude de l'exercice de la compétence qualificative est en effet tout aussi central que la détermination de telle ou telle composante théorique constitutive de la notion.

Chapitre 2 – Les implications de l'exercice de la compétence qualificative sur la complexité de l'urgence environnementale

La détermination globale d'une notion juridique ne peut se limiter à la seule identification théorique de ses éléments constitutifs. Encore faut-il déterminer dans quelle mesure lesdits éléments lient l'autorité qualificative et conditionnent effectivement la matérialisation juridique du concept théorique. De ce point de vue, et s'agissant précisément de l'urgence, les deux pôles précédemment identifiés (temporel autour de l'idée d'imminence et substantielle autour de celle de gravité) forment une matrice théorique dans laquelle évolue et s'exerce une compétence qualificative, mais ils ne fournissent en eux-mêmes aucune information quant aux modalités de qualification. Selon que l'autorité compétente sera ou non liée par la norme juridique qu'elle applique, selon que ladite norme sera plus ou moins précise, selon que l'autorité compétente sera politique, administrative ou judiciaire... la qualification de l'urgence, malgré la continuité des éléments constitutifs théoriques peut être diamétralement différente.

L'étude de l'étendue de la compétence qualificative (section 1), de même que l'appréciation critique pouvant lui être portée (section 2) sont de ce point de vue fondamentales dans la détermination globale du concept d'urgence.

Section 1 – L'étendue de la compétence qualificative au cœur

de l'identification de l'urgence environnementale

Au regard de la masse du droit applicable en matière de protection de l'environnement, un principe et une exception ressortent clairement. D'une manière générale, l'autorité compétente procède à une appréciation pleine et entière de la situation et y reconnaît ou non l'urgence de manière souveraine (paragraphe 1), à quelques nuances près qui, annexes, ne sont cependant pas anecdotiques (paragraphe 2).

Paragraphe 1 - Le principe d'une liberté de qualification

A titre liminaire, précisons que certains textes environnementaux emploient expressément le terme urgence, mais au sens courant plus qu'au sens juridique. Tel est par exemple le cas de la circulaire du 23 juin 1987 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement¹ qui rappelle notamment aux préfets la nécessité d'imposer aux exploitants concernés la réalisation des études de danger, des POI, ainsi que les obligations générales relatives à l'établissement des plans d'intervention et à l'information des populations. A ce titre, le texte leur précise également qu'ils doivent programmer de façon cohérente l'effort à fournir par les industriels et par les inspecteurs des installations classées, « tout en traitant par priorité les cas qui (leur) paraîtront les plus urgents ». Cet usage à la frontière du juridique du mot « urgence » constitue malgré tout, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, une facette de la notion que l'on ne peut occulter. Les textes de cadrage administratif, au premier rang desquels les circulaires, sont une composante à part entière du droit, et leur usage

¹ Prévention des risques majeurs (Directive n° 87-216/CEE du 19 mars 1987, modifiant la directive n° 82-501/CEE du 24 juin 1982).

fréquent du terme est incontournable, d'autant qu'il ne va pas sans faire écho à la société de l'urgence dessinée par François Ost et évoquée en introduction à cette étude¹. A l'image du texte précité son emploi est explicite : les préfets apprécient l'urgence avec laquelle chaque cas doit être traité, et organisent la chronologie de leur travail en conséquence. Ils ont bel et bien toute latitude pour apprécier l'urgence ou la non-urgence d'une situation.

L'on peut également citer, dans le même esprit mais en des termes cette fois-ci plus juridiques, la loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs² et portant modification de la loi du 19 décembre 1917. Au titre des installations non classées mais présentant des « dangers ou inconvénients graves », le texte prévoit l'existence d'une procédure de mise en demeure préfectorale accompagnée à terme, le cas échéant et dans la mesure où l'exploitant ne s'exécute pas, d'une possible suspension de l'activité industrielle de l'installation³. Le prononcé de cette suspension doit suivre une procédure particulière : arrêté du ministre de l'industrie, sur proposition préfectorale et après avis du Comité consultatif des établissements classés⁴. C'est à ce dernier niveau qu'apparaît la notion d'urgence, ce comité pouvant être « réuni d'urgence s'il y a lieu »⁵. L'emploi de « s'il y a lieu » consacre explicitement le pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative. L'on renvoie ici à l'idée d'opportunité, de discrétion de l'administration.

Mais l'analyse de l'expression « réuni d'urgence s'il y a lieu » peut être double. On peut en avoir une interprétation limitée et n'y voir que la possibilité d'accélérer la procédure de convocation ou les modalités de déroulement de la séance. L'urgence et le pouvoir d'appréciation de l'administration seraient ici limités à la seule dimension procédurale. Mais on peut également en avoir une interprétation plus souple et plus profonde. La première

¹ Cf. François OST, *Le temps du droit*, Paris, Odile Jacob, 1999, 376 p.

² Loi n° 61-842 (JO du 3 août 1961).

³ Article 29 alinéa 1 de la loi.

⁴ *Idem.*

⁵ *Ibidem.*

analyse emprisonne l'urgence et le pouvoir d'appréciation de l'administration, dans la gestion d'une situation avec laquelle ils n'ont aucun lien. La seconde analyse les intègre pleinement dans les causes du déclenchement de la procédure dérogatoire et non plus seulement dans ses conséquences. En substance, l'administration apprécie l'urgence de la situation pour en tirer des conséquences procédurales. Il s'agit dès lors d'un véritable exercice de qualification de l'urgence : « se trouve-t-on oui ou non en situation d'urgence ? ». Si oui, des mécanismes pourront être mis en œuvre, mais le véritable pouvoir d'appréciation de l'administration s'exerce sur la qualification de la situation et non pas sur la détermination de ces derniers.

La même analyse peut être formulée s'agissant de l'arrêté du 22 mai 1992 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse¹. Ce texte évoque notamment la possibilité de procéder à des vaccination d'urgence afin d'enrayer le développement de la maladie. On peut observer la même ambiguïté que dans le cas précédent quant à déterminer la limite entre la qualification de l'urgence et la mise en œuvre de moyens de traitement. La vaccination d'urgence est une opération de traitement. Pour autant comment une vaccination d'urgence pourrait-elle ne pas faire écho à une situation d'urgence ? Dès lors, conférer à une autorité la compétence de déclencher ou non une vaccination d'urgence ne revient-il pas, en réalité, à lui octroyer celle de qualifier l'urgence ? Le texte en question est à cet égard encore plus significatif que le précédent dans la mesure où il y est précisé que « la décision d'instaurer la vaccination d'urgence tient compte notamment du degré de concentration des animaux dans certaines régions et de la nécessité de protéger des races particulières »². L'arrêté indique par là-même deux éléments devant être pris en compte quant à la décision de procéder ou non à la vaccination d'urgence. Or ces éléments relèvent plus de

¹ JO du 11 juin 1992.

² Article 7 du décret. Des dispositions similaires seront formulées ultérieurement dans ce même domaine [V. notamment l'arrêté du 23 novembre 1994 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse (JO du 31 décembre 1994)].

l'appréciation de la situation, du péril et de l'urgence que de la capacité fondamentale du traitement envisagé à résoudre une situation incontestablement urgente.

Si le lien est relativement évident, on observe cependant dans les formulations employées par les deux derniers textes précités que c'est en passant par le traitement (réunion d'urgence et vaccination d'urgence) que l'on identifie par ricochet une qualification. Ce mécanisme est l'indice d'une tendance lourde en droit positif sur laquelle nous reviendront ultérieurement¹ et qui consiste à se focaliser sur la gestion et les conséquences de l'urgence, à charge pour la doctrine d'en déduire un éventuel pouvoir de qualification aux mains des autorités.

La liberté de qualification sus évoquée au titre du droit non contentieux se constate également, et de manière encore plus riche et manifestement plus conceptualisée devant le juge administratif. Notre propos sera de ce point de vue délibérément centré sur cette facette prétorienne de la qualification de l'urgence, pour elle-même, mais également pour les éclaircissements qu'elle est à même d'apporter à une facette normative confuse et brouillonne. En matière de référé suspension comme dans les autres types de contentieux, le Conseil d'Etat est le maître d'œuvre, en tant que juge de cassation, des grands axes de la « politique jurisprudentielle » nationale. Il se retranche certes parfois derrière l'appréciation souveraine ou prétendue telle du juge des référés, de même que certaines de ses décisions peuvent parfois faire montre d'une motivation très limitée, mais cette attitude de replie est exceptionnelle (a). D'une manière générale, le Conseil d'Etat connaît en profondeur du contentieux des suspensions et détermine les grandes orientations d'une jurisprudence aussi abondante que dispersée. Au-delà de la teneur de l'urgence à la détermination de laquelle il a grandement participé, et qui ont été exposés tant du point de vue temporel que substantiel, le Conseil d'Etat a également déterminé la nature du contrôle du juge en la matière en dessinant les

¹ Voir partie 1, titre 2, chapitre 2, section 2.

contours de son rôle de gardien de la légalité. C'est ainsi que ce contentieux relèvera de la théorie du bilan via une appréciation dite « objective » et « globale » des faits (b).

a – La motivation minimaliste du Conseil d'Etat et le retranchement derrière l'appréciation souveraine du juge des référés : des phénomènes exceptionnels limités à certaines décisions confirmatives secondaires

En matière de référé administratif comme dans tous les domaines dans lesquels le Conseil d'Etat est amené à exercer un contrôle de cassation, la notion d'appréciation souveraine du juge du fond est fondamentale – même si le juge du fond est ici le juge du provisoire –; et la même élasticité dans l'usage peut être observée¹. L'expression peut être mise en avant afin de servir de prétexte à une position minimaliste, ou parfois être omise à dessein pour ne pas contrarier l'exercice d'un contrôle poussé, aux limites de la stricte cassation.

Le Conseil d'Etat affiche parfois une conception minimaliste de son rôle de juge de cassation, se limitant à un contrôle de l'absence de dénaturation dépourvu de tout moyen argumentaire. Tel fut par exemple le cas dans l'affaire *Commune de Six-fours-les-plages* relative à la demande de suspension d'un arrêté du préfet du Var autorisant l'aménagement de la partie Sud de la plage de Bonnegrâce et du port Méditerranéen sur le territoire de ladite commune. L'association requérante fondait sa demande de suspension sur le fait que les travaux en question avaient porté atteinte et étaient encore susceptibles de porter atteinte aux herbiers de posidonies et de cymodocées présents à proximité du site. Sans émettre la moindre précision ni développer la moindre explication quant aux soubassements de sa décision, le Conseil d'Etat approuva la caractérisation de l'urgence par le juge des référés, précisant que « pour estimer que l'urgence justifiait dans ces conditions la suspension demandée, le juge des

¹ D'une manière générale sur le contrôle de cassation des ordonnance de référé, V. « Le contrôle de cassation de la motivation du juge des référés », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 18 avril 2005, n° 15, p. 841-845, note sous CE, 26 janvier 2005, *Société CDM*.

référés s'est livré, *sans les dénaturer*¹, à une *appréciation souveraine*² des circonstances de l'espèce »³.

La même économie de moyens peut parfois être constatée s'agissant des erreurs de droit. C'est ainsi que le Conseil d'Etat, sans reprendre à son compte le moindre argument du premier jugement estima, dans l'affaire *Réseau ferré de France*⁴ de 2003, qu'en « jugeant par une appréciation souveraine des circonstances de l'espèce que la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'était pas remplie, le juge des référés du Tribunal administratif de Nancy, dont l'ordonnance est suffisamment motivée sur ce point, n'a pas commis d'erreur de droit ».

Certaines décisions du Conseil d'Etat, mixtes, font également mention du pouvoir souverain du juge des référés, mais en esquissant un début d'argumentaire. On peut en réalité légitimement penser, s'agissant des décisions de ce type, que la mention de l'appréciation souveraine du premier juge n'apparaît que dans la mesure ou la décision de cassation est confirmative. Il n'existe donc guère de corrélation ici entre la mention d'une appréciation souveraine et l'étendue des motivations du Conseil d'Etat. Dans sa décision *Gaz de France* de juin 2003⁵ le Conseil d'Etat, ayant à connaître d'un arrêté préfectoral ordonnant à cette société de procéder au pompage d'hydrocarbures flottants sur le site de Cornillon (commune de Saint-Denis), estime que dans la mesure où « l'exécution des travaux répondait à un objectif de sécurité sanitaire (...) les inconvénients qui pouvaient en résulter pour GDF demeuraient limités, eu égard au risque de pollution, le juge s'est livré à une appréciation souveraine des pièces du dossier exempte de dénaturation ». L'on perçoit nettement que les implications de

¹ Souligné par nous.

² Souligné par nous.

³ CE, 30 décembre 2002, Commune de Six-fours-les-plages (note BENOIT Lilian, Environnement, 1^{er} mai 2003, n° 5, p. 22-23).

⁴ CE, 23 mai 2003, Réseau ferré de France.

⁵ CE, 13 juin 2003, Gaz de France.

cette formulation sont biens différentes des précédentes. Ici le Conseil d'Etat reprend à son compte la pesée des intérêts opérée par le juge des référés. Il ne rentre certes pas dans les détails de celle-ci, se contentant d'en reprendre la conclusion, mais il se l'approprie malgré tout et adhère nécessairement au raisonnement qui la sous-tend.

Pour autant, les décisions qui ont été évoquées à l'appui des développements précédents relatifs à la substance de la condition d'urgence attestent du contrôle poussé qu'opère le Conseil d'Etat et du caractère corrélativement limité de la place octroyée à la souveraineté du juge des référés en tant que paravent à la compétence du juge suprême.

D'une manière générale, sans chercher à conférer à des moyens lacunaires une portée qu'ils n'ont pas, dans les espèces concernées, la motivation minimaliste renvoie malgré tout à une conception tout aussi minimaliste, corrélativement, du contrôle de cassation lui-même. Les décisions en question sont essentiellement confirmatives, tant des non-suspensions¹ que des suspensions² pouvant être prononcées par le juge de première instance.

Le fait de limiter son contrôle à la forme, aux éléments externes de la décision du premier juge aurait pu être une ligne de conduite quant à l'étendu du contrôle que souhaitait exercer le Conseil d'Etat. Mais force est de constater, au regard des développements à venir, que le Conseil d'Etat est loin d'en avoir fait son principe. A défaut, cela aurait d'ailleurs été pour le moins contradictoire, *mutatis mutandis*, avec l'obligation de motivation de leurs ordonnances qu'impose le juge de cassation aux juges des référés. Cette exigence est constante et fut consacrée pour la première fois, dans le cadre du nouveau régime des procédures d'urgence et en matière d'environnement, dans l'affaire *Société Sud-est assainissement*³. Le Conseil d'Etat

¹ Voir par exemple CE, 26 septembre 2001, *Société Médiazur*.

² Voir par exemple CE, 7 mai 2003, *Commune d'Esparron du Verdon*.

³ CE, 28 février 2001, *Préfet des Alpes-maritimes et Société Sud-est assainissement*. V. note Revue Juridique de l'Environnement, n°2/2002, pp.237-239. V. également SEBAN Alain, « A quelle condition une décision

y précise, formule souvent reprise par la suite, qu'il appartient au juge des référés « de faire apparaître dans sa décision tous les éléments qui, eu égard notamment à l'argumentation des parties, l'ont conduit à considérer que la suspension demandée revêtait un caractère d'urgence »¹.

Précisons enfin que l'exigence de motivation peut certes être l'accessoire d'arguments touchant à la substance de la défaillance de l'appréciation du juge des référés, mais qu'elle peut également constituer un moyen autonome, suffisant à lui seul pour justifier d'une annulation en cassation, quitte à ce que le Conseil d'Etat, statuant ensuite sur le fond de la demande de suspension en vertu de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, reprenne à son compte la solution énoncée dans l'ordonnance qu'il annule.

Dans l'affaire *SIVOM du Canton de Boulogne sur Gesse*² le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse avait procédé à la suspension d'un arrêté préfectoral portant récépissé de déclaration d'une déchetterie. Mais, s'agissant de la caractérisation de l'urgence, il s'était contenté, tel que le lui reprochait le Conseil d'Etat, de « relever que la suspension de la décision qui lui était demandée revêtait un caractère d'urgence, sans préciser les circonstances de droit et de fait qui le conduisait à une telle solution »³. Pour autant et malgré l'annulation de l'ordonnance, le Conseil d'Etat jugea ensuite, statuant en vertu de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, qu'il y avait bel et bien urgence à suspendre l'arrêté attaqué, eu égard aux nuisances et troubles de jouissance que la déchetterie était susceptible de causer au voisinage, et aux risques de dégradation du site. Le Conseil d'Etat reprit en réalité à son compte le cheminement qui avait très certainement été celui du juge des référés, mais en l'explicitant, en l'exposant au grand jour tel qu'aurait dû le faire le premier juge. Ce

administrative peut-elle être suspendue par le juge des référés : CE, 28 février 2001, *Sud-Est Assainissement...* », Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel, n° 3/2001, p. 9-20.

¹ V. également depuis CE, 29 janvier 2003, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement* (à propos d'un arrêté préfectoral déclarant d'intérêt général les travaux de restauration d'un cours d'eau).

² CE, 27 juillet 2001, *SIVOM du Canton de Boulogne-sur-Gesse*. V. note Revue Juridique de l'Environnement, n°2/2002, p. 239.

³ Considérant 3 de la décision.

n'est donc pas ici du fond de l'affaire mais des seules caractéristiques externes de la première ordonnance dont il est question¹.

b – La théorie du bilan dans le cadre du contentieux du référé suspension, instrument de la libre qualification de l'urgence par le juge administratif

La doctrine n'a pas manqué de souligner l'importance de l'utilisation de la théorie du bilan² qui, selon certains, constituait même une quasi-révolution vis-à-vis du raisonnement qui était celui du Conseil d'Etat sous le régime antérieur, et notamment depuis la décision de principe *Association de sauvegarde du quartier Notre-Dame à Versailles*. Selon Matthias Guyomar et Pierre Collin, en indiquant que l'appréciation de l'urgence devait être « objective et globale »³, « le Conseil d'Etat a, en peu de mots, comme il en a coutume, tranché entre deux approches divergentes de la notion d'urgence et des pouvoirs du juge des référés. A l'urgence considérée du seul point de vue du requérant, mais qui se trouverait contre-balançée par la possibilité pour le juge, si l'intérêt général l'exige, de ne pas accorder le sursis alors que toutes les conditions légales seraient satisfaites, il oppose une sorte de théorie du bilan de l'urgence. En d'autres termes, la section du contentieux, par cette décision, juge que la nécessaire balance des intérêts – l'intérêt du requérant d'une part ; l'intérêt général, l'intérêt du défendeur, voire l'intérêt de tiers d'autre part – constitue l'une des composantes du mode d'appréciation de l'urgence et non plus, comme cela était le cas sous le régime du sursis à exécution, une étape distincte du raisonnement du juge, postérieure à l'examen du respect des

¹ Pour une solution similaire, s'agissant d'un arrêté déclarant d'utilité publique les travaux de construction d'une route nationale, V. CE, 26 septembre 2001, *Société de transport « La mouette »*.

² V. notamment CAVIGLIOTI Benoît, « Référé administratif, appréciation de l'urgence et protection des libertés fondamentales. Le recours au bilan dans l'appréciation de l'urgence », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 7 avril 2003, n° 13, p. 642-652.

³ Nous reviendrons par ailleurs ultérieurement sur ces deux termes isolément.

conditions légales d'octroi du sursis»¹. Le raisonnement est intéressant bien que manifestement contredit par les dispositions expresses du nouvel article L. 521-1 du Code de justice administrative prévoyant que le juge « peut » prononcer la suspension si tant est que les conditions légales sont remplies. Il n'est donc en aucun cas tenu d'y procéder. Son pouvoir reste entier en la matière malgré l'apparente rationalisation relevée par les auteurs précités. Le phénomène recoupe par ailleurs plus largement, au-delà de la procédure visée, la conception doctrinale générale de l'urgence comme « instrument prétorien »².

Reste que l'usage de cette théorie est malgré tout fondamental dans le cadre de l'examen des demandes de suspension par le juge et qu'il mérite à ce titre d'être développé tant dans le cadre de la première instance qu'en cassation devant le Conseil d'Etat.

- L'usage de la théorie du bilan en première instance

Faire application de la théorie du bilan, pour un juge des référés connaissant d'une demande de suspension, n'est pas une erreur de droit. Le Conseil d'Etat l'a très clairement affirmé en 2002 dans l'affaire *Société des pétroles Shell*³. Un arrêté du préfet de l'Ain fixait en l'espèce des prescriptions spéciales applicables à l'exploitation d'installations de distribution et de stockage de carburants. Shell avait demandé la suspension dudit arrêté au juge des référés du tribunal administratif de Lyon, sans succès, et attaquait donc l'ordonnance de refus devant le juge de cassation. Le juge des référés avait fait usage de la théorie du bilan, mettant en balance les aspects positifs et négatifs d'une éventuelle suspension pour prendre sa décision. Au-delà du fond, il était fait reproche à l'ordonnance de référé contestée d'avoir repoussé la suspension en vertu d'un raisonnement de ce type. Le Conseil d'Etat considéra à cet égard

¹ GUYOMAR Mattias et COLLIN Pierre, note sous CE, 28 février 2001, *Société Sud-Est Assainissement*, Actualité Juridique du Droit Administratif, Chroniques, 20 mai 2001, p.461 et s., p. 461.

² V. notamment ORTEGA Olivier, « La notion d'urgence », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} octobre 2003, n° 3/18, p. 3057-3062.

³ CE, 22 février 2002, *Société des pétroles Shell*.

que « pour la mise en oeuvre de la condition d'urgence posée à l'article L. 521-1 du code de justice administrative, il appartient au juge des référés de procéder à une appréciation globale de l'ensemble des circonstances de l'espèce qui lui est soumise ; (...) qu'en rapprochant à cette fin, d'une part, les contraintes que l'exécution dans le délai prescrit de l'arrêté préfectoral impliquait pour l'exploitant de la station service, et d'autre part, les avantages que la réalisation immédiate des travaux prescrits par cet arrêté pouvait présenter pour la prévention des risques d'accident, le juge des référés du Tribunal administratif de Lyon n'a pas commis d'erreur de droit »¹.

Valider l'usage par le juge des référés de la technique du bilan est une chose, reste à savoir ensuite si, en tant que juge de cassation, l'on s'octroie le pouvoir de contrôler le fond de la pesée des intérêts réalisée par le premier juge².

- La théorie du bilan en cassation

Dans cette même affaire *Société des pétroles Shell*, le Conseil d'Etat ne se limite pas à vérifier en surface la validité de l'ordonnance du premier juge. Il ne se contente pas, s'agissant de la théorie du bilan, d'affirmer qu'il était régulier d'en faire usage. Il repèse à son tour les tenants et les aboutissants de la suspension et de la non suspension de l'acte attaqué. La meilleure preuve en est qu'en l'espèce, contrairement au juge des référés du Tribunal administratif de Lyon, il caractérise l'urgence, au motif que « la société devrait engager des travaux très importants alors que (...) le risque d'accident est extrêmement réduit »³.

Le fait d'avoir précisé auparavant que le premier juge pouvait employer la théorie du bilan est renforcé par l'usage qu'en fait le Conseil d'Etat lui-même et au-delà, par le fait qu'il adopte

¹ CE, 22 février 2002, *Société des pétroles Shell* (considérants 3 et 4).

² V. également à ce sujet la note de Pierre-Jean BARALLE sous cette décision qui résume le mécanisme en précisant qu'il « appartient au juge des référés de procéder à une appréciation globale de l'ensemble des circonstances de l'espèces » ; cf. BARALLE Pierre-Jean, Droit de l'environnement, avril 2002, n° 97, p. 84-86.

³ Considérant 7 de la décision.

au final et sur le fond une position contraire à celle du juge des référés. La validation de la technique de raisonnement est ici d'autant plus valorisée que l'on sait que l'appréciation finale sera différente et mènera à l'annulation de l'ordonnance contrôlée, et que l'effort n'est donc pas strictement nécessaire à la solution de l'affaire.

Dans la continuité de sa décision *Shell* précitée, le Conseil d'Etat a pu, s'agissant de l'usage d'appâts empoisonnés dans le cadre d'un programme de lutte contre les ragondins et les rats musqués, juger qu'il n'y avait pas urgence à suspendre l'arrêté ministériel autorisant la pose desdits appâts « eu égard tant à l'intérêt général qui s'attache à la lutte contre les ragondins et les rats musqués qu'aux précautions prises pour éviter les risque que peut entraîner, pour d'autres animaux, l'utilisation d'appâts empoisonnés »¹.

Il est enfin possible de citer les exposés des motifs du Conseil d'Etat dans le cadre des célèbres affaires de téléphonie mobile² évoquées au titre précédent et qui, à la suite d'une pesé des intérêts relevant de la théorie du bilan, menèrent le juge à ne pas faire application du principe de précaution. Dans les six affaires *Société française de radiotéléphonie* jugées en dernier ressort en août 2002, le Conseil d'Etat suspendit l'exécution des arrêtés municipaux s'opposant à l'installation d'ouvrages sur lesquels planait un doute en terme de santé publique en vertu du raisonnement suivant : « eu égard, d'une part, à l'intérêt qui s'attache à la couverture du territoire par le réseau de téléphonie mobile et, d'autre part, aux intérêts de la Société SFR, résultant notamment des autorisations qui lui ont été délivrées, *et*³ en l'absence de risques sérieux prouvés pour la santé publique, l'urgence justifie la suspension de la décision attaquée ». Le Conseil d'Etat met bien ici en parallèle l'intérêt que présente la suspension, double (public et privé), et les arguments pouvant éventuellement plaider en sa

¹ CE, 16 octobre 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages*.

² Pour des commentaires récents sur ce contentieux, V. notamment Rolin Frédéric et autres, « Actualité jurisprudentielle », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 28 juin 2004, n° 24, p. 1297-1317 ; HUL Sylvain et autres, « Actualité jurisprudentielle », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 26 juillet 2004, n° 28, 1530-1555 ; ou encore SCNEIDER Raphaël, « Droit administratif – Installations classées », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1^{er} septembre 2004, n° 3, p. 333-359

³ Souligné par nous.

défaveur. Le juge de cassation réaffirmera cette position l'année suivante, soupesant « l'intérêt public qui s'attache à la couverture du territoire national par le réseau de téléphonie mobile » d'une part et « l'absence d'éléments de nature à valider l'hypothèse de risques pour la santé publique pouvant résulter de l'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les antennes relais »¹ d'autre part ; jurisprudence à nouveau confirmée et même renforcée en mars 2004 – tel qu'exposé au titre précédent, dans l'affaire *Orange c/ Commune de Villasavary*².

- La prescription de l'appréciation « globale » du juge des référés

Dans le cadre du nouveau régime de suspension, l'usage de la théorie du bilan est formalisé par cette mention d'une nécessaire appréciation « globale », tel que dans l'affaire *Shell* de février 2002, où le Conseil d'Etat précise que « pour la mise en œuvre de la condition d'urgence posée à l'article L. 521-1 du code de justice administrative, il appartient au juge des référés de procéder à une *appréciation globale*³ de l'ensemble des circonstances de l'espèce qui lui est soumise »⁴. Faisant écho à l'essence transversale et exhaustive dont doit faire preuve tout examen de l'urgence par le juge, la mention de la « globalité » dans l'approche juridictionnelle incarne véritablement aujourd'hui, et de plus en plus fréquemment (voir les récentes affaires *Commune de Dury*⁵ et *Ville de Lille*⁶), le recours à la théorie du bilan en matière d'identification de l'urgence.

¹ CE, 29 octobre 2003, *Commune de Saint-Cyr-l'école*.

² CE, 15 mars 2004, *Société Orange France c/ Commune de Villasavary*, note DU MARAIS Bertrand, La Gazette du Palais, 12 janvier 2005, n° 12, p. 45-48.

³ Souligné par nous. Sur la notion d'appréciation globale au cœur du bilan, V. notamment BUTERI Katerine., « La condition d'urgence dans la procédure de référé suspension », Les petites affiches, 20 décembre 2001, n° 253, p.17-24 ; VANDERMEREEREN R., « Le référé suspension », Revue Française de Droit Administratif, 2002, p. 250 ou encore OGIER-BERANUD Valérie, « Le référé suspension et la condition d'urgence », Revue Française de Droit Administratif, 2002, p. 284.

⁴ CE, 22 février 2002, *Société des pétroles Shell*.

⁵ CE, 9 juin 2004, *Commune de Dury*.

⁶ CE, 20 avril 2005, *Ville de Lille*.

Paragraphe 2 – Les limites de la souveraineté qualificative :

la notion d'urgence objective

Si les hypothèses de compétence liée de l'autorité administrative sont relativement peu significatives en droit de l'urgence environnementale, il en va tout autrement du rôle du juge. L'usage de la théorie du bilan évoqué précédemment à l'appui de la souveraineté qualificative du juge administratif est ainsi malgré tout enchâssée dans une série de gardes fous (a), de même qu'existe une procédure phare, spécifiquement environnementale, liant le juge quant au prononcé d'une suspension en cas de défaut d'étude d'impact (b).

**a – Les gardes fous de la théorie du bilan : les moyens des parties
et l'appréciation objective et concrète du juge des référés**

La position classique et de principe du Conseil d'Etat s'agissant des moyens développés par les parties consiste à les considérer comme le cadre plus ou moins restreint duquel l'appréciation du juge des référés amené à trancher le litige peut uniquement se nourrir. Cette dernière évolue donc dans un monde argumentaire fini qui s'impose à elle et limite sa latitude. Le juge de cassation réemploie très souvent la formulation suivante : le juge doit apprécier l'affaire « compte tenu des justifications fournies par le requérant »¹. C'est ainsi qu'en cas d'argumentations « évasives » ou imprécises, le juge pourra ne pas faire droit à une requête, quand bien même, sur le fond et à d'autres égards, la suspension pouvait apparaître opportune. Le Conseil d'Etat refusa ainsi de suspendre, en premier et dernier ressort, l'exécution du

¹ V. par exemple CE, 19 novembre 2003, *Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales* ; ou plus récemment CE, 16 février 2004, *Ministre de l'écologie et du développement durable* et CE, 20 avril 2005, *Ville de Lille*.

décret du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles¹. Le juge releva certes au premier chef que l'affaire pouvait être jugée au principal avant la réalisation du préjudice, ce qui s'opposait à la qualification d'une quelconque urgence. Mais il prit soin de préciser qu'un second argument s'opposait à ce que l'urgence soit caractérisée, consistant en ce que les requérants se bornaient « à faire état de *considérations très générales*², qui ne sont pas de nature à justifier l'intervention du juge ».

Au-delà de cette limitation matérielle, l'appréciation du juge connaît également des bornes intellectuelles via la notion d'appréciation objective.

Dans l'affaire *Association de protection des animaux sauvages*³ précitée, le Conseil d'Etat expose « que l'urgence doit être appréciée *objectivement*⁴ et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire ».

Les appréciations globale et objective ont certes parfois pu être accolées dans certains exposés des motifs, laissant songer à une proximité complémentaire d'incarnation de la théorie du bilan. Ainsi en est-il par exemple de la décision *Ministre de l'écologie et du développement durable*⁵ du 3 décembre 2003. Il s'agissait en l'espèce de statuer sur la demande de suspension d'un arrêté préfectoral imposant à une société diverses opérations relatives à la gestion de ses déchets (fûts enterrés contenant des produits chimiques). Le juge des référés avait fait droit à cette demande, la ministre de l'écologie et du développement durable attaquant cette ordonnance de suspension en cassation. Le Conseil d'Etat refusa pour sa part de caractériser l'urgence, précisant que « eu égard à l'intérêt public qui s'attache à la prévention du risque de

¹ CE, 5 juin 2003, *Eau et rivières de Bretagne et France nature environnement*.

² Souligné par nous.

³ CE, 16 octobre 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages*.

⁴ Souligné par nous.

⁵ CE, 3 décembre 2003, *Ministre de l'écologie et du développement durable*.

pollution que fait peser (...) la présence de ces fûts, il n'apparaît pas (...) que l'urgence qui (...) doit s'apprécier *objectivement et globalement*¹, justifie la suspension de l'arrêté ».

Mais si les appréciations globale et objective connaissent des points de convergence, elles font également preuves de profondes divergences. Au titre des premiers, l'on notera entre autre l'idée d'une approche exhaustive, fondée sur l'ensemble des éléments contradictoires de l'espèce à même de participer à la fondation de la décision de justice. Au titre des secondes en revanche, alors que la mention d'une approche globale se limite à encadrer l'assiette des arguments à prendre en compte sans en piloter l'appréciation juridique ultérieure, celle d'une approche objective influe elle directement sur l'appréciation précitée. Car l'urgence identifiée de manière objective doit pouvoir être jugée telle par tous, et non seulement par l'autorité qualificative dans la subjectivité d'une analyse personnelle. De ce point de vue les circonstances matérielles à même de qualifier l'urgence ne peuvent qu'être bien plus restreintes, de même, corrélativement, que les marges d'appréciation dont dispose l'autorité dans son exercice qualificatif.

L'on pourrait faire mention ici, pour mettre en relief l'idée d'objectivité s'imposant à l'autorité qualificative, des urgences techniques, ou du moins recouvrant une matérialité scientifique, et dont se fait parfois écho le droit normatif. Ainsi en est-il parfois des mécanismes de seuils déjà évoqués à plusieurs reprises. Les textes en la matière sont souvent techniques et ne présentent qu'un intérêt juridique limité. Ils révèlent cependant une facette de l'urgence en droit de l'environnement qu'une étude exhaustive ne peut occulter. La circulaire du 21 mars 1983 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (incinération des déchets industriels)² illustre parfaitement le propos. Elle fixe des teneurs maximales en poussière et en élément chlore dans les rejets d'incinération et précise qu'en

¹ Souligné par nous.

² JO du 7 juillet 1983.

« cas de dépassement de ces valeurs, l'exploitant déclenchera la procédure d'arrêt d'urgence (...) »¹.

L'urgence objective, du point de vue de l'administration, peut également se matérialiser par l'intervention d'une personnalité qualifiée habilitée à prononcer l'urgence, l'administration n'ayant alors plus qu'à en tirer des conséquences juridiques mécaniques. Tel est par exemple le cas en matière d'abattage d'animaux lorsque les textes autorisent le contournement du principe de prohibition de l'abattage en dehors de l'enceinte d'un abattoir autorisé lorsqu'un vétérinaire reconnaît l'urgence de la situation².

Si l'urgence objective mentionnée plus haut au titre du référé suspension n'est pas si mécanique, l'on perçoit cependant que le recours à cet adjectif qualificatif s'inscrit dans la perspective d'un enchâssement de la compétence qualificative.

Un dernier élément peut enfin être cité à l'appui de l'encadrement de la compétence qualificative : la mention d'une nécessaire motivation *concrète* développée par le Conseil d'Etat³. Cette dernière impose au juge de fonder son éventuelle caractérisation de l'urgence sur des éléments en prise matérielle directe et lui interdit corollairement de se contenter d'arguments théoriques ou abstraits, limitant ainsi, une fois de plus, sa souveraineté qualificative. Les cas d'espèce sont en la matière très nombreux et font de cet élément l'une des caractéristiques majeures sur lesquels le Conseil d'Etat fonde tant son contrôle des ordonnances des juges des référés que ses éventuels jugements sur le fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative⁴.

¹ Point 6 de la directive.

² Voir notamment l'article 3-2 de l'arrêté du 17 juin 1996 modifiant l'arrêté du 25 octobre 1982 relatif à l'élevage, à la garde et à la détention des animaux (JO du 25 juin 1996) ; ou l'article 2 alinéa 2 de l'arrêté du 9 juin 2000 relatif à l'abattage des animaux de boucherie accidentés (JO du 15 janvier 2000).

³ Exigence par ailleurs assez systématiquement accolée à la référence aux moyens des parties, tel que dans la récente affaire *Ville de Lille* (CE, 20 avril 2005) précitée.

⁴ V. notamment CE, 28 février 2001, *Sud-Est assainissement* (V. note *Revue Juridique de l'Environnement* n°2/2002, pp.237-239) ; CE, 29 janvier 2003, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement* ; CE, 16 octobre 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages* ; CE, 19 novembre 2003, *Ministère*

b – L'exemple phare du défaut d'étude d'impact¹ dans le cadre de certains projets

Le code de justice administrative² dispose que « la décision de suspension d'une autorisation ou d'une décision d'approbation d'un projet d'aménagement entrepris par une collectivité publique obéit aux règles définies par le dernier alinéa de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ci après reproduit : (...) si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé à l'alinéa 2 du présent article 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. »³

Le régime est véritablement dérogatoire dans la mesure où il n'est plus du tout question, expressément du moins, des deux conditions à la suspension exigées dans le cas général, à savoir l'urgence⁴ et le doute sérieux quant à la légalité⁴. Dans le cadre de cette disposition, le juge est obligé de prononcer la suspension sans qu'aucune analyse de l'urgence de la situation ne lui permette d'influer sur l'issue juridictionnelle.

L'absence de mention des deux conditions de la suspension, et notamment de l'urgence, peut être interprétée de deux manières. L'on peut soit considérer qu'elles sont mises à l'écart de ce contentieux soit, à l'inverse, que loin d'être écartées, elles sont en réalité incluses, sous-entendues, nécessairement contenues, dans la caractérisation d'une absence d'étude d'impact.

de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ; ou encore CE, 3 décembre 2003, *Ministre de l'écologie et du développement durable*.

¹ Pour une vision globale du couple juge administratif / étude d'impact, V. notamment STRUILLON Jean-François, « L'évolution du cadre légal des études d'impact », Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial/2004 : Le juge administratif et l'environnement, p. 75-82.

² Suite à son enrichissement consécutif à la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 (art. 1, 13 et 20).

³ Article L. 554-11 du code de justice administrative.

⁴ Pour une évocation jurisprudentielle V. notamment DREYFUS Jean-David, « Actualité jurisprudentielle », Actualité Juridique du Droit Administratif, 11/10/2004, n° 34, p.1872-1892 ; ou encore CHAUVAUX Didier, « Quel est le régime juridique des requêtes en référé invoquant l'absence d'étude d'impact ? », note sous CE, 14 mars 2001, *Commune de Goutrens*, Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel, n° 4/2001, p. 15-19.

Quant au doute sérieux sur la légalité, la réalisation d'une étude d'impact faisant partie des conditions légales du type de projets visé, il ne fait aucun doute que l'absence visée implique doute sérieux, sinon certitude, d'illégalité.

L'analyse est en revanche moins évidente s'agissant de l'urgence. Le Conseil d'Etat n'a pas encore eu l'occasion d'éclaircir ce point théorique non nécessaire à la résolution des affaires. Certaines formulations jurisprudentielles laissent au mieux supposer de manière implicite que la dispense de démonstration de l'existence de l'urgence prévue par le texte pourrait renvoyer à une dispense d'existence d'urgence en tant que telle. Dans l'affaire *Commune de Soignolles-en-Brie*¹, s'agissant d'un arrêté préfectoral de modification des conditions d'exploitation d'un centre de stockage de déchets attaqué sur le fondement de L. 554-12 et non L. 554-11 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat expose ainsi que le juge des référés du Tribunal administratif de Melun ne pouvait « soumettre la demande de suspension à une condition d'urgence non prévue » sauf à commettre une erreur de droit. Le Conseil d'Etat ne revient pas sur le fond de l'existence ou non de l'urgence en l'espèce. Il n'est pas tenu de le faire puisque cet élément ne détermine pas la solution au litige. Mais sa formulation laisse supposer que les espèces susceptibles d'être trancher en vertu de l'article L. 554-12 du code de justice administrative peuvent ne pas nécessairement renvoyer à des situations d'urgence.

L'analyse la plus juste, fondée sur l'économie générale de la réforme du 30 juin 2000 et sur l'essence urgentiste du référé consiste cependant sans doute à voir dans ces dispositions une présomption irréfragable d'urgence. Nous y reviendrons ultérieurement au titre de développements sur une procédure de référé environnemental spécial : dans les cas visés, le législateur, conscient de la gravité intrinsèque des risques potentiels des opérations soumises à étude d'impact, et de l'imminence tout aussi intrinsèque de leur matérialisation – puisque

¹ CE, 29 mars 2004, *Commune de Soignolles-en-Brie*. V. BILLET Philippe, « Le référé suspension "enquête publique" n'est pas soumis à la condition d'urgence et l'avis collectif de la CLIS ne peut être constitué par les observations individuelles de ses membres », JCPA (administration et collectivités territoriales), 28 juin 2004, n° 27, p.908-910. V. également note Revue Juridique de l'Environnement, n° 4/2004, p.406-407.

attaquées en aval de leur autorisation ou approbation -, considère ces hypothèses comme mécaniquement et systématiquement constitutives d'une urgence.

Au-delà de cette question, et pour en revenir à la latitude de qualification du juge, c'est ici le texte qui définit une orientation générale à laquelle le juge doit se conformer, l'article précisant que dans l'hypothèse visée le juge « fait droit » et non pas « peut faire droit » à la demande de suspension. Si aucun régime spécial n'avait été organisé par la loi et si le pouvoir d'opportunité du juge administratif avait été maintenu en la matière, certaines absences d'étude d'impact auraient pu ne pas donner lieu à suspension, selon la sensibilité des juges saisis, les caractéristiques propres des espèces... Ici, le législateur estime que les projets en cause, ainsi, et surtout, que leurs conséquences potentielles, sont tels qu'aucune caractéristique propre à telle ou telle espèce ne justifie que soit pris le risque d'un début de travaux.

Un autre exemple, moins strictement environnemental, peut également être cité à quelques différences théoriques près : la suspension pour conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête.

Le code de justice administrative dispose que « la décision de suspension d'une décision d'aménagement soumise à une enquête publique préalable obéit aux règles définies par les alinéas 1 et 2 de l'article 6 de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 ci-après reproduits : (...) 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. Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent

également lorsqu'une décision a été prise sans que l'enquête requise par la présente loi ait eu lieu.»¹

La différence d'avec l'article précédent relatif à l'absence d'étude d'impact réside dans le fait qu'ici, la suspension n'est pas totalement automatique, il faut encore démontrer l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée. Le juge jouit donc encore d'une certaine marge d'appréciation. Quant à l'urgence, à l'image du défaut d'étude d'impact, la gravité potentielle des conséquences potentielles sont, au sens de cette disposition, constitutive d'une situation d'urgence objective s'imposant au juge.

En tout état de cause d'une manière générale, au-delà des cas d'urgence objectives et autres gardes fous précités, la règle reste la libre appréciation de l'urgence par l'autorité compétente. Cet état de fait intrinsèque à l'essence dérogatoire et spéciale de l'urgence est une réalité tant en droit administratif général qu'en droit administratif de l'environnement. Mais il génère en cette dernière matière, un certain nombre de questions propres qui enrichissent le débat classique de l'identification de l'urgence.

Section 2 – Appréciation critique du principe de libre exercice de la compétence qualificative

Le constat de la dominance de la libre qualification de l'urgence par les autorités administratives ou juridictionnelles appelle une appréciation critique à plusieurs titres. Il interroge d'une part la légitimité des autorités en question, ces dernières pouvant être amenées

¹ Article L.554-12 du code de justice administrative.

à appréhender des problématiques dépassant la simple application du droit *stricto sensu* et relevant par exemple bien plus du choix de société (paragraphe 1). Il questionne ensuite la rationalité de la notion d'urgence elle-même dans la mesure où un certain nombre de dérives propres à cette libre qualification en hypothèquent la cohérence juridique (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – La légitimité contestable et variable des autorités qualificatives

« Est souverain celui qui décide *de*¹ la situation exceptionnelle »². Cette citation de Carl Schmit, fondant et résumant d'un trait sa théorie de l'exception est fondamentale. Elle qualifie le souverain, et donc le réel lieu du pouvoir, par sa compétence en matière d'exception. L'auteur décline d'ailleurs l'opposition cas général / exception en opposant droit / autorité via la notion d'ordre normal des conditions de vie, l'autorité prenant le pas sur le droit en situation exceptionnelle : « Toute norme générale exige un organisation normale des conditions de vie, où elle pourra s'appliquer conformément aux réalités existantes et qu'elle soumet à sa réglementation normative. La norme a besoin d'un milieu homogène. Cette normalité de fait n'est pas un simple "préalable externe" que le juriste puisse ignorer ; elle appartient, bien au contraire, à sa validité immanente. Il n'existe pas de norme qu'on puisse appliquer à un chaos. Il faut que l'ordre soit établi pour que l'ordre juridique ait un sens. Il faut qu'une situation normale soit créée, et celui-là est souverain qui décide définitivement si cette situation normale existe réellement. Tout droit est "droit en situation". Le souverain établit et garantit l'ensemble de la situation dans sa totalité. Il a le monopole de cette décision

¹ Souligné par nous. Le terme allemand est « über » et peut également être traduit par « lors ». Le mot emporte en tout état de cause deux dimensions au sens de l'auteur : le souverain décide de la caractérisation des circonstances exceptionnelles d'une part, et des mesures à prendre d'autre part. Nous nous axerons essentiellement ici sur la première de ces deux dimensions.

² SCHMITT Carl, *Théologie politique*, (traduit de l'allemand par Jean-Louis Schlegel) Gallimard, Bibliothèque des sciences humaines, 1988, 182 p., p. 15.

ultime. (...) Le cas d'exception révèle avec la plus grande clarté l'essence de l'autorité de l'Etat. C'est là que la décision se sépare de la norme juridique, et (pour le formuler paradoxalement) là l'autorité démontre que, pour créer le droit, il n'est nul besoin d'être dans son bon droit »¹.

Selon Carl Schmitt c'est donc la compétence en matière d'exception qui révèle la véritable place du pouvoir ou plus précisément de l'autorité souveraine. Celle-ci est en temps normal enchâssée et même dissimulée sous la norme commune, mais se révèle en période exceptionnelle sous son véritable jour, où légitimité ne rime plus avec légalité.

En prenant les choses en sens inverse, l'on peut également déduire de la thèse de Carl Schmitt que les exceptions sont la matrice de situations et d'actes d'une particulière importance, nécessitant l'intervention du plus haut degré de pouvoir.

Tous ces raisonnements ont en réalité le même point de départ : la très haute importance, par nature, des cas d'exception à la règle commune.

Les réflexions de Carl Schmitt s'inscrivent dans la sphère de la théorie de l'Etat, de la philosophie politique... et dépassent donc de beaucoup le cadre du droit administratif *stricto sensu*. Mais l'idée selon laquelle l'exception révèle la véritable souveraineté est une réflexion universelle qui peut lui être transposée. Et l'urgence étant un cas majeur d'exception en droit administratif, ces considérations la concernent au premier chef. La question n'est alors pas tant celle de la « souveraineté » que de la « légitimité » dont l'autorité visée jouit et sur laquelle repose sa compétence qualificative. La qualification de l'urgence, en tant qu'outil d'exception au droit commun, fait naturellement peser sur la détermination de l'autorité compétente en la matière, une puissante exigence de légitimité.

La mise en place par la norme de compétences liées ou non n'est pas vide de sens. La théorie de Carl Schmitt en démontre l'importance.

¹ SCHMITT Carl, *idem*, p. 23.

C'est en ces termes que se pose par exemple la question de la répartition des compétences entre le juge et le pouvoir normatif¹ dans le cadre « d'urgences environnementales complexes. Cette expression renvoie à des contentieux dans le cadre desquels les tenants de nature politique, ou de l'ordre de choix de société, sont tout aussi fondamentaux que les questions purement juridiques. Tel est par exemple le cas lorsqu'il s'agit de faire application du principe de précaution. Le pari sur l'avenir qu'implique toute décision en la matière, qu'il s'agisse d'ailleurs d'appliquer le principe ou de l'écarter, ne relève pas du domaine purement juridique et n'est en aucun cas du même ordre que les autres questions de droit dont ont à connaître les juges administratifs ?

Un détour par la théorie des actes de gouvernement illustre la limite intrinsèque historique du rôle du juge administratif en matière d'actes « politiques ». Comme le précise François Burdeau, « au fondement de certains actes de gouvernement se trouvent, (...), des considérations politiques : ce sont elles qui excluent le Conseil d'Etat du contrôle de leur légalité »². Il n'est certes pas question ici d'actes de gouvernement mais de procédures juridictionnelles d'urgence à l'encontre d'actes administratifs classiques. L'évocation de la théorie des actes de gouvernement, sans être de ce fait partie prenante dans la problématique du contentieux des urgences environnementales complexes, constitue cependant une illustration historique et fondamentale des limites du pouvoir du juge administratif, limites dont le caractère politique de la décision à rendre (via le caractère politique de l'acte jugé) constitue l'un des éléments structurants.

¹ V. en toile de fond les réflexions de Raphaël ROMI sur le rôle du juge en matière d'environnement : ROMI Raphaël, « Réalité et limites du concept de juge-arbitre », Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial « Le juge et l'environnement », octobre 2004, p. 111-114

² BURDEAU François, Histoire du droit administratif, Thémis Droit public, Paris, 1995, 494 p., p. 190.

S'agissant des hypothèses matérielles qui nous occupent, il est par exemple légitime de se demander, tel que nous l'avons déjà esquissé au titre précédent, si c'est à un juge de décider de prendre ou non le risque d'autoriser l'installation de relais nécessaires au réseau de téléphonie portable à proximité d'habitation lorsque l'innocuité de ces installations n'a pas été démontrée. L'on objectera que de manière classique, le juge administratif ne décide pas de cette autorisation, mais vient contrôler la légalité de la décision administrative prise par l'autorité compétente. Mais via la théorie du bilan évoqué plus haut, le juge administratif repèse les tenants et les aboutissants de l'affaire et se livre à un raisonnement similaire à celui de l'autorité qui a pris la décision contrôlée.

La question de la légitimité se pose d'ailleurs d'autant plus que dans le contentieux en question, et contrairement à sa tendance naturelle, le juge administratif s'oppose d'une part à l'administration alors même que le théâtre de l'affaire est flou et incertain et donc propice au suivisme, et qu'il donne raison d'autre part des intérêts privés et financiers au détriment de décisions de prudence prises dans l'intérêt général.

Dans le cadre d'affaires empruntes d'incertitude scientifique telles qu'évoquées, le juge est tout aussi démuni que l'autorité dont il contrôle la décision. Prendre une telle décision alliant gravité du risque et incertitude scientifique et porteuse de ce fait d'une option de société relève-t-il de la compétence du juge ou de la souveraineté populaire, et donc au Parlement ?

Cette question se pose en temps normal, dans le cadre des contentieux classiques. Mais elle se pose avec encore plus d'acuité en cas d'urgence. Car la contrainte temporelle est une difficulté de plus à laquelle le juge est confronté dans sa prise de décision. La rapidité avec laquelle il doit se prononcer l'empêche de pouvoir faire appel à toutes les expertises nécessaires... Sa décision en situation d'urgence, issue d'une réflexion qui ne peut être que tronquée, en est donc d'autant plus politique.

Guillaume Pambou Tchivounda avait déjà relevé dans son article relatif à la notion d'urgence en droit administratif publié à la Revue de Droit Public en 1983 que le rôle du juge pouvait parfois revêtir une dimension exorbitante problématique : « les multiples tentatives de réglementation de l'urgence par le législateur n'enlèvent en rien au caractère contingent et incertain de (cette) notion que le juge manipule à sa guise. Serait-il excessif d'admettre, au regard de cette notion, l'amorce d'un "juge qui gouverne" ? Car c'est souvent le juge qui crée ou invente l'urgence, l'administration répugnant à la découvrir elle-même »¹.

De ce point de vue, il apparaît nécessaire que le législateur prenne ses responsabilités et ne laisse pas le juge arbitrer des conflits qui dépassent le cadre de ses compétences. Nos sociétés, confrontées à des risques majeurs, sont aujourd'hui en mesure sinon de les prévoir tous avec certitude, du moins d'émettre l'hypothèse de la réalisation de certains d'entre eux. Dans de tels cas, ce devrait être à la souveraineté populaire et donc à son réceptacle – le Parlement – d'arrêter l'option collective retenue. Ce dernier devrait ainsi, dans les cas jugés par lui prioritaires, lier le juge via l'institution de moyen d'ordre public l'obligeant à suspendre (comme en matière d'étude d'impact) ou le lui interdisant. C'est à ce type de dispositions qu'appelle implicitement Nicolas de Sadeleer lorsqu'il précise qu' « il est certain que le principe de précaution devrait inciter le législateur à rendre, dans certaines circonstances, plus aisé le prononcé du sursis »².

¹ PAMBOU TCHIVOUNDA Guillaume, « Recherche sur la notion d'urgence en droit administratif français », Revue de Droit Public, 1983, p. 81-133, p. 84.

² SADELEER Nicolas (de), « Les avatars du principe de précaution en droit public, effet de mode ou révolution silencieuse ? », Revue Française du Droit Administratif, 2001, p. 547-562, p. 558.

Paragraphe 2 – La rationalité de la notion d’urgence

à l’épreuve de la dualité qualification/traitement

La qualification et le traitement de l’urgence sont deux questions parfaitement distinctes du point de vue théorique. Les implications de l’une et de l’autre peuvent et doivent être traitées séparément. Mais cette indépendance connaît une limite de fait en ce que le traitement ne se conçoit qu’en aval d’une qualification préalable, de même qu’une qualification ne donnant pas lieu à traitement serait vide de sens. Ce juste équilibre entre indépendance et conditionnalité réciproque est parfois malmené en droit positif de l’environnement au point d’affecter la cohérence de la notion d’urgence elle-même, tant en droit contentieux que non-contentieux.

a – Les enjeux d’une distinction abusive qualification/traitement en droit contentieux

L’exemple le plus marquant en la matière est sans conteste le pouvoir dont dispose le juge administratif de l’urgence de ne pas prononcer la suspension d’un acte malgré la réunion des conditions légales nécessaires (urgence et doute sérieux sur la légalité). L’article L. 521-1 du code de justice administrative prévoit lui-même ce pouvoir d’opportunité : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l’objet d’une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d’une demande en ce sens, *peut*¹ ordonner la suspension de l’exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l’urgence le justifie et qu’il est fait état d’un moyen propre à créer, en l’état de l’instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. »²

¹ Souligné par nous.

² Article L. 521-1 alinéa 1 du code de justice administrative.

Les deux conditions légales explicitement posées sont nécessaires au prononcé de la suspension, mais elles ne sont pas suffisantes. Encore faut-il que le juge le trouve opportun.

La chose n'est pas problématique en elle-même, car l'arbitrage des juges est un facteur d'adaptabilité des décisions de justice et pare à l'application mécanique et déconnectée de normes excessivement casuistes. Mais deux remarques s'imposent cependant.

Le caractère expressément non liant des conditions légales exposées dans le cadre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative s'accompagne d'une part d'un manque argumentaire de la part du législateur. Ce dernier prend soin d'énumérer deux conditions identifiables et indépendantes. Mais il ne précise ni les raisons, ni l'esprit, du pouvoir de ne pas suspendre ledit acte qu'il confère au juge. Ce n'est pas tant ici ce pouvoir qu'il s'agit de dénoncer, que l'absence totale d'un quelconque début de raisonnement pour en expliquer les motifs. De deux choses l'une, offrir au juge la possibilité de ne pas procéder à la suspension relève soit d'une troisième dimension qu'il serait souhaitable que le texte mentionne à l'image des deux premières, soit de l'incapacité des deux conditions légales à refléter et à solutionner des situations contentieuses, lacune à laquelle le texte pare en se réfugiant derrière la libre appréciation du juge. Dans les deux cas, le fait que le texte soit dans l'incapacité d'être suffisamment précis pour définir précisément les situations dont il entend connaître peut laisser songeur quant à sa qualité. Si une certaine marge laissée au juge peut se concevoir afin de permettre une décision de justice parfaitement adaptée aux cas d'espèce, la latitude est telle ici que le juge est en mesure de passer totalement outre les conditions légales, ce qui leur ôte presque tout intérêt.

D'autre part, et au-delà de ce rapport norme/juge, cette formulation est également problématique quant au sens même de la notion d'urgence. Comme cela a été longuement

exposé précédemment, la notion d'urgence sous-entend qu'il faut agir sous peine de laisser se réaliser rapidement des risques ou préjudices graves. Comment un juge, face à une telle situation pourrait-il ne pas juger opportun d'y parer ? Qualifier l'urgence sans suspendre vide de sens l'urgence elle-même.

On ne peut de ce point de vue qu'appeler de ses vœux une formulation liante du type « le juge des référés (...) ordonne la suspension de l'exécution (...) lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ». Reste à savoir ensuite dans quelle mesure cette dernière infléchirait ou non la jurisprudence ? Au regard de la mollesse de la notion d'urgence, aisément qualifiable de concept à géométrie variable, il ne fait aucun doute que le juge administratif saurait préserver son pouvoir souverain via son travail de qualification de l'urgence devenu alors le lieu d'exercice implicite de son pouvoir d'opportunité. La notion d'urgence employée seule dans le texte, sans plus d'explication quant à sa substance et à sa portée, consacre nécessairement l'emprise du juge dans ce type de contentieux.

Le phénomène est problématique en soi et pour tout type de contentieux, mais il l'est encore plus dans le cadre de contentieux relatifs à des « urgences environnementales complexes » telles que définies plus haut.

Au final, la rationalité de la notion d'urgence, de même que le juste équilibre dans les rapports norme/juge appellent un infléchissement des dispositions du code de justice administrative. De la même manière que le juge ne devrait pas être en mesure de qualifier l'urgence sans suspendre, il ne devrait pas non plus se substituer au législateur en cas de choix de société. Un certain nombre de moyens d'ordre publics liant le juge administratif quant à la reconnaissance et au prononcé de mesures d'urgence devraient être définis. Christian Huglo avait ainsi déjà

proposé de mettre en place un tel système dès lorsque, par exemple, l'effet direct d'une directive serait en cause dans une affaire : « On pourrait penser peut-être à renforcer le rôle du sursis à exécution automatique ou quasi automatique en recourant aux apports de la jurisprudence Factortam, dès lors que les dispositions d'effet direct des directives sont en cause »¹. Etant donné l'importance quantitative et qualitative bien connue du droit communautaire en matière d'environnement, cette piste apparaît pertinente.

La globalisation de l'exercice est cependant délicate car une casuistique exhaustive est impossible à réaliser, et ne serait de toute manière pas souhaitable, transformant la juridiction administrative en boîte enregistreuse mécanique ; de même que l'excès inverse, liant les juges d'une manière trop générale, produirait le même type de dérive « mécanique ». Comment serait-il possible par exemple de lier le juge dans tous les cas où le principe de précaution aurait à s'appliquer ? Même jugée prioritaire par le pouvoir politique, la variabilité des espèces et des mesures d'urgence qu'il est susceptible d'engendrer empêche d'automatiser de la sorte son application.

Sans chercher de solution miracle, la piste la plus crédible consiste, pour le pouvoir normatif, à prendre ses responsabilités en appréhendant les éléments prioritaires de son époque. L'on songera par exemple à la série d'affaires relatives aux antennes relais de téléphones portables. L'ampleur du phénomène en fait une question de société que le juge administratif n'est pas légitime à trancher et qui impose au législateur de se prononcer. On peut également songer à la thématique de l'irréversibilité. Dès lors que les impacts sur une faune ou une flore particulièrement précieuse seraient de cet ordre, les textes pourraient lier les juges administratifs quant au prononcé de mesures d'urgence provisoires.

¹ HUGLO Christian, « Le contentieux de l'environnement, nouvelles dimensions, nouvelles stratégies », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, p.77-88, p. 85. L'auteur renvoie lui-même à une étude plus générale sur le sujet de Christian Debouy « Articulation communautaire et pratique procédurale du juge administratif français », *Juris Classeur Périodique*, 1992, Doctrine, p. 3616 et s.

L'idée n'est bien entendu pas d'évincer les juges au bénéfice de la toute puissance des textes, mais, dans des cas particulièrement graves ou délicats, de ne pas appréhender comme pures questions juridiques des interrogations qui en réalité relèvent de choix collectifs dont il ne revient pas au juge de connaître.

Dans cet esprit, et dans la continuité d'une meilleure application du principe de précaution, il serait possible de refondre notre conception de la charge de la preuve et de l'imposer aux juges administratifs lors de leur connaissance de l'urgence environnementale. Ici aussi un certain nombre d'affaires, au premier rang desquelles les affaires relatives aux relais de radiotéléphonie portable, illustrent le fait que le juge demande à ce que la preuve de la dangerosité soit apportée pour suspendre. Cette conception trahit le primat de base de la protection de l'activité attaquée sur celle de la santé publique ou de l'environnement. Il est des cas dans lesquels cette présomption d'innocuité ne pose guère problème. Mais lorsque l'incertitude scientifique est telle qu'aucune preuve ne peut être apportée à l'appui ou à l'encontre de cette présomption, et lorsque les conséquences pour la santé publique ou l'environnement sont potentiellement aussi graves, il est pour le moins légitime de se demander si le pouvoir normatif ne devrait pas parer à la timidité du juge quant à la charge de la preuve. Les textes pourraient imposer aux juges de partir non pas d'une présomption d'innocuité mais d'une présomption de nocivité, à charge pour la partie dont les activités sont contestées d'apporter la preuve contraire. Il ne s'agirait pas non plus ici de faire de cela une règle générale s'appliquant systématiquement en cas d'incertitude scientifique, mais de cibler des cas précis particulièrement importants.

b – Réalité et impact de la confusion qualification/traitement en droit non-contentieux

Dans la continuité des propos précédents, si la plupart des textes distingue parfaitement les deux exercices, une confusion implicite peut naître à la lecture de certains d'entre eux lorsque l'opportunité de la réaction (1) ou dans la réaction (2) est telle qu'elle équivaut de fait à une qualification qui ne dirait pas son nom.

1 - Qualification et opportunité de la réaction

A l'image du pouvoir d'opportunité dont dispose le juge des référés en vertu de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, l'administration est parfois liée par les textes quant à la nature, l'ampleur et la substance des mesures d'urgence potentielles, tout en restant paradoxalement libre d'apprécier l'opportunité de leur mise en œuvre effective.

A titre d'exemple, le décret n° 87-59 du 2 février 1987 relatif à la mise sur le marché, à l'utilisation et à l'élimination des polychlorobinéphényles et polychloroterphényles¹ met en place un mécanisme de suspension d'agrément en cas de non respect de la réglementation ou du cahier des charges par les acteurs en cause intégrant un délai d'un mois à la disposition du titulaire pour présenter ses observations, délai pondéré de la sorte : « en cas d'urgence, ce délai *peut*² être réduit à huit jours »³.

Le raisonnement est exactement le même s'agissant de l'arrêté du 21 novembre 1989 relatif aux conditions de ramassage des huiles usagées⁴ dont l'article 10 prévoit une procédure de retrait d'agrément au cours de laquelle l'intéressé a un mois pour présenter ses observations.

¹ Décret n° 87-59 (JO du 4 février 1987).

² Souligné par nous.

³ Article 15 du décret.

⁴ JO du 5 décembre 1989.

Là aussi l'on précise que « en cas d'urgence, le délai prévu par le présent alinéa *peut*¹ être réduit ».

Héritière des deux textes précités quant à la question qui nous intéresse, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement² sort le mécanisme du seul domaine réglementaire en disposant que « lorsqu'un projet de plan de prévention des risques contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° de l'article 40-1³ et que l'urgence le justifie, le représentant de l'Etat dans le département *peut*⁴, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toutes personnes publiques ou privées par décision rendue publique »⁵.

Au-delà de questions de délais procéduraux, le mécanisme de confusion traitement/qualification décrit ci-dessus peut également porter sur des dérogations substantielles au droit commun, et notamment en matière de suspension d'agrément ou d'autorisation d'activité en tant que telles. Le décret du 15 janvier 1979 sur le contrôle des produits chimiques⁶ mettait en place la procédure de listing des substances dangereuses dans le cadre de la loi du 12 juillet 1977⁷. En parallèle de la procédure de droit commun faisant intervenir la commission d'évaluation de l'écotoxicité des substances chimiques et nécessitant l'intervention d'un arrêté interministériel, on précisait que « en cas d'urgence motivée par de graves dangers pour l'environnement, le ministre chargé de l'environnement *peut*⁸ demander au ministre de la santé l'inscription immédiate d'une substance jusqu'à intervention de l'arrêté interministériel »⁹.

¹ Souligné par nous.

² Loi n° 95-101 (JO u 3 février 1995).

³ Dispositions relatives aux délimitations de zones.

⁴ Souligné par nous.

⁵ Article 40-2 de la loi.

⁶ Décret n°79-35 (JO du 17 janvier 1979).

⁷ loi n° 77-771 du 12 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques (JO du 13 juillet 1977).

⁸ Souligné par nous.

⁹ Article 11 du décret.

Le décret du 29 septembre 1982 pris pour l'application de la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle¹ met également en place un mécanisme de suspension du permis d'immersion par arrêté motivé du ministre de l'environnement². Ici aussi, en cas d'urgence, le préfet maritime *peut*³, par arrêté motivé, suspendre le permis pendant une durée maximum de 15 jours. De même, le décret du 16 février 1990 portant diverses dispositions relatives au régime des produits explosifs⁴ prévoit également que « en cas d'urgence, le préfet du département où est en service l'installation *peut*⁵, sans mise en demeure, suspendre l'autorisation (...) »⁶.

Cette consécration explicite d'un pouvoir d'opportunité de la réaction peut donner lieu à deux lectures.

Au sens strict, le pouvoir d'appréciation qu'incarne l'usage de « peut » ne semble porter que sur l'opportunité de la réaction consécutive à l'urgence qui serait alors un élément de fait s'imposant à l'autorité compétente. La seconde lecture, plus profonde, part du principe selon lequel l'existence juridique de l'urgence ne se matérialise que par un mécanisme de qualification, ce qui mène nécessairement à se poser la question de savoir qui qualifie l'urgence. Selon la première lecture le « en cas d'urgence » ne semble en rien rattaché au « peut ». Selon la seconde, conférer à une autorité le pouvoir de tirer ou de ne pas tirer les conséquences juridiques d'une situation de fait revient à lui conférer *de facto* un pouvoir de qualification implicite de ladite situation. Quel sens aurait encore la notion d'urgence si l'on

¹ Décret n° 82-842 (JO du 3 octobre 1982).

² Article 17 alinéa 1.

³ Souligné par nous.

⁴ Décret n° 90-153 (JO du 18 février 1990).

⁵ Souligné par nous.

⁶ Article 25 du décret.

pouvait la caractériser tout en ne modifiant en rien les mécanismes juridiques applicables alors même que les textes en offriraient la possibilité ?

De fait, via la mise en œuvre ou la non mise en œuvre de la procédure dérogatoire offerte par le texte, l'autorité compétente caractérise ou ne caractérise pas l'urgence.

2 - Qualification et opportunité dans la réaction

A l'inverse de ce qui vient d'être exposé, les textes n'arrêtent parfois pas de liste de mesures possibles et renvoient la teneur de celles-ci à la libre appréciation de l'autorité compétente via la notion de nécessité. Les mesures à prendre sont celles qui, en l'espèce, seront jugées nécessaires.

Au sein de ce type de prescriptions deux familles se dessinent. La première est composée de textes imposant, en cas d'urgence, que les mesures nécessaires soient prises ; la seconde, de textes en prévoyant seulement la possibilité.

Au titre de la première famille, l'on peut notamment citer le décret du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9 (1°) de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau relatif à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau¹. L'article 3 de ce décret dispose que : « en cas d'incident ou d'accident, susceptible d'entraîner une pollution ou une pénurie d'eau (...) le ou les préfets prescrivent les mesures prévues à l'article 1^{er} rendues *nécessaires*² par l'urgence ». L'emploi du terme « nécessaire » fait référence à l'appréciation *in concreto* de l'autorité compétente quant aux mesures à prendre. Précisons à cet égard que le texte renvoie aux « mesures prévues à l'article 1^{er} » et que de la précision de cette prévision dépend

¹ Décret n° 92-1041 (JO du 27 septembre 1992).

² Souligné par nous.

l'ampleur de la liberté d'appréciation de l'administration en la matière. L'article 1^{er} du décret auquel fait référence l'article 3 renvoie lui-même à l'article 9 (1^o) de la loi du 3 janvier 1992 qui dispose que l'autorité administrative peut « prendre des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondation ou à un risque de pénurie ». La disposition en reste au même niveau de généralité que l'intitulé même du décret du 24 septembre 1992 et laisse donc une assez grande marge de manœuvre aux autorités compétentes.

Au final, le texte associe liberté d'action via l'emploi du mot « nécessaire » et obligation d'action par l'usage de l'indicatif qui, en droit, vaut impératif. En d'autres termes et afin de mettre en relief la contradiction, on pourrait reformuler ainsi la présente disposition : « le préfet est obligé de prendre les mesures qu'il estimera nécessaires ».

Il convient sans doute ici de ne pas surestimer l'usage de l'indicatif. Au-delà de la maladresse et dans la continuité des développements précédents, comment ne pas interpréter la capacité de prendre les mesures « rendues nécessaires par l'urgence » comme un pouvoir de qualification indirect de l'urgence. A défaut la notion d'urgence n'aurait plus aucun sens et plus aucune implication juridique puisque l'on pourrait légalement estimer qu'une urgence avérée et qualifiée ne justifie aucun traitement spécial. Le droit commun étant applicable tant au cas général qu'au cas spécial, c'est l'existence et la pertinence même du cas spécial qui seraient ainsi remises en cause.

Dans le même sens, la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie¹ prévoit que le préfet prend « des mesures *propres à*² limiter l'ampleur et les effets

¹ Loi n° 96-1236 (JO du 1^{er} janvier 1997).

² Souligné par nous.

de la pointe de pollution sur la population »¹. Au-delà de l'obligation de moyen, à défaut d'être de résultat, la latitude dans le choix des mesures à prendre est manifeste.

Dans un esprit comparable, le décret du 11 octobre 1999 relatif aux installations nucléaires de base secrètes² prévoit qu'en cas de trouble, « le ministre compétent prend, en cas d'urgence, toute mesure de nature à faire cesser le trouble et à assurer la sécurité, notamment par suspension du fonctionnement de l'installation »³. On observe le même parallèle entre l'usage de l'indicatif et l'emploi de l'expression « toute mesure » qui renvoie à la notion de nécessité, la mesure de suspension n'étant mentionnée qu'à titre indicatif.

De la même manière enfin, l'article L. 341-2 du code de l'environnement dispose qu'en matière de classement des espaces naturels, et concernant la commission départementale des sites, perspectives et paysages, « en cas d'urgence, le ministre chargé des sites fixe à la commission départementale un délai pour émettre son avis ». L'on perçoit que le ministre est lié quant au déclenchement du pouvoir d'urgence (fixation d'un délai), tout en étant libre quant à la détermination de l'étendu de son impact (détermination du délai), ce qui, en réalité, revient à juger de l'urgence de la situation elle-même par delà la détermination du traitement.

Encore plus significatifs, les textes composants la seconde famille évoquent expressément la « possibilité » de prendre les mesures jugées nécessaires.

La loi du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, et à la lutte contre la pollution marine accidentelle⁴ met en place à ce titre un mécanisme de mise en demeure en cas d'avarie ou d'accident en mer pour les navires, aéronefs, engins ou plates-formes transportant ou ayant

¹ Article 12 de la loi. Sur les pollutions marines et les situations d'urgence, V. notamment : LE MOUNIER DE GOUILLE Antoine, « Colloque : la répression des pollutions marines : aspects juridiques et opérationnels », Droit maritime français, 1^{er} juillet 2003, n° 639, p. 672-682.

² Décret n° 99-873 (JO du 14 octobre 1999).

³ Article 10 du décret.

⁴ Loi n° 76-599 (JO du 8 juillet 1976).

à leur bord des substances dangereuses ou des hydrocarbures et pouvant créer des dangers graves ou imminents. Les propriétaires desdits biens peuvent être « mis en demeure de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à ces dangers »¹. Le texte précise enfin que si la mise en demeure reste sans effet ou ne produit pas les effets attendus, ou d'office en cas d'urgence, l'Etat peut faire exécuter les mesures nécessaires aux frais du propriétaire ou en recouvrer le montant du coût auprès de ce dernier². Tout comme pour le décret du 24 septembre 1992 l'usage du terme « nécessaire » révèle la latitude d'appréciation et d'action de l'administration en la matière. La chose est ici renforcée, contrairement au décret précité, par l'emploi du verbe « peut ». L'Etat « peut » et non pas « doit », en cas d'urgence, faire exécuter les mesures nécessaires. Les interprétations précédemment développées dans ce paragraphe se cumulent ici (libre appréciation quant à la teneur *et* à l'opportunité des mesures à prendre) et mettent en lumière une fois de plus l'incontestable lien unissant le traitement de l'urgence et sa qualification.

Depuis 1976 de nombreux textes adoptant ce modèle ont vu le jour dans des domaines variés et ont de ce fait sceller cette tendance. Le décret du 23 décembre 1985 pris pour l'application de l'article 437 du code rural et réglementant la pêche en eau douce³ dispose que le Commissaire de la République « peut, à la demande des détenteurs du droit de pêche ou en cas d'urgence, se substituer à ceux-ci pour accomplir toute opération nécessaire à la sauvegarde du poisson »⁴, le décret du 8 mars 1984 modifiant la partie réglementaire du code rural et relatif aux établissements d'élevage, de vente et de transit des espèces de gibier dont la chasse est autorisée⁵ prévoit que l'on « peut prescrire les mesures d'urgence nécessités par

¹ Article 16 alinéa 1 de la loi. V. aujourd'hui l'article L. 218-72 du code de l'environnement.

² Article 16 alinéa 2 de la loi.

³ Décret n° 85-1385 (JO du 28 décembre 1985).

⁴ Article 11 du décret. L'article 12 contient des dispositions similaires mais visant la « sauvegarde des populations piscicoles ». V. aujourd'hui les dispositions de l'article R. 236-16 du code de l'environnement.

⁵ Décret n° 94-198 (JO du 9 mars 1994).

le bien-être des animaux et la protection de l'environnement, des biens et des personnes »¹, le décret du 23 décembre 1994 approuvant le cahier des charges type de la concession à EDF du réseau d'alimentation générale en énergie électrique² dispose que le concessionnaire est, en cas d'incident nécessitant une intervention immédiate, « autorisé à prendre d'urgence les mesures nécessaires »³...

Plus récemment, le décret du 23 décembre 2004 précité relatif à la création d'une réserve naturelle dans les landes précise que le préfet « *peut*,⁴ en cas d'urgence, prendre toutes les mesures pour limiter les populations d'animaux ou de végétaux surabondant dans la réserve »⁵.

A l'image de la conclusion formulée en matière d'urgence contentieuse, afin de préserver la cohérence et peut être même l'intégrité de la notion, l'on ne peut qu'appeler de ses vœux une rationalisation de l'usage fait de l'urgence en droit normatif. La confusion qualification/traitement est à cet égard des plus problématique, et ce d'autant que ces deux éléments forment un duo structurant de l'appréhension globale de la notion. Le traitement de l'urgence, au-delà d'interférer parfois avec la qualification, est en effet en lui-même un axe fondamental du concept même d'urgence en droit, dont l'examen détaillé s'impose à toute étude urgentiste globale.

¹ Article 4-VI du décret.

² JO du 28 décembre 1994.

³ Article 11 point 8 du décret.

⁴ Souligné par nous.

⁵ Décret n° 2004-1480 du 23 décembre 2004 portant création de la réserve naturelle de l'étang des Landes (Creuse) (JO du 30 décembre 2004), art. 8.

Partie 2 – Le traitement de l’urgence environnementale

Une situation d’urgence est par définition une situation « particulière » qui appelle un traitement administratif particulier. L’urgence, qui renvoie à des faits matériels à la marge de ceux qu’appréhende le droit commun, ne peut trouver de réponse juridique adaptée dans ce même droit commun.

Au sein de ce droit spécial né de situations spéciales, l’éventail des possibles est particulièrement vaste et se conjugue en terme de réorganisation administrative, d’accroissement de compétences..., dans le cadre d’actes ou de dispositifs dont l’autorité juridique¹ est le plus souvent provisoire, en concordance avec la durée d’exposition à la situation d’urgence. Le point commun non exclusif de l’ensemble de ces dispositifs étant, tant du point de vue théorique que pratique, la rapidité d’action qu’impose la gestion adéquate de l’urgence. Mais cette rapidité peut être appréhendée de deux manières différentes dans les rapports qu’elle entretient avec la gestion de l’urgence. Pour les tenants de la conception réductrice de l’urgence, au premier rang desquels Jean-Louis Capitolin dans sa thèse sur la notion de nécessité², l’idée de rapidité ou d’ « action sur le temps » s’incarne principalement dans le raccourcissement des systèmes de délais, essentiellement procéduraux³. Les autres manifestations d’une gestion spéciale propre à l’urgence (planification, suspension, limitation ou d’adaptation dans le temps...) relèveraient quant à elles et de ce point de vue de l’action « dans le temps » et non « sur le temps », et donc de la notion de nécessité⁴.

Les développements à venir démontrent cependant à quel point, en droit de l’environnement à tout le moins, les notions de focalisation des compétences, de planification... sont intimement

¹ V. par exemple CASSIA Paul, « L’autorité de la chose ordonnée en référé », *JCP A (Administration et collectivités territoriales)*, 17 mai 2004, n° 21, p. 695-702.

² CAPITOLIN Jean-Louis, *La nécessité en droit*, Th. Antilles-Guyane, 1997.

³ CAPITOLIN Jean-Louis, *idem*, p. 151 et s.

⁴ CAPITOLIN Jean-Louis, *ibidem*, p. 140 et s.

liées à la notion d'urgence et revêtent non seulement les traits d'une action « dans le temps » mais également « sur le temps » en ce qu'elles conditionnent la rapidité de l'action administrative.

Au-delà de ces divergences théoriques, le traitement de l'urgence en général et de l'urgence environnementale en particulier se caractérise par la mise en œuvre de moyens d'exception (titre 1). Aussi variés qu'hétérogènes, ces dispositifs font montre d'un certain nombre d'axes identitaires spécifiques et caractéristiques en matière de protection de l'environnement. A ce titre et d'une manière générale, une question structurante s'impose : celle de la réalité, des limites et des perspectives d'une appréhension véritablement globalisée et transversale de l'urgence environnementale (titre 2).

Titre 1 – La mise en œuvre de moyens d'exception

classiques, héritiers de la théorie générale de l'urgence

La citation de Montesquieu évoquée en introduction prend tout son sens à ce niveau de la démonstration : « il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache les statues des dieux »¹. Cette célèbre formule est souvent citée à l'appui de la justification des atteintes pouvant être portées aux droits et libertés en situation particulière. Mais de manière plus générale, on peut également y voir l'un des fondements de l'idée même de dérogation. Le droit commun vaut pour les situations communes ; et pour faire face à des situations spéciales qu'il est dans l'impossibilité d'appréhender correctement, une légalité spéciale s'impose parfois.

¹ Montesquieu, De l'esprit des lois, Livre XII, chapitre 19.

C'est ainsi que René Chapus extrait de la citation de Montesquieu que « le droit n'existe pas pour lui même. Il a pour fin l'organisation de la vie sociale et il ne faut pas que le respect qui lui est dû se retourne contre les intérêts qu'il a pour mission de servir »¹.

Le droit commun peut être totalement inefficace dans certaines circonstances et aller à l'encontre des objectifs qu'il poursuit. La dérogation au droit commun, adaptée aux dites circonstances, peut en revanche constituer le meilleur outil de la poursuite des missions du droit.

L'urgence s'inscrit dans ce cadre puisqu'elle permet, en raison d'un péril encouru d'une imminence telle que le droit commun est dans l'impossibilité d'y faire face, de mettre en œuvre des moyens dérogatoires adaptés. Et cette dimension dérogatoire de l'urgence est intrinsèquement liée à la temporalité particulière des événements puisque l'on y recourt que dans la mesure où le temps nécessaire à la mise en œuvre des pouvoirs ordinaires de l'autorité compétente est supérieur au délai maximum d'une action efficace.

De ce point de vue, et d'une manière schématique, les moyens en question sont de deux natures différentes, correspondant elles-mêmes à la dualité des situations matérielles à appréhender. Le péril à endiguer peut être généré par une activité ou un acte, publics ou privés. Dans cette hypothèse classique, l'administration développera des moyens négatifs, au premier rang desquels la suspension (chapitre 2). Mais le péril peut tout aussi bien résulter d'une situation de fait diffuse imposant à l'inverse à l'administration le développement d'actions et de compétences supplémentaires et positives (chapitre 1). Cette dualité matérielle se prolonge par ailleurs du point de vue de l'appréhension conceptuelle du traitement de l'urgence.

¹ CHAPUS René, Droit administratif général (tome 1), Montchrestien, DOMAT Droit public, 14^{ème} édition, 2000, 1399 p., p. 1063.

Chapitre 1 – La mise en évidence de canons conceptuels

en filigrane des moyens d'action positifs de l'administration

Dans la continuité des analyses développées au titre de la qualification de l'urgence et qui étaient en partie articulées autour du caractère plus ou moins lié et plus ou moins souverain de la compétence qualificative, le traitement de l'urgence environnementale se structure également, et sans doute encore davantage, autour d'une dualité de cet ordre.

Deux grands types de légalités spéciales naissent ainsi de l'urgence environnementale, chacun d'eux apportant une pierre différente à l'édifice conceptuel du traitement de l'urgence : une légalité première, textuelle, enchâssée dans un régime alternatif normatif et établie de manière anticipée (section 1), et une légalité seconde, renvoyant à la souveraineté de l'autorité compétente chargée de prendre les mesures « nécessaires » (section 2).

Section 1 – Les enseignements conceptuels des mécanismes

de basculement dans un régime alternatif normé

Les pouvoirs législatif ou réglementaire, anticipant l'éventualité d'une situation d'urgence environnementale, peuvent mettre en place des mécanismes de dérogation au droit commun, plus ou moins casuistes, au sein même de celui-ci. De manière classique, l'urgence bouscule le droit, mais ce dernier l'encadre et lui impose également certaines limites¹.

¹ V. notamment sur ce point les propos de Jean-Paul CONTAL dans le cadre de la conférence nationale des présidents de juridiction administrative de 2000 sur l'urgence : « L'urgence mode d'emploi – Conférence nationale des présidents de juridiction administrative », Poitiers, 15 septembre 2000 », Les Petites Affiches, 14 mars 2001, n° 52, p. 3 et s.

Dans la continuité des remarques formulées au titre de la qualification de l'urgence, cette typologie de procédés met en évidence une relativité intrinsèque (paragraphe 1) ainsi qu'une filiation arbitrale (paragraphe 2) de l'idée même de traitement de l'urgence.

***Paragraphe 1 – Une diversité des procédés révélatrice de
la relativité essentielle du traitement de l'urgence***

La diversité évoquée connaît plusieurs axes fédérateurs susceptibles de structurer le propos et d'en assurer la limpidité. Les plus basiques d'entre eux s'articulent autour de la distinction classique s'il en est pouvant être faite entre les questions procédurales (b) et les questions de pouvoir substantiel (a).

a – La diversité des pouvoirs d'exception spéciaux

Au sein de la sphère des compétences publiques, l'urgence donne principalement naissance à des compétences *ad hoc* spécifiquement urgentistes.

L'on mentionnera par exemple, en matière de police de l'eau, les pouvoirs de substitution aux particuliers dont dispose le préfet dans certaines circonstances, et notamment en matière d'entretien de cours d'eau, lorsqu'il y a urgence en raison d'un risque d'inondation pour défaut d'écoulement¹.

L'on pensera également à l'ensemble des mécanismes juridiques affublés dans leur terminologie même du qualificatif « d'urgence » et qui correspondent à des actions publiques

¹ V. notamment TA Bordeaux, 5 novembre 2002, *M. Dumoulin de Laplante et autres*, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2003, p. 379-380.

déclenchées rapidement et qui n'auraient pas été mises en oeuvre en tant normal. Une telle observation est possible par exemple en droit des situations de crises sanitaires qui, à mi-chemin entre l'environnement et la santé publique, regorge de dispositions de ce type : mécanismes déjà évoqués d'abattage d'urgence, de vaccination d'urgence... On pensera également, en droit de l'environnement à proprement parler, à la prévention des risques et aux expropriations d'extrême urgence auxquelles les risques naturels majeurs¹ et les risques miniers² peuvent donner lieu lorsque l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde est nécessaire.

Au-delà de la mise en oeuvre de compétences spéciales d'action directe, la démarche de l'administration née de l'urgence peut résulter de son pouvoir indirect d'intervention en prenant les traits d'une autorisation dérogatoire à une interdiction de principe. Il ne s'agit alors pas tant de mettre en oeuvre une compétence spéciale *sui generis* que de déroger ponctuellement à une interdiction de droit commun.

Plusieurs exemples peuvent ici être cités, attestant d'une présence transversale et multisectorielle du mécanisme en droit de l'environnement. En droit de la protection de la faune, l'accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins³ intégré en droit français par le décret de publication du 18 juillet 2002⁴ et disposant que toutes perturbations et prises délibérées de mammifères dans le sanctuaire est interdite⁵ précise ainsi que des « prises non létales dans les situations d'urgence » sont malgré tout possibles⁶.

¹ Article L. 561-1 du Code de l'environnement.

² Article 95 du code minier.

³ Signé à Rome le 25 novembre 1999.

⁴ Décret n° 2002-1016 du 18 juillet 2002 portant publication de l'accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins (ensemble une déclaration), fait à Rome le 25 novembre 1999 (JO du 25 juillet 2002).

⁵ Article 7 de l'accord.

⁶ Idem.

En droit des produits toxiques et dangereux, le décret du 27 juillet 1994 relatif à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi du pentachlorophénol, du cadmium et de leurs composés, ainsi que du (dichlorophényl) (dichlorototyl) méthane, du (chlorophényl) (dichlorototyl) méthane, du (chlorophényl) (chlorototyl) méthane et du bromobenzyl-bromotoluène¹ pose, au titre du pentachlorophénol et de ses composés², une interdiction générale et de principe quant à leur mise sur le marché au-delà d'une certaine concentration³ tout en prévoyant la possibilité d'une dérogation en cas de vente à un professionnel du bâtiment pour les besoins de son activité⁴. L'on se situe déjà ici dans le cadre d'un régime dérogatoire sans rapport avec une quelconque urgence. Mais cette dérogation offerte aux professionnels pour leurs activités connaît certaines limites pouvant elles-mêmes, et c'est à ce niveau qu'intervient la notion d'urgence, faire l'objet d'une dérogation. Le pentachlorophénol et ses composés ne peuvent en effet être utilisés par des professionnels à des concentrations en principe prohibées que pour certains usages (« traitement curatif des charpentes et des maçonneries attaquées par les champignons responsables de la pourriture cubique ») et dans certains bâtiments (« appartenant au patrimoine historique, culturel ou artistique ») ou dans tout autre bâtiment « en cas d'urgence »⁵. L'originalité du mécanisme vient ici du fait que le régime dit général l'est certes vis-à-vis du régime applicable en cas d'urgence, mais qu'il est déjà dérogatoire, en soi, au regard de l'interdiction plus large de mise sur le marché. Précisons enfin, et pour en finir sur ce décret du 27 juillet 1994, que les dispositions citées relèvent bel et bien du droit de l'environnement et non pas d'une quelconque règle commerciale puisque les restrictions prévues sont motivées par leur toxicité et que les autorisations exceptionnelles évoquées sont de la compétence expresse du ministre de l'environnement⁶.

¹ Décret n° 94-647 (JO du 28 juillet 1994).

² Titre 1 du décret.

³ Article 1 du décret.

⁴ Article 6 du décret.

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibidem.*

Dans un esprit similaire mais s'agissant de l'interface environnement/agriculture, l'arrêté du 5 juillet 1985 relatif à l'application des produits antiparasites à usage agricole¹ précise que les produits en question doivent être utilisés conformément à la décision d'homologation, « en cas d'urgence ou de nécessité, le ministre de l'agriculture peut, sur avis des commissions et du comité d'homologation prévus par le décret du 1^{er} août 1974 modifié, délivrer des autorisations pour d'autres usages »².

La réglementation des transports de marchandises et matières dangereuses peut également être citée. Elle est la matrice de dispositions annuelles, le plus souvent prises sous forme d'arrêtés, visant à limiter la circulation des véhicules chargés de ce type de transport. Le modèle est le même chaque année. Déterminant un certain nombre de périodes et de voies sur lesquelles les restrictions à la circulation seront applicables³, les textes précisent que cet encadrement ne fait « pas obstacle au pouvoir conféré au préfet de décider en cas d'urgence absolue, notamment touchant à la sécurité, de dérogation exceptionnelles »⁴.

En droit forestier, la loi du 3 janvier 1991⁵ est venue modifier différentes dispositions intéressant l'agriculture et la forêt, et précise notamment⁶ que l'ONF « ne peut étendre ses activités d'exploitation en régie directe si ce n'est en cas d'urgence ou (...) pour la réalisation de programmes expérimentaux ou en cas de carence de l'initiative privée »⁷. L'urgence est ici un cas parmi d'autres à même d'offrir à l'ONF la possibilité de mener des opérations en principe prohibées.

¹ JO du 12 juillet 1985.

² Article 3 bis de l'arrêté.

³ V. par exemple l'article 2 de l'arrêté du 19 janvier 1996 relatif aux interdictions complémentaires de circulation pour 1996 des véhicules de transport de marchandises et de transport de matière dangereuses (JO du 31 janvier 1996).

⁴ Article 3 de l'arrêté.

⁵ Loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt (JO du 6 janvier 1991).

⁶ Article 12 de la loi.

⁷ Article L. 121-5 du code forestier.

Pour achever ce tour d'horizon indicatif et pour annoncer l'examen des dérogations procédurales, précisons que la procédure et la compétence peuvent entretenir des liens essentiels. Il existe en effet un certain nombre de dispositions dont on ne sait si elles doivent être classées au titre des pouvoirs ou des procédures dérogatoires, ces deux dimensions y cohabitent de manière très intime. Tel est par exemple le cas du décret du 13 février 1985 portant sur le contrôle des produits chimiques¹ qui, en son article 18, dispose qu'en cas d'urgence et notamment de dangers graves et imminents pour l'environnement, le ministre de l'environnement pouvait prendre des mesures d'interdiction et de prescription sans consultation préalable. La possibilité de prendre de telles mesures n'est pas en elle-même dérogatoire dans la mesure où elle est offerte en permanence, hors cas d'urgence². Mais dans le cas général, la procédure précédant la prise de ces mesures est autrement plus lourde (rapports ministériels, avis ou proposition de la commission d'évaluation...), et ces dernières ne font d'ailleurs pas l'objet d'un arrêté ministériel mais d'un décret en Conseil d'Etat. En parallèle de la dimension purement procédurale, le fait de passer de la compétence du premier ministre à celle du ministre de l'environnement résonne en pure terme de pouvoir.

Au-delà de la diversité des formes et des domaines, le point commun transcendant ces dispositions est la rapidité de l'action qu'est susceptible d'assurer la dérogation. Cette convergence peut apparaître comme le socle, la boussole conceptuelle de l'idée de traitement de l'urgence. Mais force est de constater, et la dimension procédurale des dérogations d'urgence en atteste incontestablement, que la matérialité des gains de temps consécutifs à la bonne gestion de l'urgence est d'une hétérogénéité telle – à l'image du polymorphisme temporel de l'urgence elle-même évoqué en première partie – que le point de convergence théorique des procédés de traitement est nécessairement plus complexe.

¹ Décret n° 85-217 (JO du 17 février 1985).

² Article 17 du décret.

b – Les dérogations procédurales au cœur de la relativité de l'idée de rapidité

L'accélération procédurale est sans doute le plus évident et le plus intuitif des impacts de l'urgence. Il faut agir vite, les procédures de droit commun sont lourdes et lentes, l'on passe donc outre les méandres procéduraux afin d'optimiser la prise de décision. Pierre-Laurent Frier consacra une large partie de ses développements à cette question de la forme et des procédures d'urgence, disséquant allègements et suppressions de publicité, de consultations, de contradiction...¹ Et c'est essentiellement sous cet aspect purement procédural que certains auteurs appréhendent la notion d'urgence, ou du moins ses effets en droit, tels Jean-Louis Capitolin dont les travaux ont déjà été cités dans cette étude à de nombreuses reprises².

Le point de convergence des différents impacts procéduraux de l'urgence environnementale est bien entendu l'exigence de rapidité qui doit animer l'action publique en réponse à l'imminence du péril ou plutôt, comme cela a été démontré en première partie, à l'imminence de l'exposition au risque. Mais la réalité de ce point de convergence n'obère pas pour autant la diversité des procédés en question.

A l'image des développements d'Anne Vander Stichele sur l'accélération de la procédure d'avis du Conseil d'Etat dans le cadre de l'adoption d'un texte d'urgence en droit belge³, l'urgence est très souvent synonyme de réduction mécanique des délais d'action. L'on rejoint ici la dimension purement temporelle que l'urgence revêt au sens commun. Cela passe en règle générale par une limitation des délais classiques de procédure. Mais il peut arriver, plus

¹ FRIER Pierre-Laurent, *L'urgence*, L.G.D.J., 1987, 538 p., p. 236 et s.

² CAPITOLIN Jean-Louis, *La nécessité en droit*, Th. Antilles-Guyane, 1997.

³ VANDER STICHELE Anne, *La notion d'urgence en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 1986, 149 p., p. 10 et s.

rarement, que l'urgence donne naissance à la fixation d'un délai là où, en droit commun, aucune disposition n'était précédemment prévue. L'on passe alors d'une situation totalement ouverte et sans contrainte à un cadre temporel précis. Le principe de fond est le même qu'en cas de réduction pure et simple de délai mais la matérialisation en est légèrement différente puisque l'on crée une limite temporelle là où il n'y en avait pas. Le décret du 12 mai 1981 portant création de la commission départementale des sites et de l'environnement et relatif à la commission supérieure des sites¹ illustre ce mécanisme. Ce décret dispose, modifiant l'article 4 du décret du 31 mars 1970, que « lorsque la commission supérieure est saisie directement d'une demande de classement, celle-ci est renvoyée à la commission départementale aux fins d'instruction et, le cas échéant, de proposition de classement »². Il n'existe ici aucun encadrement temporel. La commission départementale n'est en rien liée par un quelconque délai. Ce n'est qu'en cas d'urgence qu'une telle contrainte apparaît : « en cas d'urgence, le ministre fixe à la commission départementale un délai pour émettre son avis. Faute par elle de se prononcer dans ce délai, le ministre consulte la commission supérieure et donne à la demande la suite qu'elle comporte »³.

L'urgence se manifeste cependant plus souvent par la réduction des délais que par leur institution (même si la création constitue également, en l'espèce, un gain de temps). Cette réduction peut aller jusqu'à la disparition totale et imposer des réactions immédiates (1), mais elle peut également préserver un certain laps de temps, réduit, embrassant alors une conception plus distendue (2).

¹ Décret n° 81-534 (JO du 15 mai 1981).

² Article 33 du décret.

³ *Idem*. V. aujourd'hui les dispositions de l'article L. 341-2 du code de l'environnement à propos des commissions départementales et supérieure des sites, perspectives et paysages.

1 – Urgence et réaction immédiate

L'un des principaux textes mettant en place un mécanisme de ce type est la loi du 3 juillet 1985 relative aux mesures concernant les navires et engins flottants abandonnés dans les eaux territoriales et les eaux internes¹. Cette dernière permet en effet une intervention d'office « sans délai »² de l'administration en cas d'urgence, là où par principe une telle intervention ne peut avoir lieu qu'en cas de persistance du risque après écoulement d'un délai fixé au propriétaire, à l'armateur ou à l'exploitant par l'administration, au terme duquel ces derniers auraient dû l'avoir fait cesser.

L'article R. 241-46 du code de l'environnement sur le fonctionnement des parcs nationaux évoque textuellement quant à lui, s'agissant de la possibilité dont jouit le commissaire du gouvernement de faire opposition à certaines délibérations et ou décisions dans un délai d'un mois, le fait qu' « en cas d'urgence, l'établissement peut demander au commissaire du gouvernement de se prononcer immédiatement »³.

La même tension dans la temporalité est observable en matière de délai d'information. Le décret du 6 mai 1988 modifiant le décret n° 75-306 du 28 avril 1975 relatif à la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants dans les installations nucléaires de base⁴ précise ainsi qu' « en cas d'urgence résultant d'un accident d'exposition, le service central de protection contre les rayonnements ionisants est, sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent⁵, informé directement et sans délai »⁶. La dérogation temporelle ne concerne pas ici

¹ Loi n° 85-662 (JO du 4 juillet 1985).

² Article 2 de la loi.

³ R. 241-46 al. 3

⁴ Décret n° 88-662 (JO du 8 mai 1988).

⁵ On y prévoit notamment une procédure d'information de l'inspecteur du travail, du conseil d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail..., procédure qui, elle, s'applique quand bien même l'accident ne constituerait pas une urgence.

⁶ Article 9.14.II du décret.

la mécanique de décision à proprement parlé mais un aspect périphérique. Reste qu'une temporalité tendue née de l'urgence est incontestablement caractérisée.

On peut également noter que le phénomène touche parfois directement les tiers dans leurs relations avec l'administration. L'arrêté du 24 décembre 1993 portant agrément pour l'exercice de l'activité de traitement des déchets contenant des polychlorobiphényles (PCB) et polychloroterphényles (PCT)¹ illustre parfaitement ce propos. Il met en place une procédure générale de réception dans les centres de traitement de ce type de déchets dont l'un des points centraux est, en terme de temporalité, que « pour toute commande ferme de traitement de déchets contenant des PCB, le titulaire² s'engage à fixer un délai dans lequel cette commande sera exécutée et à respecter ce délai (...) »³. Contrairement à ce que l'on a pu voir jusqu'à présent ce n'est pas l'administration qui fixe un délai mais le tiers qui se l'auto impose. Pour autant, la même contrainte née de l'urgence existe car l'arrêté dispose également, et par dérogation à l'article précité, que « en cas d'urgence (accident, pollution déclarée ou risque important), et dans la mesure où aucune solution n'a pu être mise en œuvre, le titulaire s'engage à accepter de recevoir sans délai dans son installation tout lot de déchet contenant des PCB désignés par le ministre de ces lots d'urgence »⁴. Il est intéressant de noter qu'il ne s'agit pas de faire violence à l'administration, le tiers n'étant concerné que par ricochet. Le tiers est ici en première ligne, à tel point que l'arrêté prend également une série de dispositions visant à s'assurer de la capacité du titulaire de l'agrément à recevoir lesdits lots sans délai. Il s'agit entre autre d'imposer au titulaire que 10% de la surface de stockage soient physiquement délimités et restent libres à cet effet. Le mécanisme est original et fait écho,

¹ JO du 21 avril 1994).

² De l'agrément.

³ Article 6.3 de l'arrêté.

⁴ Article 7 de l'arrêté.

d'une certaine manière, aux développements à venir au titre suivant et relatifs à la privatisation de la gestion de l'urgence en matière de planification¹.

La suppression totale des délais de procédure est la manifestation la plus brutale des dérogations temporelles. Mais il peut également arriver, et c'est l'hypothèse la plus courante, que l'on réduise le délai plutôt que de le supprimer. Certaines dispositions sont en la matière ambiguës ou du moins à la frontière, prévoyant une diminution sans borne, laissant de fait ouverte la possibilité d'une aliénation totale. Tel est par exemple le cas de l'article R. 241-38 du code de l'environnement prévoyant, au titre des pouvoirs réglementaires des directeurs des parcs nationaux, que « sauf cas d'urgence, les arrêtés réglementaires du directeur doivent avoir été communiqués, huit jours au moins avant leur intervention, aux maires des communes intéressées ».

2 – Urgence et réduction des délais de procédure²

La suppression pure et simple des délais de procédure présente l'avantage de la clarté et de l'unité conceptuelle : l'urgence en droit de l'environnement impose dans ces cas un traitement immédiat. En revanche, la réduction et la fixation à la carte des délais est théoriquement plus complexe, car ces derniers font preuve d'une très grande hétérogénéité : certains délais de traitement d'urgence se comptent en jours, d'autres en mois, d'autres en années... A l'image des remarques formulées dans le cadre des développements relatifs à l'identification de

¹ V. partie 2, titre 1, chapitre 1, section 2.

² La question se pose majoritairement en ces termes, même s'il s'agit parfois plus de savoir qui fixe le délai et selon quelle procédure. V. notamment l'arrêté du 20 août 2003 relatif aux engagements agro-environnementaux (JO du 21 août 2003) prévoyant en son article 7 que « le préfet peut parfois, sur instruction du ministre de l'agriculture, fixer des délais de dépôts des demandes différents, notamment en cas d'urgence ».

l'urgence, l'extraction d'une vision théorique globale et unitaire du traitement de l'urgence souffre de cette diversité ?

Le mécanisme de base d'une temporalité liée de manière quasi « proportionnelle » à l'urgence est très bien illustré par le décret du 3 décembre 1992 relatif à la prévention du risque chimique et modifiant la section V du chapitre I^{er} du titre III du livre II du code du travail (2^{ème} partie : décrets en CE)¹. Ce décret remplaçait entre autre certaines dispositions de l'article R. 231-52-7 du code du travail en précisant au titre des informations à fournir par le fabricant, l'importateur ou le vendeur des substances visées afin d'apprécier la nature et l'ampleur du risque, que les délais dans lesquels ces informations devaient être communiquées étaient fixés par un organisme agréé « en fonction des circonstances, en particulier de l'urgence »². Le lien mécanique de proportionnalité est évident.

Au-delà du principe, et quant à la diversité matérielle précédemment évoquée, les délais d'urgence se comptent parfois en heures. C'est ainsi que dans le cadre de l'organisation des sociétés, en cas de désaccord entre un membre du CHSCT et l'employeur sur la réalité d'un prétendu danger grave et imminent qu'il convient de faire cesser, l'employeur « doit réunir le comité d'urgence et au plus tard dans les 24 heures »³. Mais ils se comptent parfois en mois, tels qu'en matière de déclaration d'utilité publique des ouvrages de distribution d'électricité et de gaz et des ouvrages du réseau d'alimentation en énergie électrique ou de distribution aux services publics d'électricité de tension inférieure à 225 kilovolts mais supérieure à 63 kilovolts, où le délai de deux mois dont dispose les maires, les services civils et militaires

¹ Décret n° 92-1261 (JO du 5 décembre 1992).

² Article 1.4° du décret.

³ V. par exemple le point 5.2 de la circulaire du 25 octobre 1983 relatif à l'application de la loi n° 82-1097 du 23 décembre 1982 relative aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (JO du 20 décembre 1983).

intéressés... pour transmettre leur avis au commissaire de la République peut, « en cas d'urgence, être réduit, sans pouvoir être inférieur à un mois »¹.

Quel rapport théorique établir entre un délai de 24 heures et un délai de plus d'un mois ? Notons par ailleurs que, dans ce deuxième exemple, une durée minimum est fixée. L'urgence ne semble pas pouvoir s'accommoder d'une réduction trop importante qui reviendrait en réalité à ne pas laisser aux intéressés le temps de transmettre leurs avis et à supprimer de fait la procédure d'avis sous couvert d'accélération.

En droit de l'environnement, l'hétérogénéité des délais d'urgence est encore plus marquée puisqu'il est parfois question d'années. C'est ainsi que la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement² prévoit, au titre des plans de prévention des risques naturels, que ces documents peuvent prévoir un certain nombre de mesures dont la réalisation « peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence »³. Les cinq années évoquées n'offrent pas la garantie que le délai d'urgence sera lui-même de l'ordre de plusieurs années. Mais l'on perçoit que l'on se situe ici dans des sphères de long terme au sein desquelles des délais d'urgence de cet ordre sont envisageables au regard de la lourdeur des investissements et des aménagements concernés.

Une déduction s'impose à la lecture de cette diversité. L'appréhension conceptuelle du traitement de l'urgence ne peut être fondée sur un temps matériel objectif. La rapidité de la

¹ V. article 3 du décret n° 85-1109 du 15 octobre 1985 modifiant le décret n° 70-492 du 11 juin 1970 pris pour l'application de l'article 35 modifié de la loi du 8 avril 1946 concernant la procédure de déclaration d'utilité publique des travaux d'électricité et de gaz qui ne nécessitent que l'établissement de servitudes ainsi que les conditions d'établissement desdites procédures (JO du 17 octobre 1985).

² Loi n° 945-101 (JO du 3 février 1995).

³ Article 16 de la loi insérant un article 40-1 au sein de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (JO du 3 février 1995). V. aujourd'hui les dispositions de l'article L. 562-1 du code de l'environnement ; et notamment LE CORRE Laurent, « La prévention des risques naturels et industriels après la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages », Construction et urbanisme, 1^{er} mars 2005, n° 3, p. 6-10.

réaction des pouvoirs publics, qu'elle s'incarne en la mise en œuvre d'un pouvoir spécial, en une disparition ou en une réduction du délai d'action, constitue le cœur conceptuel du traitement de l'urgence, sans pouvoir s'inscrire cependant au sein d'une échelle temporelle matérielle. C'est en ce sens qu'il convient d'évoquer l'essence relative du traitement dans la mesure où sa matérialité quantitative varie grandement selon les espèces et ne peut se concevoir de manière abstraite et objective.

Paragraphe 2 – Les déclinaisons de l'arbitrage qualificatif

dans la sphère du traitement

Il a été démontré en première partie que la qualification de l'urgence résultait d'une pesée des intérêts entre le péril potentiellement urgent et l'atteinte portée aux intérêts protégés par le droit commun. Cet arbitrage qualificatif se décline nécessairement en matière de traitement, car à la pesée d'observation de la situation et des périls encourus succède celle de l'impact effectif de l'action publique déclenchée au titre du traitement.

Au-delà du bon sens et des évidences intuitives telles la confrontation coût du traitement / coût du péril, un certain nombre de procédés caractéristiques de l'urgence constituent des creusets privilégiés à la mise en évidence du phénomène.

L'on observe ainsi, par exemple, un procédé récurrent de bouleversement chronologique rendant palpable la problématique du conflit des légalités et des intérêts protégés par le droit en situation d'urgence. Des demandes d'avis, mesures d'informations... peuvent ainsi passer de l'amont (en droit commun) à l'aval de la prise de décision en situation d'urgence, révélant en arrière plan la soumission des intérêts qu'elles protègent (information des autorités

publiques ou des salariés, respect de la concordance légale...) au traitement rapide de l'urgence, et plus précisément à la prévention des périls qui le sous-tend.

Le décret du 29 novembre 1977 fixant les prescriptions particulières d'hygiène et de sécurité applicables aux travaux effectués dans un établissement par une entreprise extérieure¹ est l'un des textes les plus anciens en offrant l'illustration. Les deux employeurs (celui dont l'entreprise exécute les travaux et celui au bénéfice duquel les travaux sont exécutés) doivent adopter conjointement différentes mesures de protection contre les risques...² Et lorsque les travaux sont supérieur à 4000 heures, ces mesures doivent être compilées au sein d'un plan d'urgence³. Le décret prévoyait d'ailleurs que ce plan d'urgence devait être soumis pour avis aux conseils d'hygiène et de sécurité ou à défaut aux délégués du personnel des entreprises⁴. C'est à ce niveau qu'intervient la possible dérogation chronologique puisqu'il est précisé que « cette soumission doit se faire, sauf urgence, avant le commencement des travaux »⁵.

Tout l'intérêt des procédures d'avis vient de ce que ces derniers sont antérieurs aux décisions et peuvent ainsi participer de celle-ci. En indiquant que la soumission au conseil d'hygiène et de sécurité n'est antérieure au commencement des travaux que sous réserve de ne pas se trouver en situation d'urgence, on laisse bien entendu ouverte la possibilité de n'informer ledit conseil qu'au moment du commencement des travaux, et peut être même *a posteriori*.

Le système est, *mutatis mutandis*, le même en matière de travaux d'entreprises extérieures dans le domaine de l'extraction suite au décret du 24 janvier 1996 modifiant le règlement général des industries extractives institué par le décret n° 80-331 du 7 mai 1980 modifié⁶. Le décret prévoit ainsi que lorsqu'un exploitant souhaite faire réaliser des travaux par une

¹ Décret n° 77-1321 (JO du 2 décembre 1977).

² Articles 4 à 6 du décret.

³ Article 20 du décret.

⁴ Article 24 du décret.

⁵ *Idem*.

⁶ Décret n° 96-73 (JO du 31 janvier 1996).

entreprise extérieure, il doit en faire la déclaration au DRIRE « avant la date du début de ceux-ci, sauf cas d'urgence »¹. Il ne s'agit pas ici d'un avis mais d'une déclaration. Le problème est malgré tout le même car un mécanisme de déclaration voit une grande part de son intérêt résider dans son antériorité et dans la prévention potentielle qu'il est censé permettre.

Dans un tout autre domaine, l'on peut également citer le décret du 25 mars 1981 portant création d'un groupe interministériel des produits chimiques². Ce groupe est un organe consultatif et de proposition quant à la réglementation des produits chimiques, placé auprès du ministre de l'industrie. La procédure de droit commun encadrant son intervention précise que ses avis sont facultatifs dans la mesure où le ministre « décide s'il y a lieu de (le) consulter (...) »³. Si le caractère facultatif de la consultation est express et évident, sa temporalité ne l'est pas. Le décret prévoit en effet que le groupe interministériel des produits chimiques dispose d'un mois pour rendre son avis et pour dire si « les dispositions qui lui sont soumises sont cohérentes avec l'ensemble des réglementations existantes ou en projet »⁴. Le caractère antérieure de la consultation n'est pas expressément signifié. Il semble pour autant ressortir implicitement de ces dispositions dans la mesure où, chargé de vérifier si la décision envisagée est cohérente avec le droit existant en la matière, le groupe ne peut utilement émettre un avis qu'en amont de ladite décision. A quoi cela servirait-il de relever une éventuelle contradiction de cet ordre une fois la décision prise, sinon à se déjuger et à devoir en prendre une seconde ? Le fait de préciser que le groupe n'a qu'un mois pour se prononcer abonde également dans ce sens puisque imposer un tel délai vise nécessairement à ne pas trop retarder la prise de décision ultérieure. Faire courir ce délai une fois les mesures prises revient à admettre que

¹ Article 6 du décret.

² Décret n° 81-278 (JO du 27 mars 1981).

³ Article 1 alinéa 2 du décret.

⁴ *Idem*.

l'on ne prend aucune précaution en amont quant à la cohérence des mesures nouvelles d'avec le droit existant, mais que l'on impose de « rattraper le coup » dans un délai relativement bref si une incompatibilité apparaissait *a posteriori*. L'esprit du texte n'est en aucun cas celui-ci.

La pression temporelle n'existe pas ici puisqu'il s'agit par définition d'une procédure de droit commun applicable de manière générale. Sauf à considérer que toute mesure relative de près ou de loin aux produits chimiques doit être prise dans le plus bref délai, rien n'indique que les décisions en la matière ne puisse faire l'objet de tels gardes fous. Les dispositions du décret du 25 mars 1981 mettent donc en place un mécanisme de consultation *a priori*, dans le cadre de la procédure de droit commun.

Parallèlement, le décret encadre expressément les procédures d'urgence en altérant les deux éléments caractéristiques de la procédure de droit commun (caractère facultatif et antériorité de la consultation). Le texte prévoit ainsi que « les mesures prises au titre d'une procédure d'urgence sont communiquées au groupe dans un délai de quinze jours qui suit leur adoption »¹. En indiquant que les mesures prises « sont communiquées » au groupe, le décret impose la communication et *a fortiori* l'avis puisqu'en droit l'indicatif vaut impératif. La dérogation offre à cet égard une plus grande sécurité juridique que la procédure de droit commun. Mais ce surcroît d'exigence est en partie remis en cause par la temporalité expressément postérieure de la consultation du groupe. Il ne s'agit pas ici d'interpréter le silence du texte, ce dernier précisant sans ambiguïté que la communication au groupe interministériel des produits chimiques des mesures prises dans un délai de quinze jours « qui suit leur adoption ». Si la communication est postérieure à la décision, l'avis le sera nécessairement.

L'on se retrouve donc ici dans la configuration chronologique évoquée et désavouée au titre de la procédure de droit commun. Mais le contexte radicalement différent l'autorise car

¹ Article 1 alinéa 4 du décret.

l'argument clé permettant de justifier une telle configuration inversée et qui faisait défaut, à savoir une temporalité tendue, est ici présent via la notion d'urgence. Il est parfaitement compréhensible que lorsqu'une décision rapide s'impose, les mesures soient prises immédiatement, à charge pour l'autorité compétente de s'assurer ensuite, dans un délai le plus bref possible, de leur cohérence avec l'ensemble de la réglementation existante ou à venir. L'importance pratique du mécanisme est bien entendu proportionnelle à la longévité supposée des remèdes dérogatoires mis en œuvre.

Reste que si le procédé est salutaire, il démontre que l'urgence s'accommode mal de la logique de prévention qu'incarne l'antériorité des avis.

Au-delà de la pure technique procédurale, le phénomène de mise en concurrence des légalités apparaît également au titre des pouvoirs spéciaux d'urgence et prend notamment corps, à ce titre, en filigrane de la délicate question de l'indemnisation du préjudice né de l'action administrative. Car l'exigence de réparation propre au principe d'une indemnisation n'a de sens que dans la mesure où le préjudice en question est porté à un intérêt dont l'importance est reconnue et protégée par le droit. Dans le cadre d'un droit spécial d'urgence tel que dans les exemples évoqués, l'indemnisation témoigne de l'atteinte portée à l'intérêt (celui des propriétaires ; celui des éleveurs) protégé par le droit commun (la mise en place de règles sanitaires organisées de manière à respecter la libre commercialisation ; la garantie du droit de propriété) conséquemment au traitement de l'urgence (mise en place d'une vaccination d'urgence ; mise en œuvre d'une procédure d'expropriation d'urgence).

Le phénomène d'indemnisation est loin d'être systématique – l'on pensera notamment au principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme – mais il existe tout de même. A titre d'exemple, l'une des procédures d'urgence positives les plus connues en droit

administratif général et donnant lieu à indemnisation – l'expropriation d'urgence et d'extrême urgence – connaît une déclinaison en droit de l'environnement *stricto sensu*. Les risques naturels majeurs¹ et les risques miniers² peuvent donner lieu à expropriation d'extrême urgence (articles L. 15-6 à L. 15-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) lorsque l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde est nécessaire.

De manière plus confidentielle, des mesures plus techniques et à la frontière entre l'environnement et la santé publique prévoient également la possibilité d'une indemnisation. Le décret du 27 décembre 1991 relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse³ prévoit ainsi la possibilité de procéder à des vaccinations d'urgence selon deux procédures distinctes, la première faisant intervenir la Commission des Communautés en amont⁴, la seconde ne prévoyant qu'une notification *a posteriori* de cette décision à l'exécutif communautaire « pourvu qu'il ne soit pas porté atteinte aux intérêts fondamentaux de la Communauté »⁵. Au-delà de la mention d'une mesure d'exception terminologiquement urgentiste, ce décret précise que l'Etat alloue une indemnité aux éleveurs par rapport aux pertes liées aux restrictions à la commercialisation qui découlent d'une éventuelle décision de vaccination d'urgence obligatoire en vertu de l'article 234 du code rural⁶.

Au final, il ressort de ce paragraphe que la mesure d'urgence mise en œuvre par l'administration dans le cadre du traitement n'est pas isolée, *sui generis*. Elle est le fruit d'une matrice arbitrale comparable à celle qui préside à la qualification de l'urgence elle-même. S'agissant de l'appréhension conceptuelle du traitement de l'urgence, cet arbitrage entre les

¹ Article L. 561-1 du Code de l'environnement.

² Article 95 du code minier.

³ Décret n° 80-791 (JO 5 octobre 1980).

⁴ Article 19 alinéa 1 du décret.

⁵ Article 19 alinéa 2 du décret.

⁶ Article 20 du décret.

intérêts protégés par le droit commun et le droit spécial est tout aussi structurant que le mécanisme d'accélération relative évoqué dans le paragraphe précédent.

Cette série d'enseignements ressort avec une particulière acuité de l'étude des mécanismes dits de « régime alternatif normé » mais ne leur est pas cantonnée pour autant. Elle imprègne de manière transversale le traitement de l'urgence en droit de l'environnement tel que l'illustreront les développements à venir. De manière similaire en effet, l'étude des dispositions renvoyant à la discrétion des autorités administratives ou juridictionnelles compétentes mène à la formulation comparable de déductions voisines.

Section 2 – La délégation du traitement à la souveraineté

de l'autorité compétente : implications et perspectives

Un certain nombre de situations d'urgence ne sont pas traitées dans le cadre de dispositions normatives fléchées et casuistes mais, au contraire, par un renvoi des textes à la souveraineté de l'autorité administrative ou juridictionnelle. L'appréciation de la situation de même que l'arbitrage qu'elle implique – évoqués plus haut – sont alors à la charge de ladite autorité. Dans cette perspective, c'est également l'appréciation de la nature, de l'ampleur des mesures de traitement ainsi que de la proportionnalité d'avec le péril encouru¹ dont il faut apporter la preuve, qui lui reviennent.

De ce point de vue, l'étude du droit positif fait apparaître certains dividendes conceptuels (paragraphe 1), de même qu'elle interroge la potentialité de procédures pouvant apparaître de prime abord comme marginales en droit de l'environnement *stricto sensu* (paragraphe 2).

¹ Qui renvoie, dans la continuité de l'arbitrage évoqué plus haut, au rapport de proportionnalité devant également exister entre le préjudice évité grâce au traitement et le préjudice subi en raison de celui-ci. V. notamment sur ce point : FRIER Pierre-Laurent, *idem*, p. 112.

Paragraphe 1 – La filiation latitude d’action souveraine / focalisation des compétences

L’urgence s’accompagne très souvent d’un floutage des compétences via les dérogations au droit commun qu’elle induit. Ce phénomène se décline de différentes manières, parmi lesquelles se dessine une ligne de force au regard du droit positif comme de la théorie du droit : les compétences d’urgence sont exercées par des autorités dites « restreintes » (maires et non pas conseils municipaux, juge unique et non pas formation collégiale, préfets, ministres...)¹. C’est cette convergence du pouvoir aux mains d’autorités restreintes que l’on qualifiera ici de « focalisation des compétences ». Son constat n’est pas propre aux renvois à la souveraineté de l’autorité compétente pour traiter l’urgence, elle imprègne l’ensemble du droit du traitement de l’urgence. Mais cette dernière catégorie de procédés constitue cependant un révélateur privilégié du phénomène car la convergence des souverainetés s’accompagne quasi mécaniquement d’une déclinaison organique.

Ainsi, les maires et non les conseils municipaux, les ministres et non les gouvernements, les juges uniques et non les formations collégiales... sont-ils amenés à bénéficier d’une grande latitude d’action dans la gestion du traitement des situations d’urgence, illustrant par là-même la corrélation précitée.

L’on peut tout d’abord citer la très classique validation prétorienne *a posteriori* d’une illégalité. En droit administratif général, l’urgence permet ainsi entre autre capacité dérogatoire, de couvrir l’incompétence d’une autorité administrative. L’acte pris pour faire face à l’urgence peut être régulier, quand bien même l’autorité qui l’a pris aurait dépassé le

¹ V. par exemple dans le code de l’environnement les articles L. 562-1 ou R. 213-44 dans le cadre desquels le préfet est expressément doté d’un pouvoir d’opportunité dans la mise en œuvre des mesures d’urgence par l’emploi du verbe « peut ».

cadre de ses compétences¹. C'est bien évidemment l'empiètement réciproque bien connu des pouvoirs généraux et spéciaux de police qui, en la matière, retient en premier lieu l'attention. Et le droit de l'environnement – et plus précisément la police de l'environnement – n'y fait pas exception. L'on pensera tout particulièrement à la police de l'eau dont un certain nombre de décisions de justice ont démontré l'actualité en la matière : dans la mesure où le maire dispose d'un pouvoir de police général alors que la police de l'eau – spéciale – est exercée par le préfet, seule l'urgence est à même d'habiliter le maire à intervenir à la place du préfet dans cette matière². Ainsi un préfet ne peut-il se défausser en considérant que c'est à la commune qu'il revient d'agir hors substitution d'urgence³, de la même manière qu'une commune ne peut d'avantage s'immiscer dans cette compétence en l'absence de péril imminent⁴. Un raisonnement similaire peut-être tenu dans les autres domaines d'articulation pouvoir des polices spéciale et générale, et tout particulièrement en matière d'installations classées. Le Conseil d'Etat a rappelé récemment qu'en l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale⁵, confirmant ainsi une jurisprudence ancienne⁶.

Hors des prétoires, cette tolérance jurisprudentielle est par ailleurs parfois rappelée, telle que dans le cadre de la circulaire du 14 juin 1989 relative aux règles d'hygiène prises en

¹ V. notamment CHAPUS René, Droit administratif général (tome 1), Montchrestien, DOMAT Droit public, 14^{ème} édition, 2000, 1399 p., n° 1221-3°.

² Pour une illustration d'urgence avérée, V. par exemple SIRONNEAU Jacques, « Eau - entretien des cours d'eau », Revue Juridique de l'Environnement, 1^{er} octobre 2003, n° 3, p. 379-380.

³ V. notamment TA Dijon, 15 avril 2003, *Commune d'Urzy c/ Préfet du département de la Nièvre*, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 1/2004, p. 80-81.

⁴ V. notamment CAA Nancy, 5 août 2004, *Préfet de la Haute-Saône c/ Commune de Saulnot*, note BILLET Philippe, « En l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice du pouvoir de police spéciale de l'eau et réglementer l'épandage des boues alors qu'il s'agit d'une compétence exclusive du préfet », JCP A (Administration et collectivités territoriales), 14 mars 2005, n° 11, p.518-519.

⁵ Cf. CE, 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*, V. note Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2004, p.350-352 ; V. également BILLET Philippe, « En l'absence d'urgence liée à un péril imminent, le maire est incompétent pour intervenir, au titre de son pouvoir de police général, à l'intérieur d'un périmètre de protection défini par le préfet autour d'une installation classée », JCP A (Administration et collectivités), 8 décembre 2003, n° 50, p. 1640-1641.

⁶ V. notamment, CE, 15 janvier 1986, *Société PAC-Engineering*, note RICHER L., Actualité Juridique du Droit Administratif, 1986, p. 191.

application des articles L. 1, L. 2, L. 48, L. 49 et L. 772 du code de santé publique¹ qui précisait de manière explicite, au titre des situations d'urgence² que, « d'une manière générale, la jurisprudence admet qu'en cas d'urgence l'autorité investie des pouvoirs de police générale est habilitée à intervenir même si elle empiète ainsi sur les compétences de police spéciale ».

D'un point de vue général, Anne Vander Stichele note et développe pour sa part, dans son ouvrage sur la notion d'urgence en droit public belge³, l'idée selon laquelle l'urgence permet de déroger au principe d'interdiction de délégation hors des cas prévus par la loi⁴. Mais l'auteur indique par là-même en creux que les dérogations d'urgence peuvent également être anticipées et codifiées en amont par le droit commun. En parallèle des cas exceptionnels de bienveillance juridictionnelle, il existe en effet de nombreuses excroissances normatives évoquant expressément et textuellement la délégation à la souveraineté de l'autorité compétente et l'idée de nécessité.

Ainsi l'article 2 de la loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs⁵ illustre-t-il déjà le lien entre urgence et convergence des compétences à l'occasion d'une répartition des tâches entre la loi et ses décrets d'application et donc entre le législateur (assemblées collectives) et le gouvernement (formation comparativement plus restreinte) : « les prescriptions visées à l'article précédent⁶ feront l'objet de décrets en forme de règlements d'administration publique sur le rapport des ministres compétents qui déterminent : (...) Les cas et conditions dans lesquels l'administration pourra, avant

¹ JO du 26 juillet 1989.

² Point II.3.3 de la circulaire.

³ VANDER STICHELE Anne, La notion d'urgence en droit public, Bruylant, Bruxelles, 1986, 149 p.

⁴ *Idem*, p. 81 et s.

⁵ Loi n° 61-842 (JO du 3 août 1961).

⁶ Il s'agit de l'article 1 qui prévoyait en substance qu'il fallait éviter les pollutions et les odeurs.

l'intervention de condamnations pénales, prendre, en raison de l'urgence, *toutes mesures*¹ exécutoires destinées à faire d'office cesser le trouble ». Le législateur confie ici la gestion de l'urgence, ou plus précisément la préparation de la gestion de l'urgence (puisqu'il s'agit de prévoir les cas et conditions d'intervention de l'administration en cas d'urgence), au pouvoir réglementaire. L'urgence semblait d'ores et déjà mal s'accommoder de la publicité, de la longueur et du caractère démocratique des débats parlementaires et préférer la rationalité réglementaire. Au sein même de l'échelon gouvernemental, des conclusions assez similaires quant au couple convergence des pouvoirs/convergence des organes peuvent être tirées de l'étude de l'article 13 du décret du 27 mars 1973 modifiant l'article 13 du décret du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires de base qui permet au ministre de l'industrie de prendre toutes mesures nécessaires pour parer à des dangers relatifs à une installation en cas d'urgence.

S'agissant du pouvoir déconcentré, la circulaire du 17 août 1998² relative aux mesures d'urgence concernant la circulation des véhicules dans le cadre de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie explicite ainsi les dispositions législatives en précisant aux préfets : « vos pouvoirs de police actuels vous habilite à prendre certaines mesures d'urgence *dès que vous le jugez nécessaire*³ ».

Dans un tout autre domaine, urgence et souveraineté peuvent cohabiter dans le cadre du mécanisme d'exécution d'office. L'arrêté du 22 mars 2001 relatif aux envois postaux de matières radioactives⁴ dispose à son article 6 que « l'autorité compétente prend d'office en cas d'urgence toute mesure exécutoire en vue d'assurer la sûreté des envois postaux de matière radioactive ». L'on se situe précisément dans le cadre de la cohabitation évoquée

¹ Souligné par nous.

² JO du 18 août 1998.

³ Souligné par nous.

⁴ JO du 19 avril 2001.

précédemment car l'évocation de l'expression « toute mesure » renvoie à celles jugées nécessaires par l'autorité compétente.

L'on peut également citer, à ce titre mais dans une configuration légèrement différente, la législation relative aux embarcations abandonnées. La loi du 3 juillet 1985 relative aux mesures concernant, dans les eaux territoriales et les eaux intérieures, les navires et engins flottants abandonnés¹ met en place un système classique de mise en demeure du propriétaire, de l'armateur, de l'exploitant ou de leurs représentants afin de mettre fin, dans un certain délai, au danger que présenterait ces embarcations². Si ces derniers refusent ou négligent de le faire, l'autorité compétente pourra, au terme du délai fixé, intervenir aux frais et aux risques de ces derniers³. Et « en cas d'urgence, l'intervention peut être exécutée d'office sans délai »⁴. C'est bel et bien l'urgence qui confère compétence à l'autorité administrative de procéder immédiatement à l'intervention nécessaire alors que cela lui est en principe interdit. Le décret d'application du 6 octobre 1987⁵ l'explique également en précisant que l'urgence « *habilite*⁶ l'autorité compétente (...) à intervenir d'office »⁷. L'hypothèse est légèrement différente de celle à laquelle correspondait l'arrêté sur les envois postaux de matières radioactives car la souveraineté et la rapidité peuvent s'y cumuler de manière successive. L'autorité arrête un certain nombre de mesures dont la mise en œuvre d'urgence peut être immédiate, mais pas systématiquement, là où, dans le texte précédent, édicition et exécution cohabitaient nécessairement. Cette subtilité illustre la dualité essentielle substance/temporalité au fondement de l'urgence et déterminée en première partie.

¹ Loi n° 85-662 (JO du 4 juillet 1985).

² Article 2 de la loi.

³ *Idem.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ Décret n° 87-830 (JO du 10 octobre 1987).

⁶ Souligné par nous.

⁷ Article 6 du décret.

Au titre du droit contentieux, la souveraineté de l'autorité compétente n'est autre que celle du juge, et plus précisément du juge de l'urgence pour ce qui nous concerne, en formation restreinte. De ce point de vue, un certain nombre de procédures de référé renvoie à une libre appréciation absolue de sa part quant au traitement de l'urgence. Celles-ci ne sont pas encore, loin s'en faut, des classiques du droit de l'environnement, mais leur assiette inclut potentiellement ce champ du droit et impose leur évocation de ce fait, ne serait-ce que d'un point de vue purement théorique.

L'on peut ainsi évoquer la procédure dite de référé conservatoire. L'article L. 521-3 du code de justice administrative dispose qu'« en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes (autres) mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ». Inséré par les articles 4 et 7 de la loi du 30 juin 2000 au sein du code de justice administrative, la notion de référé conservatoire n'est pas pour autant une nouveauté puisqu'elle trouve son origine dans les lois du 31 juillet 1945 et du 28 novembre 1955¹. La mouture issue de la loi de 2000 opère cependant quelques évolutions en terme de conditions au prononcé des mesures conservatoires².

L'affaire *Ministre de l'équipement, des transports et du logement* du 29 juillet 2002 laisse entrevoir l'utilité de cette procédure en matière environnementale, même si la décision est en l'espèce défavorable en raison d'une violation procédurale. Les requérants demandaient au juge, au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre un arrêté du préfet des Alpes-Maritimes pris en application de l'article L. 214-3 du code de l'environnement et autorisant des travaux au titre de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau. Cette requête était en réalité liée à l'existence d'une contradiction entre cet arrêté et le plan de prévention des risques naturels de la zone non encore applicable. Le juge des référés, à défaut

¹ Loi n° 55-1557 du 28 novembre 1955 instituant le référé administratif (JO du 1^{er} décembre 1955).

² On notera par exemple la suppression de l'interdiction de faire préjudice au principal.

d'annuler l'arrêté, enjoignit au préfet des Alpes-Maritimes de rendre immédiatement opposable le plan de prévention des risques naturels et ordonna une expertise, sur le fondement des articles L. 521-3 et R. 532-1 du code de justice administrative. Dans sa décision du 29 juillet 2002 le Conseil d'Etat juge « qu'en statuant ainsi, alors qu'il n'avait été saisi que de conclusions à fin de suspension présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, le juge des référés s'est prononcé au-delà des conclusions dont il était saisi » et annule partiellement l'ordonnance rendue.

L'ordonnance n'est sanctionnée qu'en raison du défaut de saisine. Sur le principe, la procédure de référé conservatoire semble pouvoir constituer le cadre d'une injonction de rendre applicable un plan de prévention des risques. Et plus généralement, la dimension traditionnelle d'atteinte aux intérêts des parties à laquelle l'adjectif « conservatoire » semble pouvoir connaître des déclinaisons plus « collectives », et éventuellement environnementales. Tel fut notamment le cas avec l'affaire *Association de défense des Bormes et du Lavandou* dans le cadre de laquelle le Conseil d'Etat refusa d'annuler une ordonnance prononcée par le juge des référés du Tribunal administratif de Nice imposant au Maire du Lavandou d'édicter un arrêté interruptif de travaux réalisés en vertu d'un permis de construire précédemment suspendu¹.

Mais à côté du référé conservatoire, une seconde procédure, dite de référé liberté, s'impose comme la matrice théorique et pratique la plus prometteuse au titre de la souveraineté du juge en matière de traitement de l'urgence environnementale. Cette dernière procédure fait écho, au-delà du lien appréciation souveraine / focalisation des compétences évoqué plus haut, à des enjeux fondamentaux du droit de l'environnement, ouvrant en la matière des perspectives

¹ CE, 6 février 2004, *Association de défense de l'environnement de Bormes et du Lavandou*.

aussi importantes que spécifiques, et mérite à ce titre de se voir consacrée une fraction de notre réflexion en tant que telle.

Paragraphe 2 – Le référé liberté et le questionnement classique

sur l'interface environnement / droits et libertés fondamentaux

En droit de l'environnement, alors que le référé suspension est bien connu et souvent étudié puisque s'inscrivant dans la continuité du sursis à exécution, le référé liberté, inédit, se fait encore assez discret. La loi du 30 juin 2000 a pourtant conféré au juge administratif un pouvoir potentiellement très lourd de conséquences, notamment en matière d'environnement, en introduisant cette procédure novatrice. Peu connue en droit de l'environnement, une présentation rapide de son économie générale s'impose (a) avant d'en étudier les implications et perspectives écologistes (b).

a – L'économie générale de la procédure de référé liberté

L'article L. 521-2 du code de justice administrative¹ dispose que « saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ».

¹ Article 4 et 6 de la loi du 30 juin 2000 (JO du 1^{er} juillet 2000).

L'on distingue aisément les quatre éléments devant nécessairement être caractérisés : l'exercice par « l'administration » d'un pouvoir lui appartenant (1), une atteinte grave (2), manifestement illégale (3), à une liberté fondamentale (4). Alors même que le délai de quarante-huit heures dont le juge dispose pour se prononcer atteste du caractère d'urgence de la procédure, la notion d'urgence ne fait pas partie en tant que telle des éléments dont l'existence doit être démontrée par le demandeur. Elle se déduit en revanche de l'atteinte portée à une liberté fondamentale.

1 – L'exercice par l'administration d'un pouvoir qui lui appartient

L'idée est manifestement ici de ne pas faire doublon avec la voie de fait. Cette dernière, bien connue, permet au juge judiciaire de sanctionner l'administration lorsque celle-ci procède à une opération ne se rattachant pas, de manière flagrante, à l'exercice de l'un des ses pouvoirs, et que ladite opération porte atteinte au droit de propriété ou à une liberté publique¹. En précisant expressément qu'en matière de référé liberté ne sont visés que les actes pris par l'administration (au sens large) « dans l'exercice d'un de ses pouvoirs », l'on vise bel et bien à ne pas mettre en place l'équivalent d'une voie de fait aux mains du juge administratif². « En définitive, selon les auteurs du texte, la nouvelle procédure, loin de créer un chevauchement de compétence, comblerait au contraire un vide qui était rempli par un recours abusif à la voie de fait devant le juge judiciaire des référés »³.

¹ D'une manière générale sur la voie de fait, V. GUILLON-COUDRAY Sophie, « La voie de fait administrative et le juge judiciaire », Th. Panthon-Assas, 2002.

² Il avait été proposé à cet égard par le Sénat d'ajouter à la formulation finalement adoptée « sans préjudice de la compétence reconnue aux juridictions de l'ordre judiciaire en matière de voie de fait ». La proposition ne fut pas reprise, l'Assemblée nationale considérant que la distinction relative aux actes se rattachant ou pas à un pouvoir de l'administration suffisait à la limpidité de la différentiation des deux mécanismes.

³ MATHARAN Xavier, Les procédures d'urgence devant le juge administratif, Voiron, 2001, 81 p., p. 43.

Beaucoup d'auteurs considèrent cependant cette précaution comme une source de complexité et regrettent que le législateur n'ait pas saisi l'occasion de supprimer la voie de fait et de conférer pleinement au juge administratif la charge globale de ce type de contentieux¹.

La compétence du juge judiciaire en matière de voie de fait a pu et peut encore être considérée comme légitime à deux égards. Il est d'une part le gardien constitutionnellement consacré de la liberté individuelle : « l'autorité judiciaire, *gardienne de la liberté individuelle*², assure le respect de ce principe³ dans les conditions prévues par la loi »⁴. La chose est assez connue pour que l'on ne s'y attarde pas. La voie de fait donne d'autre part compétence au juge judiciaire pour des actes qui, nous le disions, sortent du champ des compétences de l'administration et donc, d'une certaine manière, de la sphère administrative elle-même. Dans la mesure où l'étendue de la compétence du juge administratif est délimitée par ladite sphère administrative, le juge judiciaire peut à cet égard être considéré comme légitimement compétent pour connaître d'acte lui étant étrangère, quand bien même ce serait l'administration qu'il s'agirait de juger.

Reste que, lorsqu'il s'agit de sanctionner l'atteinte à une liberté publique et non à une liberté privée, la compétence du juge administratif peut sembler tout aussi légitime ; et c'est cela qui fonde précisément la mise en place d'une procédure nouvelle visant les « libertés fondamentales » sans plus de précision.

¹ V. notamment CHAPUS René, Droit du contentieux administratif, 2001, Montchrestien, 1339 pages, n° 1605.

² Souligné par nous.

³ Il s'agit du principe selon lequel « nul ne peut être arbitrairement détenu », cf. article 66 alinéa 1 de la Constitution de 1958 visé ici.

⁴ Article 68 alinéa 2 de la Constitution de 1958.

2 – Une atteinte grave

Le juge est ici libre d'apprécier ladite gravité. L'on sait que de manière classique, il fait la distinction entre une simple gêne et un véritable obstacle à l'exercice d'une liberté qui seul peut justifier de sa sanction.

Le raisonnement de fond est en réalité le même que celui que nous avons pu développer au sujet des éléments constitutifs généraux de l'urgence. Agir d'urgence, pour l'autorité administrative comme pour le juge est bien entendu conditionné par une temporalité tendue : un péril dont la survenance est à craindre et exigeant une intervention rapide. Nous avons déjà eu l'occasion de le préciser, une réponse rapide ne s'impose pas lorsque le péril en question est insignifiant.

Tout n'est alors qu'une question d'appréciation. Et c'est précisément le juge qui, *in concreto*, appréciera si telle ou telle atteinte, dans telles ou telles circonstances, nécessite qu'il intervienne.

3 – Une atteinte manifestement illégale

Le lien avec la voie de fait est également évident à ce niveau, et la consistance du caractère manifeste de l'illégalité tout aussi variable que celle de sa gravité. L'idée est, de manière classique, de ne pas confondre procédure de référé et jugement au fond. Un juge unique ne peut pas juger correctement en un si court délai, dans le cadre d'une procédure aussi allégée... le fond d'une affaire. Tout référé est par essence une procédure de l'apparence ou de l'évidence, dont la temporalité n'est pas celle de la justice pleine et entière. C'est pour cette

raison que seules les illégalités « criantes » peuvent être appréhendées dans le cadre de cette procédure

4 – L’atteinte à une liberté fondamentale

C’est à ce niveau que se situe véritablement le cœur de la procédure. C’est également à ce niveau que se pose la question de son applicabilité ou non à la protection de l’environnement. Cette dernière peut-elle être incluse d’une manière ou d’une autre, en tant que telle ou par ricochet... au sein des libertés fondamentales ?

Il n’existe pas de liste faisant foi de ce que sont les libertés fondamentales au sens de l’article L. 521-2 du code de justice administrative. Les libertés énoncées au sein de la déclaration de 1789 peuvent certes être considérées comme un noyau dur inamovible. Pour le reste, l’appréciation est très subjective et c’est le juge qui, une fois encore, en déterminera le champ de manière empirique. Pour Xavier MATHARAN, « il semblerait que le recours à la notion de liberté fondamentale englobe la liberté individuelle, mais aussi les libertés publiques dont nombre d’entre elles ont valeur constitutionnelles selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel depuis sa décision de principe du 16 juillet 1971 relative à la liberté d’association »¹.

Certains auteurs notent enfin que le juge effectuera un tri au sein même du bloc de constitutionnalité : « il appartiendra à la jurisprudence de préciser la frontière entre les libertés fondamentales, qui bénéficieront désormais en la personne du juge administratif d’un protecteur dont l’efficacité n’a plus rien à envier à celle du juge judiciaire, et les simples

¹ MATHARAN Xavier, *op.cit*, p. 46.

droits reconnus par la Constitution, frontière qui a, par nature, vocation à se déplacer au fil des évolutions de la société et de la hiérarchie de ses valeurs »¹.

b – Le juge, le référé liberté et la protection de l’environnement

Le caractère récent de la réforme mettant en place la procédure nouvelle, de même que l’originalité de la question de son éventuelle conciliation d’avec la protection de l’environnement (1), mène à ce que le droit positif ne s’en soit pas encore véritablement fait écho, au-delà de certaines perspectives pouvant d’ores et déjà être dressées (2).

1 – La question théorique de la protection de l’environnement par le référé liberté

Un certain nombre de libertés non incluses dans la déclaration de 1789 a déjà pu être identifié, plus ou moins explicitement, par le Conseil d’Etat comme entrant dans le champ de l’article L. 521-2 du code de justice administrative. Par sa décision *Commune de Venelles* de 2001², le Conseil d’Etat y a par exemple inclus le principe de libre administration des collectivités territoriales. Les éléments inclus dans la déclaration de 1789 ne sont donc pas exclusifs puisque ce dernier principe n’en fait pas partie. Reste que la libre administration des

¹ GUYOMAR Mattias et COLLIN Pierre, « Le référé-liberté : les libertés concernées et le rôle du Conseil d’Etat en appel », Actualité Juridique du Droit Administratif, Chroniques, 20 février 2001, note sous CE, 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, p.153 et s. V. également sur l’interface urgence contentieuse / libertés fondamentales : CAVIGLIOTI Benoît, « Référé administratif, appréciation de l’urgence et protection des libertés fondamentales. Le recours au bilan dans l’appréciation de l’urgence », Actualité Juridique du Droit Administratif, 7 avril 2003, n° 13, p. 642-652.

² CE, 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*. V. également sur cette décision : CHAHID-NOURAÏ Noël et LAHAMI-DEPINAY Christian, « L’urgence devant le juge administratif : premières applications des articles M. 521-1 et L. 521-2 nouveaux du Code de justice administrative », Petites affiches, 12 février 2001, n° 30, p.10-17.

collectivités locales a malgré tout valeur constitutionnelle puisqu'elle est consacrée par l'article 72 de la constitution du 4 octobre 1958.

Les libertés pouvant entrer dans le champ de l'article L. 521-2 du code de justice administrative peuvent donc être d'origines diverses et leur liste se construira au fil des espèces. Le juge est déjà allé plus loin que la déclaration de 1789 ; reste à savoir s'il ira jusqu'à dépasser le cadre des principes inclus à quelque titre que ce soit dans le bloc de constitutionnalité¹.

C'est dans ce contexte que se pose la question de la place pouvant être tenue par la protection de l'environnement dans le cadre du concept de « droit à l'environnement »². Le fait qu'aucune liste préalable exhaustive n'existe est positif en soi car il y a fort à parier qu'elle n'y aurait pas figurée. Au-delà de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, c'est en réalité la problématique générale et récurrente de la place de la protection de l'environnement au sein des droits et libertés fondamentales qui se pose ici.

La question est classique et a très souvent eu l'occasion d'être abordée par la doctrine³. Répéter ici ce qui a déjà été dit et écrit à de nombreuses reprises ne présente aucun intérêt. Sans redévelopper tous les tenants et aboutissants de cette question mille fois posée, un certain nombre de points méritent malgré tout d'être évoqués s'agissant de la question précise

¹ Evoquons à cet égard les interrogations de Jean-Philippe Strebler à propos de la possible protection de la liberté d'affichage via cette procédure dans le cadre de son étude sur la disparition du régime spécial de référé en vigueur en la matière antérieurement à la réforme du 30 juin 2000. Cf. STREBLER Jean-Philippe, « Affichage publicitaire : la fin de la procédure spécifique de référé », Actualité Juridique du Droit Administratif, n° 1/2002, p.22-24. V. également plus récemment ZAVOLI Philippe, « Affichage publicitaire », Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2003, p. 379-380 à propos des décisions TA Grenoble, 28 mai 2002, *Société France Quick SA* et CE, 28 juin 2002, *Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/ D. Levêque*.

² Sur l'origine et les fondations du concept, dans un débat renouvelé par la récente Charte constitutionnelle, V. notamment : KISS Alexandre, « Les origines du droit de l'environnement : le droit international », Revue Juridique de l'Environnement, n°spécial - La Charte constitutionnelle en débat, septembre 2003, p. 13-14 ; ou encore MARGENAUD Jean-Pierre, « Droit de l'Homme à l'environnement et Cour Européenne des Droits de l'Homme », Revue Juridique de l'Environnement, n°spécial - La Charte constitutionnelle en débat, septembre 2003, p. 15-21.

³ V notamment, récemment, LEFEUVRE André, « Réflexions sur l'application des procédures d'urgence en matière d'environnement », Droit de l'environnement, 1^{er} janvier 2004, n° 115, p. 18-22.

et novatrice de l'insertion de la protection de l'environnement dans le champ de la procédure de référé liberté.

Précisons tout d'abord que les juges nationaux ayant eu à connaître de cette question avant la réforme de 2000 dans des circonstances relativement similaires, à savoir les juges judiciaires en matière de voie de fait, ne lui ont jamais reconnu ce statut.

La décision du 30 mai 1975 relative à Superphénix (Creys-Malville)¹ est l'une des plus célèbres en la matière. A cette époque, EDF commençait souvent la construction de ses centrales avant d'avoir reçu les autorisations nécessaires en vertu du décret du 11 décembre 1963 relatif aux INB (Installations Nucléaires de Base). Les associations de protection de l'environnement contestaient cette pratique et demandaient au juge judiciaire de constater la voie de fait. Les deux points de droit constitutifs de la voie de fait évoqués précédemment nourrissaient le litige. Se posait certes la question de l'illégalité flagrante de l'action de l'administration dans le cadre d'une opération ne se rattachant pas à l'exercice de l'un de ses pouvoirs². Mais se posait surtout la question d'une éventuelle atteinte à une liberté publique via cette violation du décret du 11 décembre 1963, et plus particulièrement de l'atteinte au droit à la qualité de la vie excipée par les demandeurs : « attendu (...) qu'il est demandé au juge des référés compétent pour statuer sur l'illégalité flagrante portant atteinte à un droit fondamental, le droit à la qualité de la vie sinon le droit à la vie (...) »³. Le juge reprendra à son compte l'argument d'EDF : « la qualité de la vie dont se réclament les demanderesses ne constitue ni une liberté publique ni même un droit au sens juridique de ce terme, mais une simple notion qui rassemble diverses aspirations ». Derrière cette notion de droit à la qualité

¹ TGI Bourgoin-Jallieu, 30 mai 1975, *Mouvement écologiste Rhône-Alpes et association pour la sauvegarde du site de Bugey-Malville c/ EDF*.

² Ce point fut tranché dans le sens d'EDF, le juge estimant que les opérations ayant été réalisées antérieurement à l'autorisation n'étaient que des actes préparatoires.

³ Décision publiées à la *Revue Juridique de l'Environnement*, 1976/1, p.51.

de la vie il y avait déjà l'idée, formalisée aujourd'hui, de droit à un environnement sain ; et cette décision est tout à fait représentatives des réticences des juges en la matière.

Mais la timidité des juges à intégrer l'environnement dans le sein des libertés fondamentales est à l'image des textes en la matière, elle reflète la maturité de la société sur ces questions. A cet égard, on ne peut que s'interroger sur la future portée de la charte de l'environnement adossée à la Constitution.

Le droit de l'homme à un environnement sain n'était jusqu'à présent mentionné de manière générale¹ qu'au niveau législatif, dans le cadre de l'article L. 110-2 du code de l'environnement : « les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales »². Cette disposition n'a pas suffi au juge pour élever ce droit ou cette liberté (si tant est que l'on voit les choses sous l'angle de la liberté dont chacun devrait jouir de vivre dans un environnement sain) au rang de règle fondamentale. La décision *Groupement des agriculteurs biologistes et biodynamistes du Maine-et-Loire* du 3 octobre 2003 en offre l'illustration, se contentant de citer les dispositions de l'article L. 110-2 du code de l'environnement sans en tirer cette conclusion³.

Le Conseil constitutionnel a certes reconnu valeur constitutionnelle au droit à la santé élargi à la sécurité des personnes et des biens⁴. Mais protéger la santé ne suffit pas à protéger l'environnement. De ce point de vue si parler d'environnement sain peut paraître pour partie anthropocentriste, évoquer le droit à la santé l'est intégralement. Le terme « environnement

¹ Par opposition à d'éventuels droits spéciaux tels que le « droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé » de la loi du 30 décembre 1996.

² Article issu de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (JO du 3 février 1995).

³ Il faut cependant noter qu'à la décharge du juge ce point n'était pas fondamental dans l'affaire.

⁴ CC, 22 juillet 1980.

sain » n'est sans doute pas aussi biocentré que ce que l'on pourrait souhaiter, mais il a au moins le mérite de faire apparaître le mot environnement, à la différence du droit à la santé.

En tout état de cause, ce débat se voit très largement renouvelé avec l'adoption de la charte de l'environnement le 28 février 2005¹. Ce texte comporte un certain nombre de dispositions désormais bien connues, tout autant que les débats doctrinaux auxquels il a donné naissance², dépassant de beaucoup la question juridique précise qui nous intéresse ici, et sur lesquels il ne nous appartient donc pas de revenir dans le détail. Eu égard à notre problématique, le texte de la Charte dispose expressément, conformément au projet présenté en conseil des ministres le 25 juin 2003³, que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé »⁴. La mention d'un « environnement favorable à la santé » est pourvue d'une portée anthropocentriste identique à « l'environnement sain » évoqué précédemment. En revanche, l'expression « environnement équilibré » semble quant à elle, de prime abord à tout le moins, d'essence purement « écologique » ; encore que l'on puisse également comprendre la formulation comme n'évoquant le caractère équilibré de l'environnement que dans la mesure où celui-ci emporterait des conséquences directes pour la vie humaine.

Toute la question réside en réalité dans le sens que l'on confère au « et » séparant « équilibré » et « favorable à la santé ». Si l'on avait parlé d'un « environnement équilibré favorable à la santé » l'articulation protection de l'environnement au service de la santé aurait

¹ Promulguée le 1^{er} mars 2005. V. notamment le n^o spécial de Environnement du 1^{er} avril 2005.

² Quant à son opportunité pure et simple, V. notamment PISSALOUX Jean-Luc, « La constitutionnalisation non sans risque du droit de l'environnement », La Gazette du Palais, 12 janvier 2005, n^o 9, p. 3-17 ; à son caractère essentiellement symbolique, V. notamment JEAN Pascal, « La promotion constitutionnelle du droit de l'environnement : une avancée symbolique », Revue du Droit Public, 1^{er} septembre 2004, n^o 5, p. 1197-1200 ; aux lacunes et imprécisions de son contenu, V. notamment COHENDET Marie-Anne, « Les effets de la réforme », Revue Juridique de l'Environnement, n^o spécial - La Charte constitutionnelle en débat, septembre 2003, p. 51-68 ; ...

³ Pour un commentaire du projet, V. PRIEUR Michel, « L'environnement entre dans la constitution », Droit de l'environnement, n^o 106, mars 2003, p.38-42. V. également la tribune du même auteur dans l'Actualité Juridique du Droit Administratif, 3 mars 2003, p. 353. Sur l'historique de la naissance de la Charte, V. JEGOUZO Yves, « La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement », Revue Juridique de l'Environnement, n^o spécial - La Charte constitutionnelle en débat, septembre 2003, p. 23-24.

⁴ Article 1^{er} du projet de charte.

été évidente. En intercalant un « et » entre les deux membres de l'expression, l'ambiguïté existe quant à savoir si le premier possède une existence autonome du second.

En droit positif, et en résumé, deux questions se posent pour l'avenir du droit de l'homme à l'environnement en général, et pour celui de sa place au sein des référés administratifs en particulier. Il s'agit d'une part de savoir si les juges tireront ou non des conséquences juridiques du futur texte constitutionnel. Il n'existe à cet égard aucune garantie, d'autant que la formulation du préambule de la constitution « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 » ne va pas sans isoler quelque peu la Charte du reste des droits inclus pour le moment dans le bloc de constitutionnalité. En d'autres termes, la question de savoir si la Charte constituera ou non un signal suffisamment fort pour que le juge administratif considère que le droit à l'environnement constitue un élément « assez » fondamental pour susciter le déclenchement d'une procédure de référé liberté reste ouverte. Elle illustre par ailleurs un commentaire plus général sur la portée des dispositions de la Charte, perçue par une doctrine quasi-unanime comme soumise à une incertitude que la lettre de la Charte, au-delà de l'avancée historique intrinsèque d'un tel texte et des soubresauts observables devant les juridictions de première instance¹, ne permet pas de dépasser².

¹ V. notamment PRIEUR Michel, « Les nouveaux droits », Actualité Juridique du Droit Administratif, 6 juin 2005, n° 21, Dossier - La Charte de l'environnement, p. 1156.

² V. notamment ROMI Raphaël, « Les principes du Droit de l'environnement dans la "Charte constitutionnelle" : "jouer le jeu" ou mettre les principes "hors jeu" », Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial - La Charte constitutionnelle en débat, septembre 2003, p. 45-49 ; COHENDET Marie-Anne, « Les effets de la réforme », Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial - La Charte constitutionnelle en débat, septembre 2003, p. 51-68 ; HUGLO Christian, « Droit de l'environnement : affichage ou vérité ? Il faudra choisir », Environnement, 1^{er} janvier 2005, n° 1, p. 3 ; ou encore CHAHID-NOURAI Noël, « La portée de la Charte pour le juge ordinaire », Actualité Juridique du Droit Administratif, 6 juin 2005, n° 21, Dossier - La Charte de l'environnement, p. 1175-1181. V. également, un peu différemment, JEGOUZO Yves et LOLUM François, « La portée juridique de la Charte de l'environnement », Droit Administratif, 1^{er} mars 2004, n° 4, p. 5-8 ; ou PERI Alexandre, « La Charte de l'environnement : reconnaissance du Droit à l'environnement comme droit fondamental », Les Petites Affiches, 24 février 2005, n° 39, p. 8-18.

Ensuite, et quand bien même cette première condition serait satisfaite, toute la question du caractère exclusivement humaniste et relatif à la santé ou pas de ce droit mène à se demander si les atteintes à l'environnement n'ayant aucun effet direct significatif sur la santé humaine, quand bien même l'impact écologique serait-il majeur, seront à même de motiver valablement un référé liberté. Eu égard à la frilosité historique du juge en la matière, et au vue de la quantité dantesque des actes constituant effectivement ou potentiellement une atteinte à l'équilibre de l'environnement, il ne fait aucun doute que cette dernière remarque constituera l'un des points juridiques les plus délicats dans la future interprétation de la Charte par le juge administratif. Car ce n'est au final pas tant le principe de l'admission du droit à l'environnement comme liberté fondamentale qui pausera problème, que la détermination de la matérialité des situations de faits qui seront jugées dignes d'en incarner la violation. A cet égard, la rigidité de l'interprétation peut vider l'admission de principe de tout contenu effectif. En tout état de cause, il est d'ores et déjà certain que toute menace pour l'équilibre de l'environnement ne pourra pas être prise en compte. La question de l'importance de cette menace, et plus particulièrement de son importance relative en comparaison d'avec ce à quoi il faut porter atteinte en s'en protégeant, fera nécessairement l'objet d'une appréciation de la part du juge.

2 – Actualité et perspective du droit positif en la matière

La procédure de référé liberté n'a pas encore fait l'objet d'une véritable application en matière d'environnement même si certaines pistes peuvent être dressées¹. Seules trois espèces se rapprochant modestement de ce thème sont arrivées à cette heure devant le Conseil d'Etat,

¹ V. notamment BUSSON Benoît, « L'usage du référé liberté en droit de l'environnement », Droit de l'environnement, 2002, n° 99, p.147.

sans qu'il soit possible d'en déduire une puissante position jurisprudentielle dans un sens comme dans l'autre.

La première fut relative au parc naturel régional du Haut-Languedoc¹. Si l'affaire se déroulait par définition sur fond d'environnement, la question de droit qu'il s'agissait de trancher y était en réalité étrangère. La liberté fondamentale à laquelle la région Languedoc-Roussillon prétendait que l'on avait porté atteinte était la libre administration des collectivités territoriale. La question n'était de plus pas de savoir si cette liberté pouvait ou non être considérée comme une liberté fondamentale, ce point étant acquis depuis la décision *Commune de Venelles* précédemment évoquée, mais de savoir si oui ou non on y avait porté atteinte. Tout le problème venait en l'espèce du fait que le syndicat mixte du parc naturel régional du Haut-Languedoc connaît une présidence alternative² de la région Languedoc-Roussillon et de la région Midi-Pyrénées, et que cette dernière n'avait pas cédé la présidence le moment venu. La région Languedoc-Roussillon, face à l'impossibilité pour elle de se retirer du parc en vertu de ses statuts et au refus du préfet de dissoudre le syndicat mixte, se jugeait contrainte de rester partie prenante, contre sa volonté, dans un parc au fonctionnement irrégulier. Le Conseil d'Etat jugea en l'espèce qu'il n'y avait pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

La deuxième affaire connaît le même lien d'apparence avec le droit de l'environnement. La décision *Commune du Ferré* est en effet relative à un arrêté de clôture d'opérations de remembrement, de dépôt en mairie de plan définitif de remembrement et d'autorisation de travaux connexes. Ici aussi la toile de fond aborde d'une certaine manière la question de l'environnement ou plus exactement de l'aménagement. Mais cette décision n'éclaire en rien la question du droit à l'environnement puisque le Conseil d'Etat abonda dans le sens du juge

¹ CE, 8 mars 2002, *Région Languedoc-Roussillon*.

² Article 10 des statuts du syndicat mixte.

des référés qui avait estimé qu'il n'était pas démontré que les éventuelles illégalités de l'arrêté « porteraient atteinte à une liberté fondamentale de la commune du Ferré ».

La troisième affaire touche elle par ricochet aux questions d'environnement par le biais plus général de la sécurité et de la prévention des risques. Dans l'affaire *Société Nitrochimie*, le juge administratif avait à connaître d'un arrêté municipal interdisant la circulation de camions transportant des produits dangereux sur certaines voies communales. Dans cette affaire, en filigrane de laquelle peuvent apparaître des thématiques environnementales, la prévention des risques – jugés insuffisants – céda devant la protection des libertés d'entreprendre et d'aller et venir. Au-delà des caractéristiques matérielles de l'espèce, les motivations de sécurité publique étaient trop faibles et l'on imagine ce qu'il en aurait été de purs motifs écologiques dans les mêmes circonstances.

L'usage de la procédure de référé liberté afin de protéger l'environnement est donc encore loin d'être consacré. Pour autant, au vu des réflexions théoriques précédentes, l'on peut prédire avec certitude qu'à terme, la question sera abordée dans les prétoires et non plus seulement dans les universités.

Chapitre 2 – La mise en œuvre de moyens négatifs :

le noyau dur pratique et théorique du traitement de l'urgence

Le caractère structurant de la mise en œuvre de moyens négatifs s'inscrit dans la continuité de la logique globale du droit de l'environnement, inspirée elle-même du fait que les atteintes écologiques sont aujourd'hui, pour la plupart, le fruit d'une activité humaine que

l'organisation sociale tente de régler. De ce point de vue, le cœur de cible de l'action publique s'articule naturellement autour d'un encadrement, d'une régulation de ces activités qui, en période de crise en général et d'urgence en particulier, se décline tout aussi naturellement en la suspension desdites activités ou des actes juridiques responsables, directement ou indirectement, des atteintes à l'environnement qu'il s'agit d'endiguer¹.

Deux éléments fondamentaux ressortent de l'étude du droit positif en la matière : le fait que la suspension est une modalité d'action d'urgence transversale et diversifiée dont l'économie générale doit être dessinée d'une part (section 1) ; la prédominance quantitative et qualitative de la procédure dite de référé suspension d'autre part (section 2).

Section 1 – La suspension, un mécanisme structurant en droit de l'urgence environnementale

Le couple urgence/suspension jouit d'une place importante en droit administratif général, et en droit de l'environnement en particulier. L'on pensera par exemple au très classique mécanisme de suspension d'exploitation d'une installation classée de l'article L. 514-7 du code de l'environnement, prévoyant des dispenses d'avis et d'observations en amont de la suspension en cas d'urgence².

Tel est également le cas, et sans doute même encore d'avantage, en matière d'urgence contentieuse, via l'usage massif de la procédure de référé suspension. De ce point de vue, dans le respect de l'importance respective des différents mécanismes en matière

¹ Même s'il s'agit parfois bien plus d'interdire purement et simplement des comportements que de les suspendre. On pensera par exemple à l'interdiction de circulation des chiens et chats dans le cadre de l'arrêté du 3 septembre 2004 relatif à des mesures particulières de lutte contre la rage applicables dans les départements de la Dordogne, de la Gironde et de Lot-et-Garonne (JO du 4 septembre 2004).

² L'article L. 514-7 dispose ainsi que « sauf cas d'urgence, la suspension intervient après avis des organes consultatifs compétents et après que l'exploitant a été mis à même de présenter ses observations ». V. récemment TA Strasbourg, 14 mars 2003, *Stadler c/ Préfet de la Moselle*, note Revue Juridique de l'environnement, n° 4/2004, p.479-480.

d'environnement et dans un esprit relativement similaire à celui de Christian Debouy dans son étude sur le référé administratif en matière d'urbanisme publiée aux Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz en 2002¹, sans ignorer la diversité des procédures pouvant à un titre ou à un autre participer d'une meilleure protection écologique (paragraphe 1), l'économie générale de la procédure dite de référé suspension, procédure clé en la matière s'il ne fallait en retenir qu'une, ne peut que faire l'objet d'une présentation plus approfondie (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – La diversité des procédures de suspension

et l'émergence d'un phénomène global de traitement

En droit non contentieux, la possibilité de suspendre d'urgence une activité présentant un danger écologique est offerte dans un grand nombre de branche du droit de l'environnement. A titre indicatif, on la retrouve par exemple en matière de pollution marine avec le décret du 29 septembre 1982², pris pour l'application de la loi du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle. Le décret offre en effet aux préfets maritimes la possibilité de suspendre un permis d'immersion par arrêté motivé et pour une durée maximale de 15 jours en cas d'urgence³.

S'agissant des installations et produits dangereux, le décret du 16 février 1990 portant diverses dispositions relatives au régime des produits explosifs⁴ dispose qu'« en cas

¹ DEBOUY Christian, « La suspension des décisions en matière d'urbanisme par la procédure du référé administratif », Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz, n° 584, février 2002, chronique, p.65-83.

² Décret n° 82-842 (JO du 3 octobre 1982).

³ Art. 17 alinéa 2 du décret.

⁴ Décret n° 90-153 (JO du 18 février 1990).

d'urgence, le préfet du département où est en service l'installation peut, sans mise en demeure, suspendre l'autorisation et prendre les mesures mentionnées à l'article 13¹ »².

L'on retrouve également la suspension en droit des installations classées³ et notamment des installations nucléaires de base, qu'il s'agisse des installations classiques⁴ ou des installations secrètes⁵. Dans le même esprit, l'ordonnance du 28 mars 2001 relative à la transposition de directives communautaires dans le domaine de la protection contre les rayonnements ionisants⁶ précise qu' « en cas d'urgence tenant à la sécurité des personnes, la suspension d'une activité autorisée ou ayant fait l'objet d'une déclaration en application de l'article L. 1333-4 du code de santé publique peut être ordonnée à titre conservatoire »⁷. De même l'arrêté précité du 22 mars 2001 relatif aux envois postaux de matières radioactives⁸ laissant aux mains des autorités la détermination des mesures d'urgence précise, à titre indicatif, qu'elle peuvent notamment « suspendre ce service »⁹.

Au-delà de cette série d'exemple que l'on pourrait décliner à n'en plus finir, d'une manière générale, le caractère structurant du mécanisme de suspension dans la gestion de l'urgence est le fruit de la physionomie globale des périls écologiques contemporains. Lorsque ces derniers sont liés, tels que cela est le cas le plus souvent, à des activités humaines identifiées - et au-delà donc des cas de risques diffus dont la source est inconnue et des phénomènes naturels

¹ Il peut s'agir de l'interruption de l'exploitation ou du transfert des produits.

² Art. 25 du décret.

³ V. notamment SCHNEIDER Raphaël, « Droit administratif – installations classées », Revue Juridique de l'Environnement, n° 4/2004, p. 465-488.

⁴ Le décret n° 73-405 du 27 mars 1973 modifiant le décret n° 63-1228 du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires (JO du 4 avril 1973) prévoyait déjà à son article 13 que le ministre dont relève l'établissement peut « en cas d'urgence (...) notamment suspendre le fonctionnement de l'installation, au besoin par l'apposition de scellés ».

⁵ V. notamment le décret du n° 99-873 du 11 octobre 1999 relatif aux installations nucléaires de base secrètes (JO du 14 octobre 1999) dont l'article 10 dispose que « le ministre compétent prend, en cas d'urgence, toute mesure de nature à faire cesser le trouble et à assurer la sécurité, notamment par la suspension du fonctionnement de l'installation ».

⁶ Ordonnance n° 2001-270 (JO du 31 mars 2001).

⁷ Article 2 de l'ordonnance et article L. 1333-5 du code de santé publique.

⁸ JO du 19 avril 2001.

⁹ Article 6 de l'arrêté.

stricto sensu - la suspension des dites activités ou des actes juridiques qui les conditionnent s'impose de fait comme un moyen central de traitement de l'urgence.

En matière contentieuse, le caractère central des mécanismes de suspension est encore plus manifeste au sein des « procédures d'urgence », qui ne renvoient par ailleurs pas nécessairement à des mécanismes juridiques intégrant la notion d'urgence au sens académique du terme en tant que telle¹. C'est ainsi par exemple, nous y reviendrons, que l'ancienne procédure dite de sursis à exécution ne prévoyait pas expressément la nécessité de qualifier l'« urgence » au sens juridique plein et entier afin de rendre possible la suspension provisoire d'exécution d'une décision administrative. Le hiatus est d'ailleurs historique puisque le prononcé de mesure d'instruction et d'expertise qui, en 1955², exigeait la qualification d'une urgence, en fut dispensé par le décret du 2 septembre 1988.

Une nébuleuse de procédures suspensives rapides, ou accélérées, gravite ainsi dans la sphère des procédures dites d'urgence. Si la suspension juridictionnelle d'une décision administrative s'incarne quasi exclusivement dans la procédure de référé suspension de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, il existe cependant toute une série de dispositions spéciales permettant de suspendre l'exécution d'un acte administratif à la marge de cet article.

Moins connus, les articles L. 554-1 et suivants peuvent en effet, pour certains, s'avérer utiles à la protection de l'environnement. Ces procédures sont spéciales, tant au niveau des personnes à la disposition desquelles elles se trouvent qu'au niveau des actes pouvant être contestés.

Certaines d'entre elles sont relatives aux demandes de suspension déposées par les représentants de l'Etat dans le cadre du déféré préfectoral des décisions des collectivités

¹ V. par exemple sur le référé précontractuel, BAILLON-PASSE Christian, « Le référé précontractuel : une procédure non urgente au royaume de l'urgence, ou l'importance du parfum dans le contentieux administratif de l'urgence », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 1^{er} janvier 2004, n° 03/18, p. 3107-3118.

² Loi n° 55-1557 du 28 novembre 1955 instituant le référé administratif (JO du 1^{er} décembre 1955).

locales. Les citoyens ne sont donc pas recevables à faire usages des ces procédures, et les actes de l'administration d'Etat ne peuvent en aucun cas être visés.

- L'article L.554-1 précise ainsi qu'en cas de requête du représentant de l'Etat dirigée contre un acte d'une commune, il « peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois »¹. Précisons qu'ici, à la différence du référé suspension de droit commun, lorsque le juge identifie un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué, il est lié et doit prononcer la suspension. L'indicatif valant impératif en droit, le fait de préciser qu'« il est fait droit à cette demande si (...) » revient à dire que « le juge est tenu de prononcer la suspension si (...) ». Précisons enfin que la décision en cause pouvant être relative à tous les domaines de compétence des collectivités locales, l'environnement entre bien évidemment dans le champ des possibles, même si le Conseil d'Etat n'a pas encore eu l'occasion de connaître de cette matière dans le cadre de cette procédure depuis la réforme de 2000.

- Selon l'article L. 554-3 du code de justice administrative, « lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures »². On reconnaît clairement la filiation d'avec l'article L. 521-2 du code de justice administrative. La question de l'appartenance de l'environnement à la catégorie des libertés publiques s'y pose dans les mêmes termes et avec la même acuité.

- Enfin, selon l'article L. 554-2 du code de justice administrative, « jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le

¹ L'article L.554-1 du code de justice administrative reproduit l'article L. 2131-6 alinéa 3 du code général des collectivités territoriales.

² L'article L. 554-3 du code de justice administrative reproduit l'article L. 2131-6 alinéa 6 et 7 du code général des collectivités territoriales.

représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire »¹. A la différence de la procédure précédente, les décisions potentiellement concernées par cet article L. 554-2 appartiennent, au-delà du fait d'avoir été prises par une collectivité locale, à certains domaines de compétence précis. Ne sont visés que les décisions d'urbanisme, de marché public et de délégation de service public. L'environnement ne fait donc pas partie de ce champ d'application. Pour autant, la dimension environnementale de nombreuses décisions d'urbanisme est bien connue et à défaut de figurer expressément, la protection de l'environnement pourra parfois apparaître en filigrane via certaines de ces décisions².

Cette dernière procédure est très intéressante dans la mesure où la suspension est automatique, sans appréciation du juge, si tant est que le préfet formule sa demande dans les dix jours de la réception de l'acte. D'une manière générale, la mise en place des procédures de suspension accompagnant les recours au fond vise à permettre de prévenir provisoirement la réalisation de dommages ou de préjudices en palliant à la lenteur de la justice administrative. Ici, l'on suspend automatiquement de manière préventive en attendant le prononcé de la décision de suspension provisoire elle-même. Les domaines en question, et notamment l'urbanisme, sont jugés d'une importance telle par la loi que le simple doute du représentant de l'Etat que traduit le déféré suffit au législateur pour imposer la suspension.

Cette spécificité de l'urbanisme en matière de suspension est d'ailleurs reprise dans un article propre du code de justice administrative, l'article L. 554-10, qui précise que « l'Etat, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'ils défèrent à un tribunal administratif une décision relative à un permis de construire et assortissent leur

¹ L'article L. 554-2 du code de justice administrative reproduit l'article L. 2131-6 alinéa 4 du code général des collectivités territoriales.

² Pour une étude spéciale sur les référés en matière d'urbanisme, V. notamment : DEBOUY Christian, « La suspension des décisions en matière d'urbanisme par la procédure du référé administratif », Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz, n° 584, février 2002, chronique, p.65-83.

recours d'une demande de suspension, peuvent demander qu'il soit fait application des dispositions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales »¹. Les dispositions de ces deux alinéas correspondent à la suspension pour doute sérieux de l'article L. 554-1 et à la suspension automatique sous dix jours de l'article L. 554-2 précitées.

Si l'environnement peut apparaître en arrière plan de cette disposition propre à l'urbanisme, il faut noter que l'article L. 554-10 fait partie d'une section spécifique du code de justice administrative intitulée « La suspension en matière d'urbanisme et de protection de la nature ou de l'environnement ». L'intitulé même de cette section illustre le lien étroit évoqué et unissant ces deux domaines, mais des dispositions spécifiquement environnementales qui ne se limitent pas d'un écologisme éventuel ou implicite existent également dans cette section et consacrent expressément leur dualité. Si le législateur avait considéré la protection de l'environnement comme d'une importance telle qu'une suspension automatique avait été souhaitable en cas de déferé sous dix jours, mention en aurait été faite dans la liste de domaines prévue à cet effet.

Si la protection particulière des intérêts environnementaux n'est pas consacrée de la sorte et de manière globale, elle l'est en revanche sous un angle précis : l'étude d'impact. L'article L. 554-11 du code de justice administrative déjà évoqué à plusieurs reprises dans les développements précédents, dispose ainsi que « si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé à l'alinéa 2 du présent article² 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

¹ L'article L. 554-2 du code de justice administrative reproduit l'article L. 421-9 alinéa 1 du code de l'urbanisme.

² Article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (JO du 13 juillet 1976).

constatée »¹. L'automatisme de la suspension en cas d'absence d'étude d'impact, sous réserve de l'ambiguïté quant à savoir à partir de quel moment il y a absence², est notable au regard des procédures précédemment exposées³.

Pour le reste du champ du droit de l'environnement, la protection écologique ne jouit pas d'un statut particulier si ce n'est dans la cadre de l'article L. 554-13 du code de justice administrative, déjà évoqué également, précisant qu'en matière de décisions d'aménagement soumises à enquête publique, « 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. Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent également lorsqu'une décision a été prise sans que l'enquête requise par la présente loi ait eu lieu »⁴.

Les différentes procédures évoquées dans ce sous-paragraphe ne font pas apparaître de condition d'urgence en tant que telle, là où l'article L. 521-1 du code de justice administrative la mentionne expressément en précisant que le juge « peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque *l'urgence*⁵ le justifie (...) ». Pour autant, affiliées à la notion de référé, elles sont toutes incontestablement imprégnées de l'urgence puisque ses deux éléments clés sont réunis, tant l'aspect temporel (à travers les délais réduits) que l'aspect substantiel de l'intérêt à protéger via l'appréciation du juge quant à

¹ L'article L. 554-11 du code de justice administrative reproduit l'article 2 dernier alinéa de la loi du 10 juillet 1976 précitée.

² V. notamment STRUILLOU Jean-François, « L'évolution du cadre légal des études d'impact », Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial/2004 : Le juge administratif et l'environnement, p. 75-82.

³ Pour une évocation jurisprudentielle V. notamment DREYFUS Jean-David, « Actualité jurisprudentielle », AJDA, 11/10/2004, n° 34, p.1872-1892 ; ou encore CHAUVAUX Didier, « Quel est le régime juridique des requêtes en référé invoquant l'absence d'étude d'impact ? », note sous CE, 14 mars 2001, Commune de Goutrens, Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel, n° 4/2001, p. 15-19.

⁴ L'article L. 554-12 du code de justice administrative reproduit les alinéas 1 et 2 de l'article 6 de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (JO du 13 juillet 1983).

⁵ Souligné par nous.

l'illégalité en cause, ou le postulat législatif d'une suspension obligatoire liée à la reconnaissance d'un intérêt particulièrement important à protéger.

Mais transcendant cette diversité, et consacrant textuellement la condition d'urgence, la procédure de référé suspension s'impose en pratique (elle est en effet de très loin la plus utilisée en droit de l'environnement) ainsi qu'en théorie, comme la procédure suspensive centrale en situation d'urgence.

Paragraphe 2 - Héritage et renouveau du référé suspension,

outil quasi exclusif de traitement de l'urgence environnementale

L'article L. 521-1 du code de justice administrative issu de la loi du 30 juin 2000¹ et déjà cité à de nombreuses reprises dans la présente étude, dispose que « quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision ».

Cette procédure s'inscrit dans la continuité de la procédure de sursis à exécution antérieurement applicable dont l'objet était, comme son nom l'indique, de surseoir à l'exécution de certaines décisions administratives à des fins préventives. La nouvelle

¹ V. notamment : PACTEAU B., « Vue de l'intérieur : loi du 30 juin 2000, une réforme exemplaire » dans la *Revue Française de Droit Administratif*, 2000, p. 959 et s. ; ou ROUAULT Marie-Christine, « Procédure administrative : la loi du 30 juin 2000, un petit pas vers un traitement efficace de l'urgence par le juge administratif », *Dalloz*, 2001, doctrine, p. 398 et s.

procédure conserve cette vocation, tout en introduisant un certain nombre de modifications plus ou moins substantielles suscitant diverses interrogations, tout particulièrement en matière d'environnement.

La substance de la condition d'urgence au cœur de l'article L. 521-1 a déjà pu être étudiée dans la partie précédente au titre de l'identification de l'urgence¹. Sans revenir sur ce qui a déjà été dit, il s'agit ici d'analyser le déclenchement de la mesure de traitement consécutive à la caractérisation préalable de la condition d'urgence en matière d'environnement².

A ce titre, précisons tout d'abord que la prégnance d'une procédure de suspension juridictionnelle d'urgence n'est pas une spécificité française. Des études de droit comparé ont été menées en la matière – telles que la thèse d'Erdogan Bulbul en 1996 comparant les droits français et turc³, ou postérieurement à la réforme de 2000 la thèse de Bilal SANDID en 2002 comparant les dispositifs français et libanais⁴ – et permettent de mettre en perspective le régime français. De manière purement matérielle et dénuée de toute réflexion théorique, les institutions françaises s'attachèrent par ailleurs également parfois à comparer notre régime interne au droit applicable chez nos voisins européens sur ce point⁵.

¹ V. notamment BUTERI Katerine., « La condition d'urgence dans la procédure de référé suspension », Les petites affiches, 20 décembre 2001, n° 253, p. 17-24 ; OGIER-BERNAUD Valérie, « Le référé suspension et la condition d'urgence », Revue Française de Droit Administratif, 2002, p. 284 ; ou encore RAYMOND Jean, « L'urgence, condition essentielle du référé suspension », JCP A (Administration et collectivités), 20 octobre 2003, n° 43, p. 1369-1374.

² V. notamment d'une manière générale sur la question : BRAUD Xavier, « Commentaire partiel de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Du sursis à exécution au référé suspension, simple réforme en trompe-l'œil ou évolution inquiétante ? », Revue juridique de l'environnement, 2000/4, p.575-594 ; BUSSON Benoît, « L'urgence en matière de protection de l'environnement : avancée et limites du référé administratif », Droit de l'environnement, mai 2001, n° 88, p.93-97 ; BRAUD Xavier, « Les impacts négatifs du référé suspension sur la protection de l'environnement », Revue Juridique de l'Environnement, n° 2/2003, p.193-212 ; ou encore LEFEUVRE André, « Réflexions sur l'application des procédures d'urgence en matière d'environnement », Droit de l'environnement, 1^{er} janvier 2004, n° 115, p. 18-22.

³ BULBUL Erdogan, Constat d'urgence et référé dans les contentieux administratifs français et turc, Th. Paris II, 1996. Pour un usage récent du constat d'urgence en matière d'environnement, V. cependant CAA, Bordeaux, 14 mars 2002, Société de coopérative Porcy-sud, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 4/2002, p.697-699.

⁴ SANDID Bilal, « Le référé administratif, étude comparative des droits français et libanais », Th. Montpellier I, 2002.

⁵ On peut entre autre citer ici l'étude réalisée par la division des études de législation comparée du service des affaires européennes au Sénat : SENAT, Le référé administratif, 20 octobre 1998, 21 p.

De plus, au titre du « contexte international » des procédures d'urgence internes, précisons également que le droit national des Etats membres de l'Union européenne est aujourd'hui à tel point pénétré par le droit communautaire qu'il est désormais impossible de faire abstraction de cette dimension. Certaines études en la matière ont déjà pu évoquer l'interface urgence / droit interne / droit communautaire. Jérôme Boisseau y consacra par exemple un chapitre entier de sa thèse sur la pénétration de la norme communautaire dans l'ordre juridique français¹. L'étude aborda cette triple rencontre essentiellement sous l'angle du droit processuel, se posant la question de l'attitude à adopter pour le juge français de l'urgence confronté au doute lors de l'application d'une règle communautaire². L'auteur y développe ainsi, notamment, la question de la primauté de la norme communautaire sur la norme interne, principe classique au fond mais plus délicat s'agissant des contentieux de l'urgence, et conclut à cet égard qu' « il ne semble plus permis au juge français de douter de l'applicabilité de la norme communautaire, présumée prioritairement applicable à la norme nationale contraire »³.

Les éléments de synthèse qu'inspirent le survol de l'économie générale de la réforme du 30 juin 2000 font apparaître une incontestable filiation d'avec le régime antérieur (a). Mais dans le même temps, une évolution marquée ne peut également qu'être constatée (b).

¹ BOISSEAU Jérôme, « Le degré de pénétration de la norme communautaire dans l'ordre juridique français », Th. Paris II, 1999.

² BOISSEAU Jérôme, *idem*, deuxième partie, titre 1^{er}, chapitre 1^{er}, p. 337 et s.

³ BOISSEAU Jérôme, *ibidem* ; p. 382. L'auteur de préciser cependant que « ce constat porte en lui ses limites, conduisant non seulement le juge du provisoire à statuer sur le fond, mais également à faire droit à des demandes dilatoires ».

a – La descendante du régime antérieur

La filiation historique s'incarne en plusieurs éléments constitutifs et identitaires de la procédure.

L'un des plus marqués est sans conteste la perpétuation du caractère accessoire de la suspension. A l'image de la procédure de sursis à exécution, le référé suspension est accessoire à une procédure principale au fond. C'est ce que précise l'article L. 521-1 du code de justice administrative précité en visant expressément une décision qui « fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation ». L'article R. 522-1 du code de justice administrative y fait également écho, précisant quant à lui les modalités procédurales de ce caractère accessoire : « A peine d'irrecevabilité, les conclusions tendant à la suspension d'une décision administrative ou de certains de ses effets doivent être présentées par requête distincte de la requête à fin d'annulation ou de réformation et accompagnées d'une copie de cette dernière ». Il ne s'agit pas ici de dispositions subtiles et pouvant donner lieu à interprétation ou à controverse. Le juge de cassation ne devrait donc pas, en toute logique, avoir à se prononcer sur ce type d'éléments procéduraux. Mais la nature particulière des recours environnementaux, dont l'académisme est parfois inversement proportionnel à la légitimité de la cause défendue, a mené le Conseil d'Etat à connaître de ces dispositions. C'est ainsi par exemple que dans l'affaire *Commune de la bastide de Virac*¹, le juge suprême refusa de donner droit à la demande de suspension d'un arrêté municipal autorisant une société à aménager un centre de vacances, demande déposée par la FRAPNA Ardèche, au motif que la requête en suspension n'était pas accompagnée d'une copie de la requête en annulation, alors qu'une régularisation est en principe toujours possible.

¹ CE, 7 février 2003, *Commune de la bastide de Virac*.

De manière moins fondamentale, la détermination du juge compétent en premier ressort atteste également de l'héritage historique de la procédure. Dans la continuité du caractère accessoire de la suspension, le juge de l'urgence compétent est le juge des référés du tribunal administratif compétent au principal. Au-delà de la tout aussi traditionnelle qu'anecdotique dimension territoriale de la question, l'urgence est parfois interrogée en tant que telle par l'identité du juge saisi. Tel fut par exemple le cas avec l'affaire *Association Air pur environnement* étudiée en partie 1 sur ce point, dans le cadre de laquelle l'association du même nom n'avait demandé la suspension d'exécution du permis de construire une porcherie qu'elle contestait qu'au stade de l'appel formé à l'encontre du refus d'annuler que lui avait opposé le tribunal administratif dans le cadre du contentieux principal, et en tous les cas longtemps après que les risques constitutifs de l'urgence furent connus¹.

Quant à l'éventuelle compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat, l'hypothèse concerne, de manière classique, les actes administratifs dont l'impact géographique dépasse le cadre des compétences locales des tribunaux administratifs. Le contentieux de la suspension fut ainsi le théâtre, en juin 2003, de la contestation du décret du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles, transposant la directive européenne n° 75/440 du 16 juin 1975². D'autres actes, inférieurs dans la hiérarchie des normes mais émanant également des autorités centrales de l'Etat ont pu faire l'objet de demande de suspension. La « saga » judiciaire des arrêtés d'ouverture de la chasse du ministère de l'écologie et du développement durable en 2003 en offrit une excellente démonstration. Le Conseil d'Etat statua ainsi à trois reprises en premier et dernier ressort en un peu plus d'un mois, s'agissant de la fixation de la date d'ouverture de la chasse

¹ CE, 14 mars 2003, *Association Air pur environnement*.

² Directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres (JO, n° L 194 du 25/07/1975).

aux oiseaux de passage et au gibier d'eau¹. En deçà des textes gouvernementaux, des arrêtés inter préfectoraux ont également fait l'objet de décisions en premier et dernier ressort de la part du Conseil d'Etat, tels qu'un arrêté inter préfectoral portant déclaration d'utilité publique d'une ligne électrique de 90 kV et emportant mise en compatibilité du POS², ou l'arrêté inter préfectoral autorisant en 2003 la réalisation de travaux par un syndicat mixte sur le Mont-Saint-Michel³.

Au-delà de la construction technique, l'usage de la procédure semble également s'inscrire dans la continuité de celui du sursis à exécution, puisqu'elle est très majoritairement employé en faveur de la protection de l'environnement. Comme cela a déjà pu être dit plus haut, il en va de la logique même du fonctionnement de notre société dans laquelle le développement de la communauté humaine et de ses activités se heurte aux contraintes et fragilités écologiques. Une nouvelle activité peut par exemple nécessiter un permis de construire un nouveau bâtiment et empiéter de ce fait sur la « nature », requérir une autorisation en raison d'un certain nombre de dangers directs ou collatéraux... La grande majorité des décisions administratives prises en la matière consiste à organiser et à valider ce que l'on pourrait qualifier « d'empiètement des activités humaines sur la sphère naturelle ». Il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur ce phénomène qui n'est que la résultante d'une réalité sociale qu'il n'appartient pas à un exercice strictement juridique de commenter. Le constat, lui, s'impose pour autant, et permet de comprendre l'usage majoritairement protecteur fait de cette procédure. Si la majorité des décisions administratives touchant de près ou de loin l'environnement, les constructions, les activités économiques... avaient pour motif principal

¹ V. CE, 4 août 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages* ; CE, 19 août 2003 et CE, 9 septembre 2003, *Convention vie et nature pour une écologie radicale*.

² CE, 8 mars 2001, *Association pour la protection de la population et de l'environnement des vallées de la Creuse et de la Gartempe*.

³ CE, 7 novembre 2003, *Association de sauvegarde du milieu environnemental*.

de protéger l'environnement, la procédure juridictionnelle de suspension serait corrélativement majoritairement employée dans le sens contraire.

Ainsi, parmi toutes les affaires de droit de l'environnement qui sont allées en cassation entre la date de mise en application du nouveau régime et avril 2005¹, seules une poignée d'entre elles concernait la suspension d'exécution de décisions « protectrices ». Il s'agit essentiellement, pour les plus remarquables d'entre elles, des affaires *Société Daddi*², relative à un arrêté préfectoral de suspension d'exploitation d'une installation classée ; *Gaz de France*³, relative à un arrêté préfectoral ordonnant à ladite société de procéder à un pompage d'hydrocarbures flottants sur le site de Cornillon (Commune de Saint-Denis) ; *Société Affichage P.L.M.*⁴, relative à l'enlèvement d'un dispositif publicitaire ; *Société Nitrochimie*⁵, relative à une interdiction de circulation de camions transportant des produits dangereux ; *Société BASF-AGRO*⁶, relatives à des suspension et retraits d'autorisation de mise sur le marché de produits dangereux ; *Société Française de Radiotéléphonie*⁷, *Commune de Saint-Cyr-l'école*⁸, *Société Orange France c/ Commune de Villasavary*⁹, *Commune de Saint-Sylvain-d'Anjou*¹⁰ et *Société Orange France SA*¹¹ toutes cinq relatives à des oppositions municipales à l'implantation de relais et autres installations nécessaires au réseau de téléphonie portable¹².

¹ Soit plus de soixante affaires.

² CE, 12 juillet 2002, *Société Daddi*.

³ CE, 13 juin 2003, *Gaz de France*.

⁴ CE, 10 décembre 2003, *Société Affichage P.L.M.*

⁵ CE, 26 mars 2004, *Société Nitrochimie*.

⁶ CE, 5 janvier 2005 et 4 avril 2005, *BASF-AGRO*.

⁷ CE, 22 août 2002, *Société Française de radiotéléphonie* (six affaires).

⁸ CE, 29 octobre 2003, *Commune de Saint-Cyr-l'école*.

⁹ CE, 15 mars 2004, *Société Orange France c/ Commune de Villasavary*.

¹⁰ CE, 28 avril 2004, *SFR c/ Commune de Saint-Sylvain-d'Anjou*.

¹¹ CE, 11 février 2005, *Société Orange France SA*.

¹² Sur ce contentieux des antennes de téléphonie mobile, V. notamment Rolin Frédéric et autres, « Actualité jurisprudentielle », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 28 juin 2004, n° 24, p. 1297-1317.

Si l'héritage du sursis à exécution est manifeste, la tentative d'évolution et de renouveau ne l'ai pas moins, de manière complémentaire, tel qu'en atteste certains signes symboliques.

b – La suspension d'une décision de rejet, symbole du renouveau de la procédure

Cela faisait trente ans, par une jurisprudence constante depuis sa décision de principe *Amoros*¹, que le Conseil d'Etat refusait de surseoir à l'exécution de décisions de rejet. L'idée générale à la base de ce refus était d'une manière plus large le refus d'adresser une injonction de faire à l'administration². Le juge s'autorisait pourtant à lui adresser une injonction de ne pas faire en prononçant le sursis à exécution de décisions positives, et l'obstacle de l'injonction n'était donc pas en lui-même insurmontable, tel qu'avait pu le noter Marcel Waline en son temps³. Le blocage venait sans doute, tel que l'analysent Mattias Guyomar et Pierre Collin, du « paradoxe auquel aurait conduit le sursis d'une décision de rejet. Celui-ci aurait plus d'effet que le recours principal, l'annulation pour excès de pouvoir ayant pour seule conséquence de replacer l'administration dans la situation dans laquelle elle se trouvait avant de prendre l'acte annulé »⁴.

La réforme du 30 juin 2000 a fait voler en éclat cette jurisprudence, inscrivant expressément dans le texte du nouvel article du code de justice administrative que pouvaient faire l'objet d'une suspension toute décision administrative, « même de rejet »⁵. Cette disposition est issue d'un amendement parlementaire soucieux de rationaliser la matière, tel que l'explique par exemple la Commission des lois du Sénat : « L'Assemblée nationale [...] a considéré

¹ CE Ass., 23 janvier 1970, *Amoros*.

² V. à ce sujet également la célèbre jurisprudence *Leloir* (CE section, 27 janvier 1933).

³ WALINE Marcel, note sous la décision *Amoros*, *Revue de Droit Public*, 1970, p. 1035.

⁴ GUYOMAR Mattias et COLLIN Pierre, « Le juge administratif peut-il prononcer le sursis d'une décision de rejet ? », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, Chroniques, 20 février 2001, p.146-152.

⁵ Article L. 521-1 alinéa 1 du code de justice administrative.

qu'aucun texte n'interdisait aujourd'hui au juge de prononcer le sursis à exécution d'une décision négative de l'administration [...]. Elle a donc souhaité mettre fin à la solution apportée par la jurisprudence *Amoros* »¹. Cette réforme textuelle fut d'ailleurs anticipée par le Conseil d'Etat dans le cadre de sa décision *Ouatah*, antérieure à l'entrée en vigueur de la loi², tel que l'avait annoncé le Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat lors de la journée d'étude sur la réforme organisée par la Faculté de droit de Lyon le 11 décembre 2000 : « La jurisprudence *Amoros* est morte deux fois : d'une part dans la loi de 1995 dès lors que l'injonction était possible³ ; par la loi du 30 juin 2000 dès lors que le Parlement l'a clairement indiqué. Par quoi la remplacer ? En décembre, le Conseil d'Etat rendra une décision qui tentera de combiner les deux aspects de la suspension et de la décision négative ». Quant à l'application expresse des dispositions de la réforme de 2000, Serge Deygas note que c'est dans le cadre de l'affaire *Ameur*⁴ que la première suspension d'une décision négative fondée sur le code de justice administrative et non seulement jurisprudentielle est observable⁵.

Le fait que le juge soit en position de contrôler le bon respect du droit ne peut, en tant que tel, être qu'un progrès. Reste à savoir ensuite, et c'est une toute autre question, si ce progrès est ou non synonyme d'une meilleure protection de l'environnement. En tant que telle et de manière abstraite, cette possibilité nouvelle ne présente pas de parti-pris, car peuvent tout aussi bien être attaquées des décisions de rejets défavorables (on pensera par exemple à des décisions de refus d'interdiction ou de suspension de commercialisation de produits dont les

¹ Rapport de la Commission des lois du Sénat, p. 19.

² CE, 20 décembre 2000, *Ouatah*. La loi du 30 juin 2000 n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2001, le Conseil d'Etat revint cependant dès le 20 décembre 2000 sur sa jurisprudence constante depuis 1970. La décision attaquée était en l'espèce un refus de délivrer un visa d'entrée en France.

³ La loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (JO du 9 février 1995) conférait en effet ce droit au juge à la condition qu'il soit saisi de conclusions en ce sens et non d'office.

⁴ CE section, 14 mars 2001, *Ministre de l'intérieur c/ Mme Ameur*.

⁵ DEYGAS Serge, « Référé-suspension dirigé contre une décision négative », *Procédures*, juin 2001, p. 25-26.

risques sont mal connus...), que favorables à la protection de l'environnement (telles, à l'inverse, que des refus d'autorisation de commercialisation de produits similaires).

La tristement célèbre sextuple affaire *SFR* de 2002¹ que nous avons déjà longuement évoquée précédemment en atteste. Dans cette affaire, et c'est une lapalissade, les arrêtés municipaux refusant d'autoriser l'installation sur leur territoire communal de matériels nécessaires à la constitution du réseau de téléphonie mobile n'auraient pas pu être suspendus par le Conseil d'Etat si le requérant avait été dans l'impossibilité de demander la suspension de ces refus. Considérer pour autant cette extension de la compétence du juge comme un recul serait non fondé car le problème, dans cette affaire symbolique s'il en est, ne provient pas du fait que le juge peut contrôler le droit, mais que ledit droit, trop lâche, lui délègue des missions qu'il ne devrait pas lui revenir d'assumer ; en l'espèce disposer de l'application ou non du principe de précaution en situation d'urgence sanitaire alors que la décision à prendre est « politique ». Il appartient à la société, via ses représentants élus, de mettre en place des normes dont la précision soit fonction de la sensibilité et de la portée des sujets concernés, sauf à conférer au juge, gardien du droit et non éditeur du droit, une place qui ne lui revient pas.

Au final, la possibilité de suspendre des décisions de rejet ne fausse pas en tant que tels les rapports juge/normes ; bien au contraire, elle appelle des progrès corrélatifs du droit écrit en l'absence desquels ses conséquences effectives peuvent sembler contre productives.

Si la réforme du référé administratif du 30 juin 2000 suscite de nombreux travaux d'actualisation dont un certain nombre ont déjà pu être cités précédemment, la réflexion sur l'urgence dans le contentieux administratif est un thème des plus classiques depuis de nombreuses années². La thèse d'Olivier Dugrip de 1986 en fut l'un des moments les plus

¹ CE, 22 août 2002, *SFR*.

² V. par exemple quant au régime antérieur à la réforme du 30 juin 2000 : HUGLO Christian, La pratique des référés administratifs devant le Tribunal administratif, la Cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat, Litec, 1993, 349 p. ; GABOLDE Christian, Procédures des Tribunaux administratifs et des Cour administratives

marquants¹. Dans un souci d'exhaustivité, l'auteur y concevait l'urgence de manière ouverte, ne se limitant pas à ce qu'il qualifiait de « procédures de l'urgence »² - éléments traditionnels de l'époque (constat d'urgence, référé, sursis à exécution) - et élargissant au contraire son travail à l' « urgence dans la procédure »³ - renvoyant, elle, aux divers mécanismes d'accélération du délai de décision sans rien changer sur le fond de la procédure de droit commun et se différenciant donc en cela des mécanismes classiques précitées.

Mais en droit de l'environnement, et contrairement au droit administratif général dont l'appréhension globale justifie une classification poussée et exhaustive de l'intégralité des mécanismes directs et indirects affiliés, la quasi-intégralité de l'urgence contentieuse transite par la procédure de sursis à exécution devenue référé suspension.

Cette réalité matérielle ne constitue pas uniquement un constat objectif, elle est porteuse de sens et impose de consacrer des développements spécifiques à cette procédure, au-delà de l'économie générale précédemment évoquée. Elle impose également, et plus particulièrement, de s'attarder sur l'élément d'illégalité qui conditionne sa mise en œuvre et, par capillarité et au-delà, compte-tenu de la domination quantitative évoquée, structure globalement le traitement de l'urgence environnementale.

d'appel, Dalloz, 6^{ème} édition, 1997, 466p., p. 267 et s. ; ou encore la synthèse de Christian Debouy dans la Revue Générale des Procédures, n° 2, avril/juin 1998, p. 295-314, p. 305 et s.

¹ DUGRIP Olivier, Les procédures d'urgence devant les juridictions administratives, Th. Paris II, 1986.

² DUGRIP Olivier, *idem*, p. 408 et s.

³ DUGRIP Olivier, *ibidem*, p. 26 et s.

Section 2 – La question d’illégalité, élément central

du traitement suspensif de l’urgence environnementale

La lettre de l’article L. 521-1 du code de justice administrative précisant que la suspension ne peut être prononcée que « lorsque l’urgence le justifie et qu’il est fait état d’un moyen propre à créer (...) un doute sérieux quant à la légalité de la décision » fait apparaître deux éléments constitutifs distincts dont la combinaison peut être interprétée de deux manières tout aussi distinctes : les conditions légales de mise en œuvre de la procédure d’une part, et la dualité diagnostic/traitement de l’urgence d’autre part. Du premier point de vue, urgence et doute sérieux constituent, à juste titre, deux conditions légales cumulatives que le demandeur puis le juge doivent caractériser pour pouvoir suspendre l’acte attaqué. Du second, et de manière complémentaire, dans la mesure où une urgence caractérisée ne peut être traitée via la suspension de l’acte qui la génère qu’en cas de doute sérieux quant à la légalité dudit acte, ledit élément de légalité apparaît au surplus comme la condition propre au traitement de l’urgence dans le cadre de cette procédure puisque l’urgence sans l’illégalité reste cantonnée au diagnostic, et que seule l’illégalité permet le traitement. Force est donc d’aborder cette condition d’illégalité en tant que telle (paragraphe 1), de même que l’épreuve de force qu’elle engage parfois avec la condition d’urgence et que révèle l’étude attentive de la jurisprudence en la matière (paragraphe 2).

***Paragraphe 1 – La substance de la condition d’illégalité dans le cadre
de la procédure de référé suspension***

L’article L. 521-1 du code de justice administrative précise que la suspension n’est possible qu’à la condition qu’il soit « fait état d’un moyen propre à créer, en l’état de l’instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ». Le droit antérieur à la réforme du 30 juin 2000 exigeait en lieu et place de ce « doute sérieux » un « moyen sérieux ». Cette mutation interroge la doctrine à plusieurs titres. L’une des premières questions se posant au juriste n’est autre que de savoir si le nouveau régime est plus souple ou plus exigeant que l’ancien (a). Cette question fait écho de fait, sauf à se contenter d’impressions subjectives, à l’examen de l’ambiguïté doute/doute sérieux – en tant que telle (b) mais également sous l’angle de l’impact d’éléments étrangers tels l’existence d’une décision de fond antérieure (c) – de même qu’elle constitue une occasion privilégiée d’observation de certains soubresauts dont peut faire montre le respect de la hiérarchie des normes d).

a – Du moyen sérieux au doute sérieux : l’assouplissement de la condition d’illégalité ?

En l’absence d’une politique juridictionnelle suffisamment ancienne pour dégager des certitudes, la question de savoir si cette nouvelle formulation est plus ou moins souple que la précédente anime avec force une doctrine divisée.

René Chapus estime par exemple qu’en abandonnant l’exigence d’un moyen sérieux, le législateur a du même coup souhaité mettre fin à la tendance jurisprudentielle antérieure qui en venait à confondre les deux niveaux d’examen de la légalité et à n’annuler que très rarement au principal les décisions à l’encontre desquelles le prononcé du sursis avait échoué

pour manque de moyen sérieux¹. Il s'agissait bien entendu de hisser l'exigence en matière de sursis au niveau de celle applicable au principal, et non pas de se limiter aux problèmes manifestes au stade de l'annulation. En tout état de cause pour ce courant de pensée, la nouvelle expression remettrait à la place qui aurait dû rester la sienne l'examen de fond de la légalité de l'acte, à savoir le recours en annulation ; la procédure d'urgence pouvant, elle, se contenter d'une illégalité apparente².

D'autres auteurs sont plus mitigés et ne perçoivent pas de véritable infléchissement. Pour ces derniers, le « moyen sérieux » d'hier n'avait en toute hypothèse pas à être certain, et le « doute sérieux » d'aujourd'hui ne peut pas être non plus totalement invraisemblable. « Avant comme après la réforme, on reste donc dans une "fourchette" qui s'éloigne tant du moyen certain que du moyen purement dilatoire. (...) Il n'existe évidemment pas de règle graduée quant au caractère plus ou moins sérieux du moyen. Ainsi, faire proclamer par la loi que l'exigence baisse d'un cran³, en l'absence d'unité de mesure, reste sans aucun doute essentiellement incantatoire »⁴. Xavier Braud de citer à l'appui de sa thèse les conclusions du Commissaire du gouvernement STAHL sous la décision *Greenpeace France* du 25 septembre 1998 au sein desquelles la confusion entre moyen sérieux et doute sérieux était manifeste : « la plupart des moyens ne nous paraissent pas de nature à justifier qu'il soit sursis à l'exécution de la décision administrative attaquée, c'est-à-dire qu'ils ne nous paraissent pas véritablement faire naître de doutes quant à la légalité de la décision ».

Reste à savoir, si tant est qu'un assouplissement existe dans le texte lui-même ou dans la jurisprudence à venir, si l'impact en sera positif ou négatif en matière de protection de l'environnement. L'essence du procédé de suspension d'exécution est de constituer un outil

¹ CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, n° 1580.

² V. également à ce sujet DEYGAS M., « La loi sur les référés administratifs. Une réforme attendue et redoutée », *Procédures*, juin 1999, p. 4.

³ L'auteur vise ici l'article de Mme ROUAULT dans lequel elle précisait que « la condition du moyen est maintenue, mais l'exigence baisse d'un cran ». Cf. « Le projet de loi relatif au référé devant les juridictions administratives : un pas vers l'instauration d'un véritable juge administratif de l'urgence », *Les petites affiches*, 3 août 1999, p. 12.

⁴ BRAUD Xavier, *op.cit.*, p. 575-594.

protecteur des dérives de l'administration en prévenant l'application de décisions dommageables et en protégeant de ce fait sinon l'intérêt général, du moins l'intérêt du demandeur ou celui qu'il représente. Comme cela fut remarqué plus haut, la procédure de référé suspension est majoritairement utilisée à l'encontre de décisions « nuisibles » et va de ce fait dans le sens d'une plus grande protection de l'environnement. Dans cette optique, un éventuel assouplissement de la condition d'illégalité peut être considéré comme un progrès. Mais la procédure de suspension n'étant pas génétiquement affectée aux décisions nuisibles et pouvant tout autant être exercée à l'encontre de décisions protectrices, l'éventuel infléchissement s'accompagne d'une plus-value environnementale qui reste relative et impose de rester nuancé, que l'on ait l'intime conviction du bénéfice ou de la régression né de la réforme du 30 juin 2000.

La jurisprudence ne semble pas, en tout état de cause, avoir connu de bouleversements fondamentaux pour le moment¹. Quelques observations peuvent cependant être formulées, et notamment quant au caractère sérieux du doute et à l'ambiguïté qu'il peut receler dans les prétoires.

b – L'ambiguïté doute / doute sérieux

Certaines décisions juridictionnelles laisse planer de ce point de vue un doute quant aux points de droit qui les étayent.

Tel fut par exemple le cas dans l'affaire *Société Daddi* où la décision du Conseil d'Etat semble porter sur la question du caractère sérieux du doute sans que les ambiguïtés de

¹ D'une manière générale sur la question, V. notamment MOREAU Jacques, « Du référé-suspension en général et du "moyen de nature à créer un doute sérieux" en particulier », JCP A (Administration et collectivités territoriales), 7 mars 2005, n° 10, p. 482-485.

l'exposé des motifs ne permettent d'en être certain¹. L'acte contesté dans cette affaire était un arrêté préfectoral de suspension d'exploitation d'une installation classée. L'exploitant – la société Daddi – demandait la suspension de cet arrêté, invoquant divers arguments à l'appui de sa requête, parmi lesquels un prétendu défaut de motivation. Le juge des référés du tribunal administratif de Marseille saisi de cette demande refusa de suspendre, confirmé en cela par le Conseil d'Etat au motif suivant s'agissant de la seule et unique question de motivation dont nous traitons ici : « le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a jugé, sans se prononcer sur la condition d'urgence, que, si un moyen tiré, par la voie de l'exception, du défaut de motivation (...), était de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître *un doute*² quant à la légalité de l'arrêté (...), ce seul moyen ne justifiait pas que la suspension de son exécution soit ordonnée ; qu'en estimant ainsi qu'il n'était pas tenu, dans ce cas, de prononcer la suspension de l'exécution de l'arrêté contesté ». La formulation est pour le moins ambiguë car elle ne permet pas de percevoir ce qui a précisément motivé la décision du Conseil d'Etat. Le juge dit en substance qu'il y a doute mais que cela ne suffit pas à lui faire prononcer la suspension.

Deux interprétations en sont possibles : cela peut signifier que la condition légale est remplie mais que le juge ne suspend pas car il n'est pas soumis à une compétence liée ; mais cela peut signifier tout autant que le doute simple ne suffit pas là où l'on exige un doute sérieux.

Une série d'arguments s'oppose à la première interprétation, au premier rang desquels le défaut de positionnement sur l'urgence. Pour quelle raison le juge limiterait-il volontairement son argumentation à une seule des deux conditions légales, pour expliquer ensuite que cette condition est certes remplie mais que cela n'a aucune espèce d'importance puisqu'il n'est pas obligé de prononcer la suspension ? Selon toute vraisemblance, le juge ne se penche pas sur

¹ CE, 12 juillet 2002, *Société Daddi*.

² Souligné par nous.

l'urgence car la condition de doute sérieux n'est pas remplie, motif suffisant pour lui imposer de ne pas suspendre (les conditions légales étant cumulatives).

Si tel est très certainement le raisonnement du Conseil d'Etat dans cette affaire, il est malgré tout regrettable que le juge n'ait pas pris soin d'explicitier son raisonnement et l'importance de la dualité doute/doute sérieux dans la résolution de cette affaire.

c – La question du doute sérieux en cas de décision de fond antérieure

Le véritable apport spécifique du contentieux de l'urgence environnementale quant à la dualité doute/doute sérieux – par ailleurs bien connue en droit administratif général sans qu'il soit besoin d'y revenir ici outre mesure – est l'observation de controverses quant aux rapports qu'entretiennent les décisions provisoires et les décisions au principal, rapports pouvant également être au cœur de la question précise du doute sérieux de légalité. Il fut ainsi question, dans l'affaire *Union nationale de l'agriculture française*¹, de la mise sur le marché du Gaucho pour le maïs. Le syndicat requérant demandait au Conseil d'Etat, d'une part de suspendre l'exécution du rejet du ministre de l'agriculture d'abroger l'autorisation de mise sur le marché qu'il avait délivrée, d'autre part de suspendre le renouvellement de cette autorisation lui-même. L'affaire se scindait en réalité en deux sous-affaires, la première s'inscrivant dans la perspective des semis pour 2003, et la seconde de ceux pour 2004 et ultérieurement.

Le juge refusera de suspendre s'agissant du second type de semis, au motif qu'une décision au fond aurait eu d'ici là le temps d'être rendue. Quant aux semis de 2003, ces derniers devant en effet débiter le 10 avril 2003, soit dix jours après la décision provisoire, cela ne laissait pas au

¹ CE, 31 mars 2003, *Union nationale de l'agriculture française*, V. note BOUSSARD Sabine, « Principe de précaution et référé-suspension », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, 28 juillet 2003, n° 26, p. 1388-1391 ».

juge du fond le temps de rendre une décision la suspension et justifiait de la légitimité d'une décision provisoire. Le juge refusa malgré tout de suspendre en raison d'un jugement au fond antérieur (non définitif) reconnaissant la légalité de l'autorisation contestée. Pour le Conseil d'Etat, si l'existence d'un premier jugement au fond, provisoire, n'est pas de nature à établir de façon irréfragable la légalité ou l'illégalité d'un acte administratif contesté (sa motivation quant aux semis de 2004 et suivants en atteste puisqu'il s'en remet à un futur jugement au fond potentiellement contradictoire avec le premier), la reconnaissance de sa légalité à cette occasion semble en revanche suffire à écarter l'éventualité d'un doute sérieux, ou en tous les cas manifeste.

Cette conception du caractère « sérieux » du doute ou du moyen susceptible de créer un doute semble cependant contredire certaines des dispositions du code de justice administrative relatives aux suspensions des décisions de justice. Le code prévoit en effet que le Conseil d'Etat peut, à la demande de l'auteur d'un pourvoi en cassation, « ordonner qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision juridictionnelle rendue en dernier ressort si cette décision risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens invoqués paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation de la décision juridictionnelle rendue en dernier ressort, l'infirmité de la solution retenue par les juges du fond (...) »¹. Le fait d'employer ici l'adjectif sérieux atteste explicitement du fait qu'une décision de justice, au-delà de ne pas constituer un « absolu juridique », peut également susciter des doutes, ou du moins des contestations « sérieuses ». C'est pourtant sur le raisonnement inverse que se fonde la décision précitée, selon lequel une décision de justice ne peut pas valider l'illégalité grossière qu'implique l'existence d'un doute sérieux.

L'article R. 821-5 du code de justice administrative précité semble pourtant bel et bien contredire cette vision, tel qu'il en fut application dans l'affaire *Société entreprise Hemery*

¹ Article R. 821-5 du code de justice administrative.

frères à propos d'un arrêt de la Cour administrative de Douai¹ ayant annulé un arrêté préfectoral autorisant ladite société à poursuivre sa production de charbon de bois et dont le Conseil d'Etat eut à connaître de la demande de suspension².

Cet impact des décisions au principal intervenant en cours de procédure d'urgence n'est pas un phénomène nouveau, et n'est pas non plus propre au droit de l'environnement. Dans le cadre du nouveau régime de suspension issu de la loi du 30 juin 2000, Stéphanie Damaray a déjà eu l'occasion de mettre en évidence ce phénomène dans un tout autre domaine³ et d'en extraire des considérations communes à l'ensemble du droit administratif dans le cadre de son commentaire de la décision *Aberbri* du Conseil d'Etat du 23 novembre 2001⁴. Pour l'auteur, face au refus du tribunal administratif d'annuler la décision attaquée, le Conseil d'Etat déduisit à bon droit « que la requête engagée devant lui, à l'encontre de la décision portant refus de suspension de la décision ministérielle contestée, était devenue sans objet »⁵. Cette articulation décision principale de refus / refus de suspension corrélatif n'est pas propre au régime en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2001. La célèbre décision *Sieur Papais* en avait déjà posé le principe dès 1954⁶.

Pour le reste, et d'une manière générale, le contrôle auquel se livre le juge administratif de l'urgence consiste à examiner l'acte dont la légalité est contestée au regard des textes auxquels il est soumis dans le cadre de la hiérarchie des normes telle qu'on la conçoit de manière classique⁷. Mais au-delà de ce schéma basique, quelques points de détail ont parfois pu être soulevés et méritent quelques développements.

¹ CAA Douai, 27 juin 2001.

² CE, 12 juillet 2002, *Société entreprise Hemery frères*.

³ En l'espèce en matière de d'assignation à résidence (article 28 de l'ordonnance du 2 novembre 1945).

⁴ DAMARAY Stéphanie, « Référé-suspension : voies de recours », JCP – La Semaine Juridique Edition Générale, n° 24, 12 juin 2002, p. 1093-1096.

⁵ DAMARAY Stéphanie, *idem*, p. 1094.

⁶ CE, 26 novembre 1954, *Sieur Papais*.

⁷ On peut par exemple citer dans le cadre du nouveau régime et à un titre particulièrement explicite du respect de la hiérarchie des normes, l'affaire *Comité écologique ariégeois* (CE, 8 mars 2002) dans laquelle le doute en

d – Les soubresauts de la hiérarchie des normes en matière d’urgence

La hiérarchie des normes, comme en matière de contentieux au principal, sort parfois du cadre normatif purement national par le truchement de l’applicabilité directe des directive communautaire. Dans l’affaire *Société Ploudalmezeau Breiz Avel*, s’agissant d’arrêtés préfectoraux autorisant la constructions d’éoliennes, le Conseil d’Etat caractérisa le doute sérieux les entachant, les résultats de l’étude d’impact n’ayant pas été soumis au public en violation de l’article 6.2. de la directive sur l’évaluation des incidences environnementales de certains projets publics ou privés¹.

Précisons que le Conseil d’Etat eut également l’occasion de procéder à une application anticipative d’urgence de la hiérarchie des normes. L’affaire était relative à un arrêté ministériel autorisant la plantation de vignes sur un site. Cette plantation nécessitait que soit réalisée au préalable des travaux de terrassement impliquant la destruction de la faune et de la flore existante. Tout le problème venait de ce que ledit site était par ailleurs en cours de classement dans le cadre du réseau Natura 2000 puisque figurant au sein de la liste française des sites pouvant être reconnus comme d’importance communautaire transmise à la Commission européenne. Cette liste avait été annulée par le Conseil d’Etat pour excès de pouvoir et le ministère avait de ce fait considéré le site comme retombant dans le régime général et pouvant donc faire l’objet de tout type d’opération. Dans sa décision², le Conseil

terme de légalité était relatif à la violation par un permis de construire du POS de la commune en cause et de la règle de construction limitée dans les 300 mètres d’un lac de 1000 ha (article L. 145-5 du code de l’urbanisme). Le doute sérieux ne fut en l’espèce pas retenu.

¹ Directive n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 (modifiée par la directive du 3 mars 1997) concernant l’évaluation de certains projets publics ou privés sur l’environnement.

² CE, 9 juillet 2001, Ministre de l’environnement et de l’aménagement du territoire.

d'Etat en jugea différemment. Il se fonda sur le fait que l'annulation de la transmission de la liste à la Commission européenne ne sanctionnait pas le fond du choix des sites, mais était motivée par un vice de forme. Le potentiel du site à revêtir les caractéristiques d'un site d'importance communautaire était de ce fait toujours aussi pertinent. Le Conseil d'Etat déduisit de cette contradiction entre l'autorisation de plantation et le classement en cours qu'un doute sérieux pouvait légitimement exister quant à la légalité de ladite autorisation de plantation. Il est intéressant de noter ici que le site n'étant pas encore classé à l'époque de cette décision, le régime applicable aux espaces Natura 2000 interdisant les opérations du type de celle qui est contestée en l'espèce n'était pas encore applicable. Ce n'est donc pas la violation effective d'un texte de droit positif qui motive la suspension prononcée, mais une contradiction d'intention et d'analyse hypothéquant le futur classement.

Paragraphe 2 – L'illégalité à l'épreuve de l'urgence

Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, les deux conditions permettant que soit prononcée la suspension de l'exécution d'une décision administrative sont expressément distinctes et cumulatives : la suspension n'est possible que « lorsque l'urgence le justifie *et*¹ qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».

Le juge eut certes l'occasion de confondre parfois les deux éléments, ou du moins de les « mixer » sans grande précision, comme dans l'affaire *Commune de Meudon* où le Conseil d'Etat fit droit à la demande de suspension déposée par les riverains à l'encontre d'un permis de construire accordé en violation d'un POS en estimant que, « dans la mesure où il ne

¹ Souligné par nous.

respecte pas strictement le règlement du plan d'occupation des sols de la commune de Meudon, le projet porte une atteinte suffisamment grave et immédiate aux intérêts qu'ils défendent pour justifier l'urgence »¹. L'hypothèse reste marginale, la jurisprudence du Conseil d'Etat est sans ambiguïté quant à l'indépendance théorique des deux conditions cumulatives de l'urgence.

Conformément au texte, les deux conditions légales de suspension étant cumulatives, leur contrôle juridictionnel est lui-même cumulatif.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat annule les ordonnances de référé prononçant une suspension ne procédant pas à cette double motivation, comme dans l'affaire *Société Dolibam* où le Conseil d'Etat annulera une ordonnance par laquelle un juge des référés avait procédé à la suspension de l'exécution d'un arrêté municipal accordant un permis de construire un centre commercial à une société, au motif que celle-ci s'était bornée à relever un doute sérieux « sans justifier l'urgence que revêtait la suspension du permis de construire »².

Au-delà des motivations académiques, certaines décisions du Conseil d'Etat révèlent une confusion. Les cas sont exceptionnels et ne remettent en rien en cause les propos précédents. Le phénomène existe cependant, à la marge, et mérite d'être souligné. L'exemple le plus significatif est sans aucun doute la décision *Préfet du Haut-Rhin* du Conseil d'Etat du 9 juillet 2001 évoquée précédemment. Dans cette affaire, tel que cela a déjà été dit et sans revenir plus avant sur ce point, la contradiction entre la procédure de classement en cours et la réalisation des travaux fut jugée constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation révélant l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de ladite autorisation. Mais, et c'est ce qui

¹ CE, 27 juillet 2001, *Commune de Meudon*.

² CE, 29 septembre 2003, *Société Dolibam*.

justifie la mention renouvelée de cette décision à ce niveau du développement, le juge prononce la suspension sans évoquer expressément sur l'urgence.

Deux interprétations en sont possibles, selon que l'on aille ou pas chercher la signification implicite des motifs exposés.

L'on peut tout d'abord considérer que le juge passe effectivement outre une obligation textuelles pourtant dépourvue d'ambiguïté. La chose est toujours possible, mais il est malgré tout fort improbable que le Conseil d'Etat, juridiction suprême s'il fallait le rappeler, adoptât cette attitude et ce d'autant que cette prise de liberté aurait en l'espèce été exercée au bénéfice de la protection de l'environnement (et à l'encontre, au surplus, non pas d'un simple arrêté municipal ou préfectoral, mais à d'un arrêté ministériel).

La seconde interprétation consiste en revanche à concevoir l'urgence comme incluse dans la mention du caractère irréversible des travaux autorisés. Mais l'irréversibilité ne nécessite pas en soi d'action urgente, car les comportements qui la rendent possible et qu'ils s'agit de prévenir peuvent y mener à des échéances plus ou moins grandes. Si dans cette affaire les circonstances semblent impliquer une telle inclusion de l'urgence dans l'illégalité elle-même, les motivations expresses du Conseil d'Etat sont pour le moins insuffisantes. D'une manière générale, et le caractère exceptionnel de ce type de « raccourcis » l'atteste, illégalité et urgence donnent bel et bien lieu à deux raisonnements distincts.

La nécessité qu'il y a à remplir les deux conditions de fond posées par le texte pour pouvoir suspendre une décision administrative connaît également un corollaire logique : l'absence de l'une de ces conditions suffit à la non suspension. Lorsque le juge des référés refuse de prononcer la suspension, de même que lorsque le Conseil d'Etat confirme ce refus ou annule une ordonnance de suspension, un examen partiel révélant l'absence de l'une des deux conditions motive suffisamment la décision de justice.

A ce titre, différents phénomènes successifs et porteurs de sens quant à la relation urgence/légalité ont pu être observés en pratique.

L'on a tout d'abord pu observer une inégalité flagrante et systématique dans le choix de la condition écartée. Dans les premiers temps qui suivirent la réforme du 30 juin 2000, la quasi-intégralité des refus de suspension ignorait la condition d'urgence au profit d'une motivation exclusivement fondée sur le défaut de doute sérieux d'illégalité. De nombreuses décisions illustrèrent cette tendance lourde, et notamment en matière de permis de construire, décisions administratives dont l'annulation *a posteriori* est par excellence délicate et qui suscitent de ce fait de nombreux recours d'urgence ; on pensera notamment aux affaires *Comité écologique ariégeois*¹, *SARL Keibacker*² ou encore *Association départementale d'action contre l'incinérateur et les pollutions*³. La proximité de cette exclusion de l'urgence d'avec l'entrée en vigueur du nouveau régime atteste sans doute du fait qu'alors, les juges découvrant la nouvelle condition et la jurisprudence n'ayant pas encore établi de repères en la matière, il était sans doute plus aisé de se contenter d'une motivation en terme d'illégalité et faisant à dessein l'économie d'aborder l'épineuse question de l'urgence.

Mais cet état de fait, au-delà des raisons matérielles qui peuvent l'expliquer, mène à ce qu'en droit positif, la condition de la mise en œuvre rapide d'une suspension soit de fait et au premier rang le doute sérieux d'illégalité et non la condition d'urgence elle-même. Car sauf à croire, ce qui est tout aussi faux juridiquement que statistiquement, que le doute sérieux d'illégalité entraîne nécessairement l'urgence (ce qui expliquerait l'absence de décision de non-suspension faisant cohabiter caractérisation du doute sérieux d'illégalité et défaut d'urgence), la condition d'urgence apparaît comme un appendice malléable : force est de constater que l'on examine la légalité et que, si un doute sérieux apparaît, la mention d'une

¹ CE, 8 mars 2002, *Comité écologique ariégeois*.

² CE, 17 mars 2002, *SARL Keibacker*.

³ CE, 14 février 2003, *Association départementale d'action contre l'incinération et les pollutions*.

nécessaire décision rapide – via la condition d’urgence – est de l’ordre du formel puisqu’elle l’accompagne de manière systématique. L’illégalité était de ce fait et sans ambiguïté la condition propre au traitement suspensif de l’urgence, au détriment de la condition d’urgence elle-même.

Mais la tendance commence aujourd’hui à s’atténuer¹, certaines décisions de justice s’attachant à dessein et de manière superficielle au développements de moyens sur l’urgence. L’emploi du qualificatif « superficielle » ne renvoie pas à l’étude d’affaires où l’urgence aurait été qualifiée avec négligence, mais à des décisions au sein desquelles l’urgence a fait l’objet de développements spéciaux alors même que l’absence de doute sérieux en terme de légalité suffisait à motiver le refus de suspendre. La chose est en effet de plus en plus fréquente, y compris devant le Conseil d’Etat.

Dans l’affaire *Association air pur environnement*² déjà évoquée à plusieurs reprises précédemment, le Conseil d’Etat, bien que refusant de suspendre en raison de l’absence de doute sérieux d’illégalité, prit malgré tout le soin de se pencher sur la condition d’urgence, et la caractérisa même en l’espèce. Il estima que le juge des référés – qui n’avait pas reconnu l’urgence dans la mesure où l’association « ne justifiait pas de l’urgence (...) au motif qu’elle n’avait présenté une demande de suspension de cet arrêté que plusieurs mois après l’enregistrement de sa requête d’appel » – avait commis une erreur de droit, car le « bâtiment autorisé par le permis de construire délivré par le maire présente, par nature, un caractère difficilement réversible ». L’urgence n’étant pas au cœur de la résolution de l’affaire, le Conseil d’Etat y fait référence dans le but de forger une conception jurisprudentielle de l’urgence au-delà de l’espèce en cause. Précisons qu’il se situe par ailleurs sur une ligne

¹ Même s’il peut encore arriver au juge de se contenter du défaut de doute sérieux – de la même manière qu’il peut d’ailleurs se contenter du défaut d’urgence – pour refuser de suspendre l’acte attaqué. V. notamment CE, 10 décembre 2003, *Société Affichage P.L.M* à propos d’un arrêté préfectoral mettant en demeure d’enlever sous quinze jours un dispositif publicitaire autoroutier.

² CE, 14 mars 2003, *Association air pur environnement*.

argumentaire totalement différente du premier juge et pose par là-même une pierre importante dans la construction de cette notion dont nous avons parlé en première partie : l'urgence ne dépend pas tant du délai séparant la décision à suspendre ou un éventuelle recours au fond contre elle de la demande de suspension, mais bien plus de la substance du péril en cause, dont l'irréversibilité constitue un noyau dur.

Lorsque le Conseil d'Etat et le juge des référés produisent des analyses différentes, la démarche de la juridiction suprême est des plus explicites. Mais des décisions confirmatives manifestent une démarche pédagogique identique, bien que plus discrète et respectant notamment l'appréciation souveraine des faits dont le juge des référés à la charge. C'est par exemple ainsi que dans l'affaire *Réseau ferré de France*¹ le Conseil d'Etat, tout en validant l'analyse du juge des référés quant à l'absence de doute sérieux sur la légalité d'un arrêté préfectoral autorisant RFF à réaliser des travaux de construction de ligne du TGV Est-Européen sur l'unité hydrologique Moselle (un prolongement des remblais postérieur à la DUP correspondant à une modification d'emprise de 1.2 ha mais sans modification de la hauteur des ouvrages, ne suffisant pas à caractériser ledit doute) et motivant suffisamment sa non annulation de ce seul fait, précisa malgré tout qu' « en jugeant par une appréciation souveraine des circonstances de l'espèce que la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'était pas remplie, le juge des référés du tribunal administratif de Nancy, dont l'ordonnance est suffisamment motivée sur ce point, n'a pas commis d'erreur de droit ». L'on peut certes se demander jusqu'à quel points le Conseil d'Etat n'a pas sous-entendu par ce simple renvoie à la souveraineté du juge des référés que si il y avait eu urgence, on aurait peut être « pu s'arranger » avec la condition de légalité, ou en tout cas que l'appréciation du doute sérieux aurait pu en être modifiée. Cela pourrait signifier

¹ CE, 29 mai 2003, Réseau ferré de France.

que les deux conditions s'analysent et s'apprécient certes en tant que telles, mais qu'elles interagissent et s'entre conditionnent également. En cas de « doute sur l'existence d'un doute sérieux » quant à la légalité d'une décision administrative dont la suspension est demandée, l'existence ou non d'une situation d'urgence pourrait faire pencher la balance de la justice dans un sens ou dans un autre. Mais l'évocation superficielle de l'urgence témoigne avant toute chose d'une volonté manifeste d'affirmation de son statut de condition légale en tant que telle, d'appropriation de la notion, de détermination de ses contours, dans une dynamique de construction empirique d'une politique jurisprudentielle.

Dans cette lignée, des décisions refusant de suspendre, motivées par un unique défaut d'urgence sans aborder la question du doute sérieux d'illégalité commencent à apparaître à leur tour. Tel fut par exemple le cas dans l'affaire *Société eau et rivières de Bretagne et France Nature Environnement* dans laquelle le Conseil d'Etat eut à connaître en premier et dernier ressort de la demande de suspension de l'exécution du décret du 21 décembre 2001 relatifs aux eaux minérales naturelles. Ce décret assurait la transposition de la directive 75/440 du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres, et était attaqué par les requérants pour erreur manifeste d'appréciation et erreur de droit. Le Conseil d'Etat refusera de suspendre sans évoquer la question de la légalité et se contentera du défaut d'urgence en relevant qu'en la matière, les requérants « se bornent à faire état de considérations très générales, qui ne sont pas de nature à justifier l'intervention du juge » et qu' « au demeurant l'état de l'instruction de leur recours tendant à l'annulation (...) est de nature à permettre qu'il soit jugé prochainement, sans pour autant que l'introduction de la présente demande de suspension doive conduire, en quelque façon que ce soit, à avancer la mise au rôle de ce recours »¹.

¹ CE, 5 juin 2003, *Société eau et rivières de Bretagne et France Nature Environnement*.

Dans l'affaire *Gaz de France*¹ déjà évoquée à plusieurs reprises dans les développements précédents, une seconde décision à la motivation exclusivement urgentiste souleva, elle, des interrogations en terme de visas. Le Conseil d'Etat y connût d'une demande d'annulation d'une ordonnance de refus de suspendre l'exécution d'un arrêté préfectoral ordonnant à ladite société de procéder à un pompage d'hydrocarbure au motif que cette dernière ne visait pas les dispositions de la législation ICPE en question dans l'affaire. Le Conseil d'Etat refusa d'annuler l'ordonnance du premier juge au motif que celle-ci était uniquement motivée par un défaut d'urgence, que cet élément suffisait à sa validité, et qu'en conséquence le juge des référés n'était pas tenu de viser des dispositions légales sur lesquelles ils ne se fondaient pas pour étayer sa décision.

L'émergence de décisions de ce type atteste d'une montée en légitimité de la condition d'urgence, mais sans que la domination du doute sérieux d'illégalité ne se soit encore véritablement inversée dans la masse des motivations partielles de refus. Si la condition d'urgence est par nature la condition du diagnostic, le doute sérieux d'illégalité reste de fait celle de la mise en œuvre effective du traitement suspensif.

Titre 2 – Opportunité, limites et perspectives d'un traitement spécial de l'urgence environnementale

La question du traitement spécial de l'urgence environnementale par les pouvoirs publics ne se pose avec pertinence que dans la mesure où son appréhension classique révèle un certain nombre de limites indépassables liées aux spécificités de la matière. Quelle contradiction, par exemple et telle que nous avons eu l'occasion de l'évoquer précédemment, avec la tout aussi

¹ CE, 13 juin 2003, *Gaz de France*.

classique impossibilité intrinsèque de réparer financièrement un préjudice écologique, là où la chose est en revanche possible s'agissant des préjudices aux personnes en raison de l'acceptation individuelle de la victime qui seule permet une équivalence abstraite de la réparation malgré sa non équivalence matérielle ?

L'axe central du traitement de l'urgence autour duquel gravite l'ensemble de la nébuleuse urgentiste en droit administratif est la rapidité de l'action publique. La bonne appréhension de la problématique contradictoire à laquelle elle donne naissance impose de la resituer dans le cadre général du questionnement sur le « temps du droit » et de sa cohabitation avec le temps des faits et actes qu'il se doit d'embrasser.

S'agissant par exemple du traitement juridictionnel des contentieux, le temps nécessaire à ce que soit rendue une bonne justice, non arbitraire, doit se concilier avec l'impératif d'un procès équitable dont le délai raisonnable de jugement fait partie intégrante¹. La confrontation de ces deux temporalités – l'une conjuguée au présent, l'autre projeté dans l'avenir – renvoie d'ailleurs plus largement, comme l'explique parfaitement Philippe THERY évoquant la Cour de Cassation mais dont les propos sont généralisables, à la double mission du juge en général et du juge de cassation en particulier : le juge est pris entre « deux fonctions, juridictionnelle et jurisprudentielle, qui, avec l'accroissement du nombre de pourvois, en deviennent presque antinomiques. Il lui faut examiner les pourvois – tous les pourvois, mais aussi mettre sa saisine à profit pour interpréter les textes, en pallier les déficiences ou résoudre les contradictions que peut faire naître leur multiplication parfois anarchique. En somme être diligent(e)² pour la satisfaction des parties et se hâter lentement au service du droit »³.

¹ Article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme et jurisprudence afférente.

² Ajouté par nous.

³ THERY Philippe, « La justice entre l'exigence de la durée et la contrainte de l'urgence », Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridique, n° 30-2000, p. 89-95, p. 94.

Mais en sus de ces aspects de principe quant à la temporalité générale de la justice, la gestion des situations d'urgence complexifie encore d'avantage l'équation en y intégrant des éléments spécifiques nés de la temporalité tendue de la situation matérielle considérée. La nécessité d'accorder le délai de la décision avec l'idée que l'on se fait de ce qu'est une « bonne justice » densifie la notion de délai raisonnable en y intégrant celle de rapidité nécessaire, et l'accompagne au surplus d'un risque corrélatif d'arbitraire considérablement renforcé.

Et le constat ne vaut pas uniquement que pour le droit contentieux, mais au-delà, pour le droit de l'urgence dans sa globalité. Ainsi Jean-Louis Capitolin précise-t-il que l'impact procédural de l'urgence est parfois bénéfique pour les individus, mais qu'il peut aussi présenter un certain nombre de risques en terme de garantie¹. Force est en effet de constater que les accélérations et dérogations nées de l'urgence permettent à la fois de prendre des décisions plus rapides et donc de mieux protéger les intérêts menacés, mais qu'elles questionnent également le juste équilibre du droit lorsque les droits de la défense, les différents éléments de démocratisation des procédures ... sont atteints sous couvert de célérité. Et l'équation contradictoire est bouclée lorsque lesdits éléments font partie intégrante d'une gestion *ad hoc* des enjeux environnementaux eux-mêmes, tels que peuvent l'être le droit à l'information, à la participation... L'on perçoit au final que la rapidité de l'action publique, noyau identitaire s'il en est du traitement de l'urgence, constitue de manière paradoxale, la raison d'être et la perspective dans laquelle s'inscrivent les mécanismes de traitement mis en place d'une part et la source première des contradictions pouvant exister entre la mise en œuvre desdits moyens et la gestion adéquate de l'urgence environnementale d'autre part.

Dès lors, la contradiction précédemment mentionnée fait rapidement place aux limites indépassables évoquées en début de partie et appelle la doctrine à s'interroger sur leur

¹ CAPITOLIN Jean-Louis, *idem*, p. 153 et s.

diagnostic matériel (chapitre 1) ainsi que sur les pistes préexistantes ou nouvelles de traitement spécial (chapitre 2).

Chapitre 1 – L’interface contradictoire moyens classiques

de traitement / protection *ad hoc* de l’environnement

Les droit contentieux et non contentieux, sans être soumis à des phénomènes diamétralement différents, connaissent des impacts propres relativement hétérogènes qu’une bonne appréhension recommande de traiter isolément. En droit non contentieux, l’interface contradictoire évoquée dans le titre de ce chapitre se structure autour du phénomène de focalisation des compétences et de ses implications en terme de gestion concertée de l’environnement, de participation et d’information de la population (section 1). En droit contentieux en revanche, si la focalisation s’observe également via l’institution d’un juge unique, ce sont les garanties offertes aux justiciables, et au-delà la capacité même des procédures juridictionnelles à faire face à l’urgence écologique qui en constitue l’essence (section 2).

Section 1 – Les tenants du phénomène de focalisation

des compétences identifiés en droit non contentieux

La conceptualisation du phénomène dit de focalisation des pouvoir fédère un ensemble d’observations dont la substance commune est la suivante : les pouvoirs et procédures mis en oeuvre afin de faire face à l’urgence font systématiquement l’objet d’une convergence à

destination d'autorités restreintes, le plus souvent individuelles. Cette question s'inscrit plus généralement dans le cadre de la mise en place nécessaires de moyens administratifs et institutionnels adaptés à l'urgence, ce que Jean-Louis Capitolin qualifiait de « dynamique des compétences »¹, série de mutations et de dérogations dans l'exercice des pouvoirs administratifs tel qu'organisé en droit commun et dont certaines illustrations ont déjà pu être données précédemment. Pour l'auteur, ladite dynamique connaît elle-même deux déclinaisons principales : « l'allocation de ressources capacitaires nouvelles »² et la « dépersonnalisation des compétences existantes »³. Ces deux dimensions recoupent en partie le concept de focalisation, puisque l'autorité investie des pouvoirs d'urgence peut se voir allouées des compétences (ressources capacitaires nouvelles) exercées par d'autres autorités en temps normal (dépersonnalisation). Elles n'intègrent pas, en revanche, le caractère systématiquement restreint de l'autorité investie et doivent donc être réintégrées dans le concept global de focalisation.

En théorie comme en pratique, le phénomène de focalisation entretient des rapports particuliers et contradictoires avec le droit de l'environnement. Il s'inscrit en effet en porte-à-faux – en tant que tel (paragraphe 1), de même qu'eu égard à ses corollaires (paragraphe 2) – vis-à-vis des canons de l'action publique en matière d'environnement : participation, accès à l'information...

¹ CAPITOLIN Jean-Louis, *op.cit*, p. 156 et s.

² Ou plus simplement l'octroi de pouvoirs nouveaux aux autorités compétentes, pouvoirs spécifiques ou élargis ; CAPITOLIN Jean-Louis, *op.cit*, p.158 et s.

³ Ou plus simplement la détermination d'un niveau d'intervention adéquat pour faire face à la situation exceptionnelle ; CAPITOLIN Jean-Louis, *op.cit*, p. 168 et s.

Paragraphe 1 – Le phénomène de focalisation

Faire converger les pouvoirs à mettre en œuvre aux mains d'une autorité restreinte afin de bénéficier d'une capacité de décision optimisée, telle est l'essence de la focalisation¹. Evoquée brièvement au titre précédent en tant qu'élément révélé par le truchement de la souveraineté de l'autorité chargée du traitement, le phénomène mérite en lui-même des développements propres et conséquents.

Secondaire, ou du moins loin de se situer au cœur du corps du droit de l'environnement, l'article 4 du décret du 2 mars 1987 relatif au Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire² en offre cependant une illustration particulièrement pédagogique et introduisant parfaitement le propos. « Le Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire peut constituer des groupes de travail spécialisés sur certaines questions précises. Ces groupes de travail sont constitués de personnalités, désignées par ce Conseil, *ou en cas d'urgence par son Président*³, en raison de leur compétence sur le sujet traité ». L'on perçoit, au-delà du caractère « anecdotique » de la disposition, que de manière schématique, une prérogative (la désignation des membres des groupes de travail) dévolue à un organe collectif (le Conseil) est exercée par une personne unique (le président du Conseil) en raison de l'urgence.

Dans le même esprit le décret du 13 septembre 1995 relatif à la commission interministérielle du transport des matières dangereuses⁴ dispose que le président de cette commission « peut, pour certaines questions d'importance secondaire, ou en cas d'urgence, déléguer à une sous-

¹ Le terme « concentration » aurait pu paraître plus commode mais doit être écarté pour la clarté du propos en raison d'un chevauchement problématique avec la modalité bien connue d'exercice local du pouvoir central.

² Décret n° 87-137 (JO du 3 mars 1987).

³ Souligné par nous.

⁴ Décret n° 95-1029 (JO du 20 septembre 1995).

commission le pouvoir d'émettre un avis au nom de la commission »¹. En plus du pouvoir conféré au président, la focalisation des pouvoirs est également illustrée ici par la compétence pour agir en lieu et place de l'institution mère conférée à une sous-structure légère en cas d'urgence.

En droit de l'environnement proprement dit, c'est parfois l'intervention ministérielle qui illustre la convergence des pouvoirs évoquée. L'on peut notamment citer à ce sujet l'article 13 du décret du 27 mars 1973 modifiant l'article 13 du décret du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires. Il permet en effet au ministre de l'industrie (appelé à l'époque ministre du développement industriel et scientifique), en cas d'urgence, de prendre toutes mesures nécessaires pour parer à des dangers relatifs à une installation². Il existe malgré tout un embryon de procédure, le tout restant exclusivement gouvernemental, puisqu'il est prévu, « le cas échéant », que l'intervention du ministre de l'industrie puisse avoir lieu sur proposition d'autres ministres.

Le recours aux ministres est en l'espèce la réponse à la gravité d'une situation. Le décideur se situe immédiatement au plus haut niveau de l'Etat en raison du danger de la situation et de son urgence. Dans cette continuité, le phénomène de focalisation peut sembler devoir se coupler de manière opportune d'une élévation du niveau hiérarchique du décideur. Mais la corrélation intuitive pouvant être établie entre acuité du péril et niveau hiérarchique s'avère en réalité diamétralement opposée à ce que révèle l'étude du droit positif en la matière (a), cette dernière questionnant par ailleurs puissamment le couple déconcentration/décentralisation (b).

¹ Article 5 du décret.

² « Le ministre du développement industriel et scientifique, le cas échéant sur proposition du ministre de la santé publique ou du ministre dont relève l'établissement, prend d'office, en cas d'urgence, toutes mesures exécutoires destinées à faire cesser le trouble et à assurer la sécurité ; il peut notamment suspendre le fonctionnement de l'installation, au besoin par l'apposition de scellés ».

a – Focalisation et rétrogradation hiérarchique de l'autorité compétente

D'une manière générale, face à l'urgence, la proximité de la strate de prise de décision d'avec la situation matérielle est un facteur d'efficacité.

Certains textes peuvent certes présenter de ce point de vue quelques ambiguïtés. Ainsi la circulaire du 9 juillet 2001 relative à la gestion des effluents et des déchets d'activités de soins contaminés par des radionucléides¹ précise-t-elle, au titre des relations de l'établissement de santé avec les partenaires extérieurs (parmi lesquels les centres de traitement de déchets), que « la mise au point de modalités pratiques de gestion des alertes déclenchées par les portiques, à l'entrée des centres de traitement de déchets, devra permettre leur prise en charge au niveau local sans qu'il soit nécessaire de mobiliser l'échelon central (OPRI), sauf véritable urgence liée par exemple à la détection d'une source radioactive scellée »². La règle est la gestion locale, sauf exception, parmi lesquels on trouve l'urgence. Précisons cependant que l'emploi du terme « urgence » est ici plus de l'ordre du langage courant que du langage juridique ; parce qu'il s'agit d'une circulaire, certes, et que la valeur juridique de ses dispositions est donc relative, mais aussi en raison de l'adjectif qualificatif dont l'urgence est ici affublée. Si parler d'extrême urgence a un sens juridique précis, notamment en terme d'expropriation, évoquer une « véritable urgence » révèle la mollesse du concept en l'espèce. Reste que cette « véritable urgence », aussi molle soit elle, donnera naissance à un processus de focalisation des compétences au profit de l'échelon administratif central concerné.

Mais au-delà de ce type de contre exemple l'efficacité du traitement de l'urgence appelle de manière systématique la proximité décisionnelle.

¹ Circulaire n° 2001-323 (BO du ministère de l'emploi et de la solidarité du 25 août 2001).

² Point 3 de la circulaire.

Ainsi, et contrairement à ce qu'avait pu laisser songer le décret du 27 mars 1973 précité, le recours à la décision ministérielle constitue-t-il souvent, dans ces circonstances, une rétrogradation hiérarchique. Les dispositions du décret du 13 février 1985 portant sur le contrôle des produits chimiques¹ en offrent l'illustration. Son article 17 prévoit qu'un certain nombre de mesures d'interdiction et de prescriptions² peuvent être prises à l'égard de certaines substances. Ces différentes mesures sont prises par décret en Conseil d'Etat, après rapport du ministre de l'environnement et des autres ministres intéressés s'il y en a, et après avis, ou sur proposition de la commission d'évaluation. Par dérogation à cette procédure de droit commun, l'article 18 du décret précise qu'en cas d'urgence, le ministre de l'environnement peut prendre ces mesures par arrêté, sans consultation préalable, pour une durée de deux mois. La focalisation des pouvoirs entre les mains du ministre de l'environnement est manifeste. La rétrogradation hiérarchique (décret en CE / arrêté ministériel) l'est tout autant.

Une analyse comparable peut être formulée dans le cadre de la contrariété à la hiérarchie administrative et politique nationale que provoque, le second s'imposant au premier, la superposition des ordres juridiques interne et communautaire. Dans ce domaine, le recours au ministre en situation d'urgence peut également recouvrir les traits d'une focalisation couplée à une diminution hiérarchique de fait.

Tel est notamment le cas en matière lutte contre la fièvre aphteuse. L'article 19 alinéa 1 du décret du 27 décembre 1991³ dispose que le ministre de l'agriculture saisit la Commission des Communautés quand « il estime qu'il y a lieu de procéder à une vaccination d'urgence »⁴. Mais le même article précise, en son alinéa 2, que « par dérogation au 1^{er} alinéa », le ministre

¹ Décret n° 85-217 (JO du 17 février 1985).

² Prévues à l'article 5-II de la loi n° 77-771 du 12 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques (JO du 13 juillet 1977).

³ Décret n° 91-1318 relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse (JO du 29 décembre 1991).

⁴ Cf. également l'art. 13-3 de la directive n° 85-511 du 18 novembre 1985.

de l'agriculture peut prendre la décision de vacciner d'urgence autour du foyer en se contentant de notifier cette décision à la Commission, « pourvu qu'il ne soit pas porté atteinte aux intérêts fondamentaux de la Communauté ». A une procédure relativement complexe intégrant l'intervention pleine et entière de la Commission des Communautés vient se substituer une décision unilatérale accompagnée d'une simple notification.

Cette substitution s'analyse de deux manières complémentaires.

L'on peut tout d'abord y voir un corollaire du principe de subsidiarité. Si l'intervention communautaire n'est justifiée qu'en raison de sa meilleure efficacité, la réciproque suppose qu'un Etat pourra agir si tant est qu'il ne soit pas moins efficace que la Communauté. Or, dans le cas d'un foyer localisé, en quoi l'intervention communautaire peut-elle être plus opportune ? Alors même qu'en matière d'harmonisation ou de gestion d'écosystèmes dépassant les limites des frontières étatiques l'efficacité de l'échelon communautaire paraît indiscutable, telle ne semble pas être le cas en la matière. Une seule réserve pourrait être formulée : que la vaccination étatique porte atteinte aux intérêts de la Communauté (on pensera notamment à la libre circulation et à la libre concurrence auxquelles pourrait nuire une telle mesure isolée). Il appartiendrait alors à la Commission et non pas à un Etat d'apprécier l'opportunité de telles atteintes, cette dernière étant par définition plus « efficace » (puisque'il s'agit bien de cela lorsque l'on parle de subsidiarité) qu'un Etat quant à la sauvegarde des intérêts communautaires. Si tant est qu'il existât des cas dans lesquels des vaccinations localisées pourraient causer ce type de difficultés, l'analyse ne tomberait pas pour autant puisque le décret interdit les vaccinations étatiques unilatérales dans ces circonstances.

Mais l'on peut également analyser cette substitution comme une application du lien mécanique et causal liant l'urgence environnementale et la focalisation des pouvoirs. Il s'agit comme dans l'analyse précédente d'une question d' « efficacité », mais l'élément déterminant

n'est plus tant le fait de savoir si l'autorité compétente sera nationale ou communautaire, mais de savoir si l'on aura recours à une procédure de décision « diluée » entre plusieurs acteurs ou « concentrée » en une autorité. Les deux analyses s'interpénètrent en réalité car la plus grande proximité et la plus grande simplicité qu'implique la convergence du pouvoir aux mains du ministre national s'entre conditionnent pleinement. La rapidité, l'efficacité et la proximité de l'action du ministre national s'agissant d'un foyer localisé en situation d'urgence justifie de sa compétence au regard du principe de subsidiarité tout en incarnant la conséquence organisationnelle générale de l'urgence que constitue la focalisation.

Si la focalisation est un effet quasi mécanique de l'urgence, l'élévation dans la hiérarchie des décideurs qui pourrait l'accompagner ne l'est donc pas nécessairement. La règle semble bien au contraire inverse. Le constat est porteur de sens, et notamment en ce que les autorités déconcentrées se voient octroyées un rôle dominant dans la gestion et le traitement des urgences environnementales en droit national.

b – Le caractère central des autorités déconcentrées dans le traitement de l'urgence

L'étude statistique du droit positif révèle que le phénomène de focalisation des pouvoirs en situation d'urgence, loin de produire des effets uniformes sur l'ensemble des décideurs publics, s'exerce essentiellement au profit des autorités étatiques déconcentrées et confère à ces dernières un caractère incontournable en « droit de l'urgence environnementale ».¹

Il existe certes un certain nombre de modalités échappant à cette tendance générale, l'on pensera notamment aux pouvoirs de police des maires les amenant à se trouver en première

¹ Le phénomène s'inscrit par ailleurs dans la continuité d'une prégnance constatée ou souhaitée de la compétence étatique en matière d'environnement ; V. notamment ROMI Raphaël, « Les limites de la décentralisation en matière d'environnement », *Revue Juridique de l'environnement*, 1^{er} décembre 2004, n° 4, p. 377-384.

ligne dans la gestion de certaines situations d'urgence¹. On pensera tout particulièrement à l'articulation des pouvoirs de police développée au titre précédent, l'urgence permettant au maire de se substituer au préfet dans l'exercice de certaines de ses compétences spéciales². Une affaire célèbre peut également être évoquée dans un autre domaine à ce niveau du raisonnement, en tant que telle, mais également en ce qu'elle comporte des enseignements sur le fait que la focalisation des compétences ne s'accompagne pas nécessairement d'un corollaire en terme de responsabilité. Dans l'affaire *Balusson et autres*³ – dont la base légale est aujourd'hui obsolète – il était reproché à un maire, suite au décès de 23 personnes consécutivement à l'inondation d'un terrain de camping aménagé sur le territoire de la commune du Grand Bornand, de n'avoir entre autre pas pris « les mesures d'urgence qui s'imposaient »⁴. La Cour d'appel de Lyon considéra qu'au vu des informations qui étaient les siennes avant le drame, le maire aurait dû « exercer les pouvoirs de police qu'il tenait de l'article 107 alinéa 1 du code de l'administration communale, repris par l'article L. 131-2 du Code des communes, alors en vigueur, qui lui imposait de veiller à la sécurité publique et, plus particulièrement, de prévenir par des précautions convenables les fléaux calamiteux tels que les inondations (...) ; qu'en méconnaissant ainsi ses obligations, le maire a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune à l'égard des victimes ». Pour présenter les choses de manière schématique, en matière de focalisation et de responsabilité, au sein d'un tout, l'urgence peut mener à ce qu'un seul des éléments dudit tout prenne les décisions ; quant à en répondre en cas de litige, le tout peut cependant rester l'interlocuteur

¹ Sur la question générale des pouvoirs de crises et non seulement d'urgence des autorités locales, V. notamment PAUVERT Bertrand, « Le cadre juridique de la gestion des crises par les autorités publiques locales », Journal des Accidents et des Catastrophes, n° 15, juin 2001.

² V. notamment TA Dijon, 15 avril 2003, *Commune d'Urzy c/ Préfet du département de la Nièvre*, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 1/2004, p. 80-81 ; CAA Nancy, 5 août 2004, *Préfet de la Haute-Saône c/ Commune de Saulnot*, note BILLET Philippe, « En l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice du pouvoir de police spéciale de l'eau et réglementer l'épandage des boues alors qu'il s'agit d'une compétence exclusive du préfet », JCP A (Administration et collectivités territoriales), 14 mars 2005, n° 11, p.518-519 ; ou encore note sous CE, 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*, Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2004, p.350-352.

³ CAA Lyon, 13 mai 1997, *M. Balusson et autres*.

⁴ Note sous l'arrêt dans Droit de l'environnement, septembre 1997, n° 51, p.12 (note de G.F.).

responsable. C'est ainsi, en l'espèce, que la responsabilité de la commune est engagée en raison de mesures d'urgence de la compétence du maire.

Pour le reste, et comme nous le disions plus haut, c'est vers l'autorité déconcentrée et non pas décentralisée (quand bien même agirait-elle dans le cadre de ses compétences d'Etat tel que les maires peuvent être amenés à le faire couramment) que convergent les compétences d'urgence en droit de l'environnement.

Les préfets sont par exemple centraux dans la surveillance, le contrôle et l'appréhension de l'urgence pouvant être générée par l'activité économique. L'article R. 213-44 du code de l'environnement précise ainsi, de manière symbolique, au titre de la police des établissements détenant des animaux d'espèces non domestiques, que le préfet « peut prescrire les mesures d'urgence nécessitées par le bien-être des animaux et la protection de l'environnement (...) ». Mais ce sont bien sûr les risques technologiques qui sont les plus révélateur de la prégnance préfectorale. Ainsi l'article L. 512-7 du code de l'environnement prescrit-il que le préfet prend par arrêté les mesures d'urgence qui s'imposent s'agissant des dangers ou inconvénients que peut présenter une installation classées soumise à autorisation, de même que l'arrêté du 23 décembre 2003 sur le transport de matières dangereuses lui octroie-t-il le pouvoir de « décider en cas d'urgence absolue, notamment touchant à la sécurité, de dérogations exceptionnelles » aux interdictions de circulation des véhicules concernés¹.

Le décret du 16 février 1990 portant diverses dispositions relatives au régime des produits explosifs² précise pour sa part en son article 25, au titre des dispositions spéciales relatives aux dépôts et débits, que l'autorité qui a délivré l'autorisation peut, par décision motivée et après mise en demeure, retirer l'autorisation ou prendre les mesures mentionnées à l'article

¹ Arrêté du 23 décembre 2003 relatif aux interdictions complémentaires de circulation pour 2004 des véhicules de transport de marchandises et de transports de matières dangereuses (JO du 31 décembre 2003).

² Décret n° 90-153 (JO du 18 février 1990).

13¹ du décret. L'autorité en question n'est autre que le ministre de l'industrie si le dépôt est mobile, ou le préfet de département dans les autres cas. Mais le même article 25 précise cependant qu' « en cas d'urgence, le préfet du département où est en service l'installation peut, sans mise en demeure, suspendre l'autorisation et prendre les mesures mentionnées à l'article 13 ». Au-delà de l'absence de mise en demeure qui relève des dérogations substantielles aux procédures de droit commun en situation d'urgence évoquées au titre précédent, en la circonstance et pour ce qui nous concerne ici, le préfet départemental devient l'autorité compétente quel que soit le type d'établissement. S'agissant donc des dépôts mobiles, l'urgence confère compétence à l'autorité déconcentrée là où, en temps normal, la décision aurait été ministérielle.

De la même manière, le décret du 29 septembre 1982², pris pour l'application de la loi du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle, prévoit une dérogation d'urgence à la procédure « de droit commun » de suspension des permis d'immersion qu'il institue par ailleurs³. De manière relativement comparable au texte précédent, le ministre de l'environnement peut, par arrêté motivé, suspendre le permis, « compte tenu notamment des résultats des vérifications effectuées (...) ou des inconvénients graves qui auraient pu apparaître à la suite des opérations d'immersion »⁴ ; sauf « cas d'urgence » dans lesquels le préfet maritime pourra, par arrêté motivé, suspendre le permis pour une durée maximale de 15 jours⁵.

¹ Il peut s'agir de l'interruption de l'exploitation ou du transfert des produits.

² Décret n° 82-842 (JO du 3 octobre 1982).

³ Sur les pollutions marines et les situations d'urgence, V. notamment : LE MOUNIER DE GOUILLE Antoine, « Colloque : la répression des pollutions marines : aspects juridiques et opérationnels », Droit maritime français, 1^{er} juillet 2003, n° 639, p. 672-682.

⁴ Art. 17 alinéa 1 du décret.

⁵ Art. 17 alinéa 2 du décret.

D'une manière plus générale, sans faire la liste exhaustive des compétences des préfets en matière d'urgence écologique et au-delà du processus qui, en amont, mène à la reconnaissance de leur compétence, les autorités déconcentrées de l'Etat sont de fait, pour une large part, les gestionnaires de l'urgence environnementale en droit interne. On pensera par exemple, ponctuellement, au droit des zones protégées¹, à la préservation de la santé publique et animalière² ou d'une manière plus générale à la déclaration d'urgence de certains travaux telle que la prescrit parfois le code de l'environnement³. On pensera surtout aux célèbres dispositifs de lutte contre les pollutions maritimes du type plans NUCMAR⁴ ou POLMAR⁵ - sur lesquels nous reviendrons au prochain chapitre au titre de la planification de l'urgence. On pensera également à la réglementation des transports de produits dangereux qui repose sur une liste de moments d'interdiction de circulation au cours de l'année, auxquels les préfets ont la possibilité d'accorder des dérogations exceptionnelles « en cas d'urgence absolue »⁶...

Dans tous ces cas, l'échelon préfectoral est privilégié en vertu de ce qui fonde, au-delà de l'urgence, l'opportunité générale de l'exercice déconcentrée du pouvoir central. La chose est

¹ Comme le décret n° 2004-1480 du 23 décembre 2004 portant création de la réserve naturelle nationale de l'étang des Landes (JO du 30 décembre 2004) conférant au préfet la compétence de procéder à une limitation d'animaux ou de végétaux surabondants en cas d'urgence (art. 8).

² La compétence préfectorale s'impose couramment en la matière. V. récemment les dispositions relatives à la lutte contre la peste porcine, notamment les art. 50 et s. de l'arrêté du 23 juin 2003 (JO du 10 août 2003) et art. 5 de l'arrêté du 17 mars 2004 (JO du 31 mars 2004), des plus explicites. V. également l'article 116 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (JO du 24 février 2005) insérant un article L. 223-3-1 dans le code rural selon lequel les plans d'urgence relatifs à certaines maladies contagieuses sont élaborés par les préfets dans chaque département.

³ V. notamment concernant les milieux physiques l'article L. 211-7 du code de l'environnement renvoyant à l'article L. 151-37 du code rural prévoyant la compétence ministérielle ou préfectorale quant au prononcé de l'urgence de certains travaux.

⁴ Le préfet maritime en métropole et le délégué du gouvernement en outre mer y sont les autorités référentes puisque « dans les situations d'urgence prévues par la Convention de Bruxelles de 1969 sur l'intervention en haute mer et par son protocole de 1973, ils sont les autorités habilitées à prendre les mesures nécessaires (...) ». Cf. instruction du 7 septembre 1989 relative à l'action des pouvoirs publics en cas d'accident survenant lors d'un transport maritime de matières radioactives (JO du 14 septembre 1989).

⁵ V. par exemple de manière similaires les dispositions de l'instruction du 8 septembre 1980 relative à la lutte contre les pollutions marines accidentelles dans les départements et territoires d'outre mer (Plan polmar D.O.M. - T.O.M.) (JO du 13 septembre 1980), points 3 et 4.

⁶ V. à titre d'exemple l'arrêté du 2 juin 1998 relatif aux interdictions complémentaires des circulation pour 1998 des véhicules de transport de marchandises et de transport de matières dangereuses (JO du 7 janvier 1998). [interdiction (art. 2) ; dérogation (art.3 al. 2)].

bien connue en théorie du droit administratif : la déconcentration permet, d'une manière générale, d'accroître la qualité des décisions en raison de la proximité géographique et de la meilleure connaissance des réalités locales que peuvent avoir les autorités déconcentrées. « Le marteau reste le même mais le manche est plus petit... ».

Parallèlement à cela, et s'agissant de l'urgence en tant que telle plus précisément, la permanence et la rationalité qu'offre l'échelon déconcentré sont un facteur de qualité tant de la veille en la matière que de la bonne gestion dans la durée. Cette thématique de la « permanence » fut notamment développée par Alioune Sall dans sa thèse relative à l'urgence en droit international¹ s'agissant du fonctionnement des organisations internationales. Selon elle, l'urgence avait entre autre conséquence d'engendrer une « permanence de l'organe de décision »². Précisons que l'auteur relève par ailleurs l'existence d'une interpénétration de ces deux concepts : l'urgence implique d'une part la permanence, afin de pouvoir intervenir dans les meilleurs délais, et notamment lorsque l'organe en question doit assurer une mission sécuritaire ou intervenir relativement fréquemment ; mais parallèlement « la permanence englobe l'urgence »³, en ce sens que bien souvent ce n'est pas l'urgence qui a généré l'organe permanent, mais la permanence antérieure dudit organe qui l'a mené, dans un second temps, à s'occuper des situation d'urgence⁴. L'on perçoit, *mutatis mutandis*, les correspondances théoriques pouvant être établies avec la compétences des autorités nationales déconcentrées.

Ce traitement essentiellement étatique et déconcentré de l'urgence, de même que le retrait corrélatif des décideurs élus (nationaux ou locaux) en la matière, interrogent cependant, au-delà de l'exigence d'efficacité les motivant, le caractère démocratique de la gestion de

¹ SALL Alioune, *La notion d'urgence en droit international*, Th. Paris I, 1996.

² SALL Alioune, *idem*, p. 469 et s.

³ SALL Alioune, *ibidem*, p. 478 et s.

⁴ L'auteur cite ici notamment les secrétariats des organisation internationales ainsi que les missions permanentes parfois placées auprès d'elles.

l'urgence ; et au-delà la possible conciliation en tant que telle de l'urgence et de l'action démocratique. Il constitue en tous les cas l'indice d'une incompatibilité, sinon théorique du moins de fait en droit positif, qu'un certain nombre de corollaires au phénomène de focalisation achève de démontrer.

Paragraphe 2 – Les corollaires du principe de focalisation, facteurs

pondérateurs du degré d'ouverture dans la prise de décision

La convergence des pouvoirs et des procédures en direction d'une autorité restreinte en situation d'urgence mène de manière quasi mécanique à l'économie des méandres procéduraux pouvant être mis en place en droit commun. Or ces méandres constituent le plus souvent, sauf à croire en l'organisation nécessairement kafkaïenne de l'administration, autant de garanties quant à la pertinence de la décision à prendre. Ainsi en est-il de l'évaluation préalable des impacts sur l'environnement (a) ou de bon nombre de procédures de consultation pour avis (b) dont l'exclusion est massive en situation d'urgence, à quelques exceptions exemplaires près (c).

a – La conflictualité urgence / examen *a priori* des incidences environnementales

En droit de l'environnement, l'une de ces « lourdeurs procédurales » aussi classique qu'identitaire consiste en l'évaluation de l'impact des décisions, des projets d'aménagement... Dans le cadre des procédures d'autorisation d'installation, d'exploitation..., les évaluations d'impact sont l'une des principales garanties du respect de

l'environnement. Leur éventuelle altération constitue donc un grave recul en terme de prévention. Si les grands régimes en la matière¹ ne prévoient pas de dérogations d'urgence, un certain nombre de dérogations procédurales nées de l'urgence peut s'accompagner de conséquences de ce type. Tel est par exemple le cas dans le cadre du décret du 13 octobre 1994 relatif à la concession et à la déclaration d'utilité publique des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique². Ce texte met notamment en place un certain nombre de procédures en matière de travaux d'entretien, de réparation...³ au sein desquelles se trouve un mécanisme d'évaluation d'impact. Mais on prévoit un allègement en la matière en cas d'urgence : « Les travaux qui sont exécutés en vue de prévenir un danger grave et qui présente un caractère d'urgence sont dispensés des procédures prévues au présent décret et doivent seulement faire l'objet d'un compte rendu indiquant leur incidence sur les éléments mentionnés à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992 susvisée »⁴. Toute la question est de savoir ce que constitue un « compte rendu » indiquant les incidences environnementales d'un projet. Document informel et à la consistance aléatoire, ce « compte rendu » a des faux airs d'étude d'impact au rabais. D'un point de vue théorique cette rétrogradation caractérise la délicate conciliation de l'urgence avec une analyse précise, et par la même coûteuse en temps, des incidences environnementales.

Cette même difficulté a pu être observée dans le cadre de la circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'état⁵. Il ne s'agissait pas d'une étude d'impact environnementale mais d'une étude générale de tous les impacts du texte envisagé, et essentiellement sur la complexité du droit, le but étant d'endiguer la prolifération des textes législatifs et réglementaires. Les incidences sur l'environnement étaient malgré tout concernées par le mécanisme puisque l'on

¹ Et notamment le régime général et installations classées.

² Décret n° 94-894 (JO du 18 octobre 1994).

³ Article 33 du décret.

⁴ Article 33, point IV du décret.

⁵ JO du 1^{er} décembre 1995.

précisait que « l'impact éventuel du projet de texte sur d'autres intérêts généraux (protection de l'environnement par exemple...) doit faire l'objet d'une appréciation »¹. On avait d'ailleurs estimé nécessaire, malgré l'évidence de la chose, de préciser que cette appréciation devait « être d'autant plus précise que l'intérêt général en cause est susceptible d'être affecté par le projet »². Ici aussi, comme nous l'évoquons plus haut, l'urgence permettait d'alléger l'obligation puisque l'on prévoyait la possibilité d'une « étude d'impact simplifiée en cas d'urgence »³. La dérogation visait toutes les évaluations d'impact de la circulaire et pas seulement la question écologique. Au-delà donc de la seule dimension environnementale, ce texte illustre la conflictualité existant entre tout mécanisme d'évaluation pré décisionnel et l'action d'urgence.

Au-delà de la simple idée d'évaluation, ce sont en réalité tous les éléments de procédure pré décisionnels qui sont susceptibles, en eux-mêmes, d'être remis en cause par l'urgence en raison du temps qu'ils nécessitent et de la « lourdeur » qu'ils imposent.

Différents mécanismes éparses peuvent être observés, tels que la dispense d'enquête publique⁴ ou de la dispense de communication des actes avant leur intervention⁵.

Au sein de cette diversité, l'étude systématique du droit positif de l'environnement fait apparaître une dominante fondamentale : la mise à l'écart des procédures de consultation pour avis visant à éclairer l'autorité sur la décision envisagée.

¹ Point 2-3 de la circulaire.

² *Idem.*

³ Point 3 de la circulaire.

⁴ On pensera notamment aux milieux physiques et à l'article L. 211-7 du code de l'environnement renvoyant à l'article L. 151-37 du code rural prévoyant en son alinéa 4 une dispense d'enquête publique en cas de « péril imminent » dans le cadre des opérations déclarées d'urgence.

⁵ L'article R. 241-38 du code de l'environnement dispose par exemple, s'agissant des pouvoirs des directeurs de parcs nationaux, que « sauf cas d'urgence, les arrêtés réglementaires du directeur doivent avoir été communiqués, huit jours au moins avant leur intervention, aux maires des communes intéressées ».

b – L’antagonisme urgence / mécanismes consultatifs

Tous les domaines du droit de l’environnement témoignent de cette tendance lourde, de la protection de la faune sauvage¹ à l’eau² en passant par les produits biocides³...

Mais ici aussi des dominantes se font jour et le propos peut s’articuler de fait autour de deux familles de contournements renvoyant à des enjeux de nature différente : celui des organes périphériques dont la sollicitation participe du bon fonctionnement de l’administration à l’occasion d’un acte identifié d’une part (1), celui des destinataires du dit acte eux-mêmes d’autre part (2).

1 – L’économie des sollicitations externes

Le droit des installations classées fut par exemple l’un des premiers à mettre en relief leur inadéquation d’avec le traitement des situations d’urgence. La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l’environnement⁴ mettait en effet en place des dérogations en la matière au titre des installations non classées mais présentant des dangers et inconvénients graves. De telles installations peuvent voir leur exploitant mis en demeure par le préfet de faire disparaître ces dangers ou inconvénients, cette injonction se faisant après

¹ V. notamment l’article R. 213-48, 3° sur les établissements hébergeant des animaux de ce type et permettant au préfet de « après avis de la commission départementale des sites, perspectives et paysage, réunie en sa formation de la faune sauvage captive sauf cas d’urgence », suspendre par arrêté le fonctionnement de l’établissement ».

² V. par exemple l’arrêté du 3 novembre 2003 relatif aux modalités de demande de prolongation de délai pris en application de l’article 51 du décret du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l’exclusion des eaux minérales naturelles (JO du 2 décembre 2003) prévoyant que « le préfet délivre au demandeur un accusé réception (...) indiquant notamment sa date d’enregistrement et, sauf cas d’urgence, saisit pour avis le CDH » (article 2).

³ V. le décret n° 2004-187 du 26 février 2004 portant transposition de la directive 98/8/CE du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché de produits biocides (JO du 28 février 2004) disposant en son article 13 qu’en matière d’autorisation provisoire de mise sur le marché, le ministre saisit pour avis l’agence française de sécurité sanitaire environnementale et la commission des produits chimiques et biocides, « sauf cas d’urgence ».

⁴ Loi n° 76-663 (JO du 20 juillet 1976).

avis du maire et du CDH « sauf cas d'urgence »¹. Cette disposition est tout à fait représentative des raccourcis procéduraux auxquels l'urgence peut donner naissance.

Les CDH sont également écartés du fait de l'urgence dans le domaine de l'eau, et plus particulièrement dans le cadre du décret du 5 avril 1995 modifiant le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles². Le décret de 1995 insère un article 3-1 à la suite de l'article 3 du décret de 1989. Il s'agit d'encadrer les cas de non respect des exigences de qualité par les personnes publiques responsables de la distribution de l'eau et de leur imposer de prendre les mesures nécessaires. La procédure mise en place prévoit que lesdites mesures sont prises par la personne publique concernée « sur injonction du préfet du département et, sauf urgence, après avis du CDH »³.

Dans un tout autre domaine, le droit des espaces protégés peut également être cité à l'appui de cette incompatibilité de fait entre situation d'urgence et démocratisation des procédures. Des observations peuvent par exemple être formulées en matière de parcs nationaux, bien que les mécanismes soient particuliers puisque internes aux établissements publics. Le décret du 20 février 1989 créant le parc national de la Guadeloupe⁴ prévoit par exemple, au titre des projets d'aménagements forestiers dans le parc que « en cas d'urgence, l'avis du directeur de l'établissement public se substitue à la consultation du comité scientifique et à l'avis du conseil d'administration »⁵.

¹ Article 26 de la loi. V. également les articles L. 512-7 et L. 512-12 du code de l'environnement respectivement relatifs aux installations classées soumises à autorisation et à déclaration, disposant que le préfet prend les mesures d'urgence nécessaires s'agissant des dangers ou inconvénients que peuvent présenter ces installations « sauf cas d'urgence, après avis de la commission départementale consultative compétente ». V. également l'article L. 514-4 pour des dispositions proches relatives aux installations non classées. Pour un contrôle juridictionnel récent de la condition d'urgence, V. CAA Nantes, 15 octobre 2002, *Société nationale des chemins de fer français*, note *Revue Juridique de l'Environnement*, n°2/2003, p.243 ; et TA Strasbourg, 14 mars 2003, *Stadler*, note *Revue juridique de l'environnement*, n° 4/2004, p.479-480.

² Décret n° 95-363 (JO du 7 avril 1995).

³ Article 3 du décret du 5 avril 1995.

⁴ Décret n° 89-144 (JO du 7 mars 1989).

⁵ Article 6 du décret.

Une réserve naturelle comprend pour sa part en son sein un comité consultatif de composition mixte. Collectivités, usagers, associations de protection de l'environnement, personnalités qualifiées, administration et établissements publics y sont représentés. Si le rôle de ces comités reste limité par leur essence exclusivement consultative, leur composition assure une certaine dose de démocratie au fonctionnement des réserves. Mais l'urgence, via les dérogations procédurales qu'elle génère, peut venir court-circuiter les comités consultatifs et caractériser ainsi, d'un point de vue théorique, l'inconciliabilité précédemment évoquée.

Le décret du 21 mars 1994 portant création de la réserve naturelle de la baie de Somme¹ met par exemple en place une interdiction classique de tout travaux à l'intérieur de la réserve². Cette interdiction est elle-même couplée au sein du même article à un système dérogatoire en vue de la réalisation de travaux d'entretien, de rénovation... nécessaires à la bonne marche de la réserve. Pour pouvoir être entrepris, ces derniers doivent être autorisés par le préfet, après avis du comité consultatif de la réserve. Cette procédure oscille entre souplesse et rigidité en conférant le pouvoir de décision au représentant de l'Etat, éclairé par l'avis d'une instance à la composition plurielle. Mais il existe une dérogation à la dérogation en cas d'urgence : « les travaux de sécurité et d'entretien des digues, lorsqu'ils revêtent un caractère d'urgence, sont exécutés après information du préfet et du gestionnaire de la réserve naturelle »³. La dérogation est ici fondamentale puisqu'elle court-circuite totalement la procédure initiale. Le préfet ne prend plus la décision de réaliser ou non les travaux, tout juste est-il informé, et le comité consultatif n'est plus sollicité. L'urgence possède ici un tel pouvoir dérogatoire qu'elle annihile les velléités pourtant traditionnelles de garantie de l'Etat et de consultation des intéressés en la matière, au profit d'une procédure expéditive dont le seul contrepoint est l'information *a posteriori*.

¹ Décret n° 94-231 (JO du 23 mars 1994).

² Article 11 alinéa 1 du décret.

³ Article 11 alinéa 2 du décret.

De manière comparable, mais préservant cependant la compétence du représentant de l'Etat, le décret du 10 octobre 1996 portant création de la réserve naturelle de Saint-Barthélémy (Guadeloupe)¹ précise, s'agissant des travaux nécessaires à « l'entretien de la réserve, l'entretien des équipements existants ainsi qu'à la sécurité de la navigation »², qu' « en cas d'urgence, le préfet n'est pas tenu de réunir le comité consultatif »³. Des dispositions similaires sont observables dans beaucoup de décrets de création de réserves naturelles⁴.

Par exception à la tendance générale dessinée au paragraphe précédent s'agissant du quasi-monopole de la gestion de l'urgence par les autorités déconcentrées, des dispositifs propres au niveau central non déconcentrés existent – certains ont déjà pu être évoqué précédemment – et font montre de la même incompatibilité entre l'action d'urgence et la sollicitation traditionnelle d'organes consultatifs.

En droit des monuments historiques par exemple, le décret du 3 mars 1981 modifiant le décret du 18 mars 1924 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques⁵ prévoit une procédure dérogatoire à l'inscription d'un immeuble sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. Alors que celle-ci est en principe prononcée par arrêté du préfet, après avis de la commission départementale des monuments historiques et, si le préfet ou le ministre le juge utile, après avis de la commission supérieure des monuments historiques ou du conseil supérieur de la recherche archéologique (pour des vestiges archéologiques), « en cas d'urgence, l'inscription sur l'inventaire supplémentaire peut être prononcé par arrêté du ministre, après avis de la

¹ Décret n° 96-885 (JO du 11 octobre 1996).

² *Idem.*

³ *Ibidem.*

⁴ V. aussi par exemple l'article 13 du décret n° 97-1329 du 30 décembre 1997 portant création de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine (JO du 1^{er} janvier 1998).

⁵ Décret n°81-239 (JO du 13 mars 1981).

seule commission supérieure des monuments historiques »¹. Au-delà du fait que la focalisation s'accompagne ici - contrairement à la règle précédemment établie - d'une élévation hiérarchique de l'autorité compétente, l'élément clé est que la commission départementale, institution consultative incontournable en droit commun, est purement et simplement mise à l'écart en cas d'urgence, au profit d'un organe aux attributions différentes. Animé d'un esprit d'allègement et d'efficacité relativement similaire, le décret du 13 février 1985 évoqué relatif au contrôle des produits chimiques² dispense les mesures prises en situation d'urgence des différents rapports ministériels et de l'avis de la commission d'évaluation qui en principe les précèdent³. De même, le décret du 27 décembre 1991 relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse⁴ met en place différentes procédures de vaccination d'urgence en prévoyant une dérogation à la procédure de base. Par principe, avant de mettre en œuvre l'une de ces procédures, le ministre de l'agriculture doit recueillir différents avis (du conseil consultatif de la santé et de la protection des animaux, et du comité départemental de lutte contre la fièvre aphteuse). Chargés de s'assurer de la pertinence de la vaccination d'urgence envisagée, ces avis peuvent cependant ne pas être recueillis dans la mesure où l'on prévoit qu'ils le sont « à moins que la nécessité d'intervenir très rapidement ne le permette pas »⁵. L'exemple est particulièrement intéressant car deux niveaux d'urgence y cohabitent et s'articulent, et mettent en relief les rapports l'incompatibilité d'avec les dispositifs consultatifs. Dans la mesure où la procédure de base est déjà relative à des vaccinations d'urgence (il est précisé à cet égard que les avis évoqués sont recueillis « selon une procédure d'urgence »⁶), les consultations mises en place, enchâssées dans une procédure y faisant par définition écho, semblent par définition pouvoir s'en accommoder. Le texte prévoit cependant

¹ Article 2 du décret.

² Décret n° 85-217 (JO du 17 février 1985).

³ Art. 17 et 18 du décret.

⁴ Décret n° 91-1318 (JO du 29 décembre 1991).

⁵ Article 19 du décret.

⁶ *Idem*.

l'existence d'un second niveau de temporalité, encore plus tendu et qui, lui, est susceptible de justifier d'une dispense de consultation préalable. L'on perçoit le « rapport de proportionnalité » entre la temporalité des situations matérielles et l'amplitude consultative des procédures de décision chargées de les appréhender.

En parallèle des avis d'organismes ou d'instances qui ne sont par définition pas les destinataires des mesures à propos desquelles ils sont consultés, l'urgence peut mener à ce que soient mis de côté des mécanismes visant à permettre aux personnes auxquelles préjudicient lesdites mesures de présenter en amont leurs observations.

2 – La non consultation des destinataires de l'action publique

L'urgence interfère dans ce cadre avec ce que l'on pourrait qualifier de « droit de la défense » au sens large.

Il peut parfois ne s'agir que de simples aménagements. Tel est par exemple le cas dans le cadre de l'arrêté du 28 janvier 1999 relatif aux conditions de ramassage des huiles usagées¹. Cet arrêté met en place une procédure de sanction à l'encontre des ramasseurs agréés qui ne respecteraient pas l'une quelconque des obligations mises à leur charge². Dans le cadre de cette procédure les intéressés ont un mois pour présenter par écrit leurs observations, ce délai pouvant être réduit en cas d'urgence³. La dérogation ne consiste ici qu'en une accélération de la procédure sans remise en cause fondamentale du mécanisme de consultation de l'intéressé ; encore que l'imprécision du texte quant à l'ampleur de la réduction potentielle laisse entrevoir la possibilité d'un délai quasi nul ne laissant pas le temps à l'intéressé de fournir ses

¹ JO du 24 février 1999.

² Article 5 de l'arrêté.

³ *Idem*.

arguments et équivalant, de fait, à une aliénation du mécanisme. Mais une telle réduction simple est en tous les cas exceptionnelle. De manière quasi systématique, la dérogation née de l'urgence consiste, en la matière, en un court-circuitage du mécanisme consultatif en tant que tel.

Les domaines sont divers mais le modèle est invariant. Dans la continuité des développements précédents, de telles dispositions peuvent être observées en droit des installations classées¹ ou des produits biocides².

La question génétique y est particulièrement sujette³, telle qu'avec la loi du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des OGM et modifiant la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement⁴ ou le décret du 5 janvier 1994 fixant les conditions de dissémination volontaire des OGM destinés à l'alimentation humaine autres que les plantes, les semences, les plants et les animaux, ou entrant dans la composition des produits de nettoyage des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées, produits ou boissons destinés à l'alimentation humaine ou des animaux, qui prévoient que lorsqu'une nouvelle évaluation des risques que font courir les OGM est nécessaire, l'autorité administrative peut prendre des mesures de suspension, destruction..., mesures qui, sauf en cas d'urgence, ne peuvent intervenir que si le titulaire a été mis à même de présenter ses observations *en amont*⁵.

¹ V. par exemple l'article L. 514-7 du code de l'environnement précisant que la suspension de l'exploitation de l'installation classée intervient, sauf cas d'urgence, « après que l'exploitant a été mis à même de présenter ses observations ».

² V. ici l'article L. 522-5 du code de l'environnement disposant qu'en matière de contrôle de la mise sur le marché de tels produits, sauf cas d'urgence, tout retrait ou modification d'autorisation ne peut être pris « que si le demandeur a été mis en demeure de présenter ses observations ».

³ D'un point de vue général sur les mesure d'urgence et la question génétique, V. NIHOUL Paul et MATHIEU Stéphanie, « L'avènement des OGM dans la société de l'alimentation : vers une nouvelle forme d'interaction entre la science et le droit », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1^{er} janvier 2005, n° 1, p. 1-36.

⁴ Loi n° 92-654 (JO du 16 juillet 1992).

⁵ Articles 20 de la loi et 2 du décret. V. aujourd'hui les dispositions de l'article L. 535-2 du code de l'environnement.

Il peut également s'agir de la protection animalière¹ ou plus généralement de celle des habitats, de la faune et de la flore sauvages telle que la prévoit l'article L. 414-5, I du code de l'environnement s'agissant des sites Natura 2000 : « Lorsqu'un programme ou projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement entrant dans les prévisions de l'article L. 414-4 du code de l'environnement est réalisé sans évaluation préalable, sans l'accord requis ou en méconnaissance de l'accord délivré, l'autorité de l'Etat compétente met l'intéressé en demeure d'arrêter immédiatement l'opération et de remettre, dans un délai qu'elle fixe, le site dans son état antérieur. Sauf en cas d'urgence, l'intéressé est mis à même de présenter ses observations préalablement à la mise en demeure. »

Il peut enfin s'agir de la protection des espaces, avec la loi du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement en Antarctique qui prévoit la possibilité de suspendre une activité qui porterait des atteintes à l'environnement plus graves que lors de leur déclaration ou de nature différente couplée à la modalité procédurale suivante : « sauf en cas d'urgence, l'auteur de la déclaration est mis à même *au préalable*² de présenter ses observations »³.

Les textes précités précisent expressément qu'en temps normal, l'intéressé doit être en mesure de fournir ses observations antérieurement à la prise de la décision le concernant. En effectuant cette précision les textes en question laissent ouverte la possibilité théorique d'observations formulées postérieurement à la décision d'urgence. Cette possibilité est implicite et incertaine, de même qu'elle ne pondère au surplus que de manière limitée la

¹ A propos de laquelle la loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux confère au maire (JO du 7 janvier 1999) confère au maire le pouvoir de prescrire certaines mesures (euthanasie...) à l'encontre des animaux dangereux et errants, le propriétaire devant être invité à présenter ses observations *avant la mise en œuvre de ces mesures*, sauf exception car « en cas d'urgence, cette formalité n'est pas exigée » « Lorsqu'un programme ou projet de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement entrant dans les prévisions de l'article L. 414-4 est réalisé sans évaluation préalable, sans l'accord requis ou en méconnaissance de l'accord délivré, l'autorité de l'Etat compétente met l'intéressé en demeure d'arrêter immédiatement l'opération et de remettre, dans un délai qu'elle fixe, le site dans son état antérieur. Sauf en cas d'urgence, l'intéressé est mis à même de présenter ses observations préalablement à la mise en demeure. »

² Souligné par nous.

³ Chapitre 3 de la loi, et article L. 713-1 du code de l'environnement. Pour un commentaire global du régime applicable en Antarctique, V. SOMBETSKI-LENGAGNE Delphine, « Commentaire de la loi n° 2003-347 du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement en Antarctique », Revue Juridique de l'Environnement, n° 4/2003, p. 447-460.

dérogação d'urgence dans la mesure où l'intérêt que présenteraient de telles observations *a posteriori* reste à déterminer. En tout état de cause, la plupart des textes en la matière font l'économie du caractère expressément antérieure de ces observations et les écarte ainsi définitivement et sans ambiguïté. La même variété de domaines est observable¹, avec cependant une écrasante majorité de textes relatifs aux OGM².

Les allègements procéduraux générés par l'urgence environnementale semblent par définition exclure les méandres procéduraux dans lesquels viennent se nicher les mécanismes de participation, de concertation... Il peut apparaître de bon sens de devoir faire le deuil de ces pondérations démocratiques dans le cadre de focalisations des pouvoirs, le temps nécessaire au bon déroulement des unes est par essence contradictoire à l'exigence de rapidité animant les autres. Pour autant, eu égard aux canons d'une gestion *ad hoc* des problématiques écologiques en général, parvenir à cette cohabitation est en la matière de la première importance.

A cet égard, un certain nombre de textes semble, dans les mots à tout le moins, parvenir à concilier l'inconciliable et à marier urgence et démocratie des procédures. De plus, au-delà de la démonstration d'une possible cohabitation, c'est parfois l'urgence elle-même qui provoque, du fait de son importance intrinsèque, la mise en œuvre de gardes fous corollaires.

¹ On citera par le décret n° 94-359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques (JO du 7 mai 1994) (article 30) ou le décret n° 99-116 du 12 février 1999 relatif à l'exercice de la police des carrières en application de l'article 107 du code minier (JO du 20 février 1999) (article 4).

² Parmi lesquels, notamment : le décret n° 95-487 du 28 avril 1995 (article 25), le décret n° 95-1173 du 6 novembre 1995 (article 10), le décret n° 95-1172 du 6 novembre 1995 (article 9), le décret n° 96-317 du 10 avril 1996 (article 11), le décret n° 96-850 du 20 septembre 1996 (articles 11 et 26), le décret n° 97-685 du 30 mai 1997 (articles 10, 16 et 17), ou encore le décret n° 98-318 du 28 avril 1998 (articles 9 et 25). Pour une vision transversale de la question des OGM et une évocation des mesures d'urgence afférentes, V. notamment NIHOUL Paul et MATHIEU Stéphanie, « L'avènement des OGM dans la société de l'alimentation : vers une nouvelle forme d'interaction entre la science et le droit », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2005, n° 1, p. 1-36.

c – L'existence de contre modèles exemplaires

Pour rester dans le droit des réserves naturelles, on peut noter qu'un décret de création explicite cette interface, via, une fois encore, le fonctionnement du comité consultatif de la réserve. Le décret du 19 octobre 1995 portant création de la réserve naturelle du Frakenthal-Missheimle (Haut-Rhin) met ainsi en place une procédure exceptionnelle de convocation d'urgence du comité. Alors qu'en principe le comité ne se réunit qu'une fois par an, on offre la possibilité au préfet de le convoquer à tout moment « en cas d'urgence ou à la demande d'un tiers de ses membres »¹.

Des observations similaires peuvent être formulées en matière d'information, premier pas vers l'ouverture et la démocratie dans les procédures décisionnelles. Les modalités connaissent en la matière une grande diversité. Il pourra s'agir de mécanismes classiques d'information entre partenaires en situation d'urgence visant à assurer une bonne entente dans le cadre de procédures non concertées mais au sein desquelles les actions des uns interfèrent sur celles des autres². Il pourra être également question d'organismes, placés auprès des services centraux de l'Etat et devant être informés dans différents cas de figure et notamment en cas d'urgence environnementale. En la matière, l'une des structures revenant le plus souvent est le service centrale de protection contre les rayonnements ionisants. Le décret du 2 octobre 1986 relatif à la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants³ précisait déjà qu'en cas d'urgence, ce service doit être informé sans délai par l'employeur⁴. Le décret du 6 mai 1988⁵ précisera à son tour qu'« en cas d'urgence résultant d'un accident d'exposition, le service central de protection contre les rayonnements ionisants est (...) informé directement et

¹ Article 4 du décret.

² V. notamment l'article 7 de l'annexe 1 au protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement publié en France par le décret n° 98-861 du 18 septembre 1998 (JO du 25 septembre 1998) qui met en place une obligation d'information entre parties quant aux actions menées en cas d'urgence.

³ Décret n° 86-1103 (JO du 12 octobre 1986).

⁴ Art. 22-2 du décret.

⁵ Décret n° 88-662 modifiant le décret n° 75-306 du 28 avril 1975 relatif à la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants dans les INB (JO du 8 mai 1988).

sans délai»¹. Dans le cadre des deux textes cités ci-dessus, l'urgence déclenche un mécanisme d'information qui n'a pas lieu d'être en temps normal².

Des groupes et comités peuvent également être informés et/ou consultés en situation d'urgence. On peut notamment penser au comité national d'évaluation des risques de mouvements de terrains créé par le décret du 3 janvier 1984³ et chargé de « développer les capacités d'expertise urgente telles que le requiert la manifestation de ces risques »⁴.

Au-delà, l'information de la population en situation d'urgence est elle-aussi centrale. L'on peut entre autre pointer le problème des informations dites confidentielles et citer à ce titre l'arrêté du 18 juillet 1995 fixant le contenu des dossiers de demande d'autorisation de dissémination volontaire, à des fins de mise sur le marché ou non, des OGM destinés à l'alimentation humaine autres que les plantes, les semences, les plants et les animaux, ou entrant dans la composition des produits de nettoyage des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées, produits ou boissons destinés à l'alimentation de l'homme ou des animaux⁵. Cet arrêté précise, au titre des éléments composant le dossier accompagnant la demande d'autorisation, qu'une fiche d'information destinée au public doit être établie⁶. Différents éléments doivent figurer dans cette fiche d'information, et notamment « les méthodes et plans de suivi des opérations et d'intervention en cas d'urgence ». La gestion de l'urgence est donc soumise à l'obligation d'information, et par extension au souci de démocratisation de la procédure. Cette procédure n'est pas spécifique aux OGM, elle est

¹ Art. 9.14.II du décret.

² V. également l'arrêté du 17 octobre 2003 portant organisation d'un réseau national de mesures de la radioactivité de l'environnement (JO du 28 octobre 2003) disposant qu' « en situation d'urgence radiologique (...) il est procédé, sans délai, à une information du directeur général de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et de l'autorité de police compétente ».

³ Décret n° 84-10 du 3 janvier 1984 portant création d'un comité national d'évaluation des risques de mouvements de terrain auprès du Premier ministre (JO du 6 janvier 1984).

⁴ Art. 1^{er} du décret.

⁵ JO du 31 août 1995.

⁶ Article 1 point 4 de l'arrêté.

notamment observable en matière de contrôle des produits phytopharmaceutiques tel que l'établit le décret du 5 mai 1994¹.

Précisons que l'arrêté du 18 juillet 1995 se livre à une nuance quelque peu suspecte quant à l'obligation d'information. L'arrêté précise en effet que n'a pas à figurer dans la fiche d'information « toute information couverte par le secret industriel et commercial, ou protégée par la loi, ou dont la divulgation pourrait porter préjudice aux intérêts du responsable de la dissémination »². L'idée d'information « dont la divulgation pourrait porter préjudice aux intérêts du responsable de la dissémination » inquiète par ses largesses. La gestion de l'urgence semble cependant épargnée par cette réserve, l'arrêté jugeant expressément les informations en la matière comme ne pouvant être considérées comme confidentielles³.

De la même manière, s'agissant du contrôle des produits chimiques, l'article L. 521-7 du code de l'environnement fait figurer « les méthodes et les précautions recommandées relatives (...) aux mesures d'urgence à prendre en cas de dispersion accidentelle et en cas d'accident de personne » au sein de la liste des informations ne pouvant être couvertes par le secret industriel et commercial.

Pour en revenir aux consultations et avis, un certain nombre de textes démontre la possibilité théorique de leur conciliation partielle avec l'urgence. Le décret du 25 mars 1981 portant création d'un groupe interministériel des produits chimiques⁴ évoqué au chapitre précédent précise ainsi que « les mesures prises au titre d'une procédure d'urgence sont communiquées au groupe dans un délai de 15 jours qui suit leur adoption »⁵. L'indicatif valant impératif en droit, l'urgence impose la saisine du groupe. Il est intéressant de constater qu'à l'inverse, en

¹ Décret n° 94-359 (JO du 7 mai 1994). V. de manière plus générale l'article 21, point 6 du protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques adopté à Montréal le 29 juin 1990 et publié en France par le décret n° 203-889 du 12 septembre 2003 (JO du 18 septembre 2003).

² Article 1 point 4 de l'arrêté.

³ Article 4 de l'arrêté. V. aujourd'hui les dispositions de l'article L. 535-3 du code de l'environnement.

⁴ Décret n° 81-278 (JO du 27 mars 1981).

⁵ Art.1 alinéa 4 du décret.

l'absence d'urgence, cette saisine est laissée à la discrétion du ministre de l'industrie qui « décide s'il y a lieu de consulter le groupe interministériel des produits chimiques »¹. L'urgence semble pour le coup être un facteur d'ouverture puisqu'elle impose, contrairement au droit commun, la saisine d'une instance consultative. Reste qu'en précisant que cette communication doit impérativement se faire dans les quinze jours de la prise de la décision, le texte pondère lui-même l'importance de cette saisine qui n'a lieu qu'*a posteriori*. Les interrogations que suscite cette disposition sont sensiblement les mêmes que celles formulées précédemment s'agissant des imprécisions de certaines dispositions relatives aux avis des destinataires des décisions administratives. Si l'ouverture que génère l'urgence est relative, le dispositif mis en place par le décret du 25 mars 1981 garde cependant un intérêt certain dans la mesure où l'avis que rend le groupe interministériel des produits chimiques a pour objet de diagnostiquer si « les dispositions qui lui sont soumises sont cohérentes avec l'ensemble de la réglementation existante ou en projet »². Cet objet, à la différence de celui des avis des destinataires visant à leur permettre de plaider leur cause et à pouvoir éventuellement remettre en cause l'opportunité de la décision envisagée, permet d'apporter des pondérations *a posteriori* quant au respect de la légalité, sans qu'il soit question de remettre en cause le bien-fondé de la décision d'urgence.

Les dispositions du décret du 27 décembre 1991 évoqué précédemment et relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse³, bien que faisant cohabiter les deux membres de l'alternative, sont également pour le moins ambiguës. Evoquant les vaccinations d'urgence, le décret précise que le ministre de l'agriculture recueille différents avis⁴ « selon une procédure d'urgence »⁵. Urgence et procédure ouverte semble pouvoir être conciliées, dans les mots en tous cas. Mais

¹ Art. 1 alinéa 2 du décret.

² *Idem*.

³ Décret n° 91-1318 (JO du 29 décembre 1991).

⁴ Du Conseil consultatif de la santé et de la protection des animaux, et du Comité départemental de lutte contre la fièvre aphteuse.

⁵ Art. 19 du décret.

la cohérence théorique de ces dispositions tombe à plat avec la disposition finale de l'article 19 qui précise que les différents avis en question sont recueillis « à moins que la nécessité d'intervenir très rapidement ne le permette pas ». La mise en place d'une procédure d'urgence n'est-elle pas censée répondre à ce type de situation ? Au-delà de l'incohérence des mots, ces dispositions semblaient illustrer le fait qu'une procédure à même d'apporter une réponse adaptée à une situation ne peut comprendre qu'une dose limitée d'ouverture procédurale. Mais cinq mois plus tard, un arrêté ministériel viendra prendre un contre pieds théorique limpide. L'arrêté du 22 mai 1992 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse¹ met en place la Commission permanente de lutte contre la fièvre aphteuse en la qualifiant expressément d'« instance de concertation »² et en précisant qu'elle donne son avis sur l'instauration de la vaccination d'urgence de l'article 19 du décret de 1991³. Il est cependant vrai qu'au-delà de la mise en parallèle expresse des termes « urgence » et « concertation », l'arrêté ne donne aucune garantie quant à l'intervention *a priori* de cet avis. Les mêmes réserves qu'en matière de produits chimiques peuvent donc être formulées.

Malgré les ambiguïtés, les imprécisions et les insuffisances diagnostiquées, l'on perçoit que l'urgence n'implique pas nécessairement le renoncement à toute modalité d'ouverture. Un juste équilibre entre les garanties « intégrales » que peut offrir le droit commun (qui ne les offre et par ailleurs et pour autant pas nécessairement...) et l'arbitraire de procédures expéditives peut et doit être recherché en matière d'environnement plus que dans tout autre domaine en raison de son patrimoine génétique pétri d'exigence démocratique. Tel est parfois le cas, comme avec le décret du 16 février 2000 modifiant le décret n° 87-341 du 21 mai 1987

¹ JO du 11 juin 1992.

² Art. 4 de l'arrêté.

³ Art. 7 de l'arrêté.

relatif aux commissions consultatives de l'environnement des aéroports¹ ne soulève quant à lui aucune ambiguïté. Ajoutant un article 6 bis au décret du 21 mai 1987, ce décret prévoit la possibilité de créer un comité permanent en plus de la commission consultative de l'environnement². Ce comité a une composition similaire à celle de la commission consultative. Il comprend donc des représentants des professions aéronautiques, des collectivités locales, des riverains, des associations environnementales... Le comité, entre autre, « délibère sur les affaires qui lui sont soumises par le président de la commission, notamment en raison de leur urgence »³. Ici, plutôt que de passer outre la phase procédurale démocratique, on met en place une structure *ad hoc*, plus légère, capable de se prononcer rapidement. Il s'agit d'une parfaite illustration des conciliations possibles entre urgence et démocratie des procédures.

Précisons cependant, et pour conclure, que l'on se situe ici dans le cadre d'une instance consultative dont la « mollesse juridique » permet une certaine adaptabilité. L'urgence s'accommoderait sans doute encore moins bien de processus participatifs véritablement décisionnels. La question se pose avec d'autant plus de force que, sans même parler d'urgence, la participation imprègne pour le moment bien plus les théoriciens du droit de l'environnement que le droit positif lui-même.

Les analyses qui ont pu être exposées dans la présente section en terme de focalisation et de degré d'ouverture des procédures de décision, si elles s'inscrivaient dans le cadre d'une étude du droit non contentieux, illustrent une composante universelle du traitement de l'urgence. Ainsi en droit contentieux, des déductions affiliées peuvent-elles être formulées à quelques enseignements spécifiques près, ces derniers justifiant d'un propos isolé.

¹ Décret n° 2000-127 (JO du 17 février 2000).

² Article 4 du décret.

³ *Idem*.

Section 2 – Les limites des procédés de traitement de l’urgence environnementale en droit contentieux

La réforme du 30 juin 2000 est loin de faire l’unanimité, notamment quant à son impact potentiel global sur la protection juridictionnelle de l’environnement¹. Plus précisément, de la même manière que le constat de l’existence d’un phénomène de focalisation, de ses corollaires et de leur impact sur les canons d’une gestion adaptée des problématiques écologiques s’impose à l’examen du droit non contentieux, l’urgence contentieuse – et notamment la procédure de référé suspension – suscite, *mutatis mutandis*, des observations comparables (paragraphe 1). Au-delà, elle révèle également des limites essentielles, aussi bien temporelles que substantielles, quant à l’efficacité des mesures prononçables elles-mêmes (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – La focalisation, ses corollaires et la sécurité juridique des justiciables en droit de l’urgence contentieuse

La compétence quasi systématique d’autorités restreintes en situation d’urgence en droit non contentieux connaît un équivalent dans le cadre de la procédure de référé suspension : la compétence d’un juge unique. Cette modalité mise en place par la réforme du 30 juin 2000 incarne en elle-même le phénomène de focalisation (a) tout en étant mise en relief par des éléments connexes, renvoyant au demeurant à des débats doctrinaux classiques quant à

¹ Pour une critique globale de cet impact, V. BRAUD Xavier, « Les impacts négatifs du référé suspension sur la protection de l’environnement », n° 2/2003, p.193-212.

l'équité juridique des procédures¹, au premier rang desquels la suppression de l'appel (b) ou la possibilité de rejets simplifiés des demandes irrecevables ou mal fondées (c).

a – Vices et vertus du juge unique en situation d'urgence

L'article L. 522-1 alinéa 3 du code de justice administrative dispose que « sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement ». Cet article comporte deux éléments isolables.

D'une part, le juge unique devient la règle là où il n'était que l'exception dans le cadre du sursis à exécution. La formation à trois juges censée parer à la partialité et à l'arbitraire potentiels de la décision d'un seul individu n'a donc pas été jugée opportune en matière de référé. Cette option est incontestablement motivée par des considérations d'économie de moyens. On peut certes avancer que le caractère provisoire de la décision, sa « modificabilité » à tout moment... rendent relatives l'importance de la décision et la nécessité d'une formation collégiale. Mais ce faux argument ne suffit pas camoufler le caractère strictement économique de la chose. Car il n'existe ni de petites ni de secondaires décisions de justice ; et il n'en existe pas certaines dont on doit être sûr qu'elles ne sont pas arbitraires et d'autres pour lesquelles ce risque est acceptable. De plus ici, au-delà de l'argument théorique, le caractère provisoire de la suspension est loin d'être synonyme d'importance relative de la décision. Lorsqu'il s'agit de suspendre l'exécution d'une décision autorisant la réalisation d'une opération d'aménagement de plusieurs millions d'euros, comment considérer qu'une suspension de quelques mois voire de quelques années avant le jugement au fond ne provoque que des conséquences relatives pour les tenants du projet ?

¹ V. notamment, évoquant les « nécessités de l'urgence » en la matière, BERGEL Michel Roger, « L'oralité et le contradictoire », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} octobre 2003, n° 3/18, p. 3069-3071.

Enfin, la décision est prise par définition dans des délais tendus. La pression qui pèse sur le juge est donc plus importante qu'à l'accoutumée, et d'autant plus lorsque l'on se trouve en présence d'une affaire comportant de grands enjeux financiers telle que nous venons de l'évoquer. Dans ce cadre, il semble d'autant plus important de ne pas laisser à un juge unique le poids de connaître de situations de ce type. Il est plus aisé de prononcer un jugement lorsque les arguments ont eu le temps d'être exposés, que les unes et les autres parties ont pu faire part à leur aise de leurs versions des événements, que lorsque cela se fait dans une relative précipitation et dans le feu d'une situation de terrain brûlante. C'est pourtant à la prise de ces décisions, qui sont certaines des plus difficiles à rendre, que l'on réserve la compétence des juges uniques.

A l'image du préfet, propulsé autorité compétente dans d'autres circonstances liées à l'urgence, le juge unique voit les compétences d'urgence converger entre ses mains.

Si le phénomène de focalisation connaît une légitimité déjà évoquée en terme d'efficacité et de rationalité dans la prise de décision¹, le juge unique en matière de référé ne cesse de susciter interrogations et commentaires de la doctrine².

Certains auteurs, conscients des inconvénients respectifs d'une formation de jugement classique et du juge unique pour faire face à l'urgence, plaident à raison en faveur de la

¹ La doctrine est parfois amenée à plaider pour la mise en place d'un juge unique dans certains types de contentieux particulièrement longs à être tranchés ; V. par exemple, hors champ environnement, IWENS Paul-Albert, « Le juge unique : je suis pour ! », La lettre du juriste d'affaires, 28 juillet 1997, n° 375, p. 1-2 ; ou encore COELHO, J., « Indemnisation des victimes d'accidents médicaux : à quand un juge unique ? », Médecine et droit, 1^{er} janvier 2004, n° 64, p.22-26.

² V. notamment RIGAUD Marjorie, « Le juge unique en droit administratif français au regard des garanties de bonnes justices », Th. Toulon, 2002. V. également d'une manière générale : BOITEAU Claudie, « Le juge unique en droit administratif », Revue Française Du Droit Administratif, 1^{er} janvier 1996, p. 10-30 ; PACTEAU Bernard, « Le juge unique dans les juridictions administratives », La Gazette du Palais, 30 janvier 1998, n° 30, p. 7-12 ; ou encore LAVASSIERE François de, « Quelques réflexions simples sur "le juge unique" », La Gazette du Palais, 5 janvier 2000, n° 5, p. 2-6. V. également, pour une appréciation critique en matière d'environnement, les propos de Raphaël ROMI à ce sujet dans sa note sous CAA Rennes, 2 mai 2003, *Baulier c/ Syndicat intercommunal d'induction d'eau du Trégor* : « Distribution d'eau potable : l'existence des nitrates n'est pas une cause étrangère exonérant le distributeur de son obligation de livrer de l'eau de qualité », Droit de l'environnement, 1^{er} juin 2003, n° 109, p. 107-108.

solution des "deux juges"¹ : « il reste qu'une solution intermédiaire, consistant à faire coexister le juge unique avec un commissaire du gouvernement, aurait été autrement plus souhaitable, car permettant l'expression de deux points de vues successifs de magistrats. Les garanties du justiciables auraient été proches de celles qu'offre la collégialité et l'"économie" de deux magistrats sur quatre aurait tout de même été substantielle. (...) Cette solution des "deux juges" se justifiait d'autant plus qu'en l'absence d'appel possible des ordonnances de référé suspension, la décision prise par le magistrat statuant seul revêt un enjeu considérable et doit être prise dans des conditions irréprochables »².

L'on perçoit que la question du juge unique se pose certes en elle-même, mais également, de manière proportionnelle, en fonction d'éléments connexes rendant la décision à prendre plus ou moins porteuse de conséquences pour les justiciables, au premier rang desquels la disparition de l'appel.

b – La disparition de l'appel des ordonnances de référé suspension

L'article L. 523-1 alinéa 1 du code de justice administrative prévoit cette suppression de l'appel en disposant que « les décisions rendues en application des articles L. 521-1 (...) sont rendues en dernier ressort ». Le mécanisme n'est d'ailleurs pas propre au référé suspension et touche la quasi totalité des référés, à l'exception notable du référé liberté pour lequel l'appel devant le Conseil d'Etat est possible³.

¹ Tel que le prévoit par exemple l'article R. 222-13 du code de justice administrative dans un certain nombre de domaines : « le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne à cette fin et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller statue en audience publique et après audition du commissaire du gouvernement (...) ».

² BRAUD Xavier, « Commentaire partiel de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Du sursis à exécution au référé suspension, simple réforme en trompe-l'œil ou évolution inquiétante ? », *Revue juridique de l'environnement*, 2000/4, p. 582.

³ Cf. article L. 523-1 alinéa 2 : « les décisions rendues en application de l'article L. 521-2 sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat dans les quinze jours de leur notification. En ce cas, le président de la section du

Cette disparition est une nouveauté de la réforme de 2000 puisque auparavant tous les sursis à exécution pouvaient faire l'objet d'un recours devant les cours administratives d'appel. L'idée fondamentale était bien entendu de désengorger lesdites cour administratives d'appel devant lesquelles les contentieux s'accumulaient. Pour autant, la gestion du flux des contentieux justifiait-elle que l'on prive le justiciable d'une telle voie de recours ? Un élément doit ici faire l'objet d'une attention particulière. La réforme du 30 juin 2000, tout en supprimant l'appel, a également donné naissance à un article L. 521-4 du code de justice administrative aux termes duquel : « saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin ». L'immense intérêt de cet article L. 521-4 vient de ce qu'il permet un suivi en continu de l'affaire dans l'attente de son jugement au fond. Toute évolution de la situation peut faire l'objet d'une évolution corrélative de la réponse provisoire et transitoire de la justice. Mais il ne s'agit en aucun cas d'un appel ou d'un quelconque substitut à l'appel. L'idée de suivi est par essence liée à une évolution, à une modification des données de base, des arguments... Il ne s'agit pas de rejurer, de s'assurer de la pertinence du jugement antérieur. L'article L. 521-4 permet deux choses : il permet à la décision de justice de s'adapter aux circonstances lorsque celles-ci évoluent, et il permet aux justiciables n'ayant pas exposé la totalité des moyens à leur disposition (par négligence ou ignorance) de corriger cette erreur. Mais il ne permet en aucun cas que soit rejugée une affaire dans laquelle aucun élément nouveau ne peut être apporté. Le justiciable est donc bel et bien privé d'un second regard sur l'affaire, devant se contenter du seul recours en cassation devant le Conseil d'Etat, recours qui, par définition, est loin de revêtir les traits d'un appel.

contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures (...)».

Reste à savoir si cette évolution par rapport au sursis à exécution a des implications particulières en droit de l'environnement. En la matière, si le contentieux de l'environnement devait avoir un trait caractéristique, ce serait que la plupart des recours formés sont le fait de particuliers ou d'associations qui ne connaissent pas nécessairement bien le droit et qui exposent souvent des arguments plus revendicatifs et de bon sens que véritablement juridiques. Dans cette mesure, le fait de pouvoir à tout moment ressaisir le juge des référés afin d'apporter des éléments ayant pu être oubliés, et d'un point de vue général afin d'améliorer la qualité des arguments étayant le recours est un indéniable progrès. En revanche, le caractère brouillon de certains recours, qui rend délicat la vue globale et l'appréciation du juge dans l'affaire, rend pertinent, en droit de l'environnement plus qu'ailleurs, l'existence d'un second regard juridictionnel.

Certains auteurs plaidant pour la restauration de l'appel en la matière évoquent à ce titre la grande disparité des décisions prononcées par ordonnances de première instance. Des moyens similaires donnent souvent lieu à des décisions tout à fait contraires, et parfois au sein du même tribunal à quelques mois d'intervalle, phénomène auquel une phase d'appel pourrait remédier en partie, tel que l'évoque par exemple Xavier Braud dans son commentaire de l'ordonnance du Tribunal administratif de Caen du 13 février 2001¹.

Dans le même esprit d'accroissement de l'efficacité quantitative du traitement du contentieux de l'urgence et de risque potentiel d'expéditivité, la réforme du 30 juin 2000 mit également en place un mécanisme de rejet simplifié des demandes jugées manifestement irrecevables ou mal fondées.

¹ BRAUD Xavier, Commentaire sous TA Caen, 13 février 2001, *Association Manche Nature Environnement, Droit de l'environnement*, novembre 2001, n° 93, p. 245-246. L'auteur y précise qu'en l'espèce l'autorisation de construction d'un pont impliquant l'assèchement de plus d'un hectare d'une zone humide n'est pas suspendu là où, avec les mêmes moyens, le même tribunal de Caen a annulé une décision deux mois plus tôt (cf. TA Caen, 21 décembre 2000, *Association pour la protection du site de La Chapelle-sur-Vire*).

c – Le rejet des demandes manifestement irrecevables ou mal fondées

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

Les deux alinéas en question précisent en substance que le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale² et donnant lieu à la tenue d'une audience publique³. Le peu de précision du texte quant à la nature irrecevable ou mal fondée de la demande du requérant ne peut que laisser songeur quant au pouvoir discrétionnaire du juge. Le caractère « manifeste », s'il prétend à l'objectivité, ne l'est guère, la diversité – pour ne pas dire l'hétérogénéité – des décisions de justices en atteste quotidiennement. Et le fait que ce soit encore un juge unique qui puisse mettre fin discrétionnairement à la procédure, la simplification procédurale mise en place, ajoutés à l'absence d'appel en la matière procèdent au final d'une logique expéditive⁴.

L'argument est valable d'un point de vue général, mais est tout particulièrement pertinent en matière de contentieux environnemental lorsque l'on prend en compte la remarque précédemment formulée relative au caractère souvent brouillon et revendicatif des recours formés par les associations. Face à un recours de cette nature, au cœur duquel il s'agirait de

¹ Le contentieux relatif à cet article est encore rare en matière d'environnement devant le Conseil d'Etat. V. cependant le récent CE, 13 avril 2005, *SARL SOCEM* à propos de la requête en suspension du sursis à statuer d'un préfet sur une demande d'autorisation d'exploitation de carrière devenue sans objet suite à prise d'un nouvel arrêté entre temps.

² Article L. 522-1 alinéa 1 du code de justice administrative.

³ Article L. 522-1 alinéa 2 du code de justice administrative.

⁴ Sur la conciliation de la rapidité et du principe du contradictoire, V. notamment DONNAT Francis et CASA Didier, « La procédure de l'article L. 522-3 et le principe du contradictoire », Actualité Juridique du Droit Administratif, 17 mars 2003, n° 10, p. 498-500.

plonger afin d'y déceler la teneur juridique, le juge des référés peut être tenté de mettre fin prématurément à la procédure et passer de ce fait à côté d'une illégalité cachée sous la revendication.

Il peut certes paraître injuste de faire un tel reproche aux magistrats alors que l'une des causes majeures du problème réside dans la qualité des recours dont ils ont à connaître. Mais si la réserve est juste, elle entérine, prend comme acquise et justifie la délégation aux associations, par la puissance publique, de la sauvegarde de l'environnement et du bon respect du droit. Cette délégation, loin d'être officielle, relevant d'une politique du non dit, laissant dans les faits la charge de ces recours complexes à des acteurs que l'on sait sans grands moyens humains et financiers, s'accompagne dès lors d'une démission corrélative de la puissance publique. La réforme du 30 juin 2000, pour ce qui concerne la dimension évoquée ici, en constitue une nouvelle illustration.

Au-delà de la question de la sécurité juridique et de son impact induit sur la qualité du traitement de l'urgence environnementale en matière de référé suspension, des interrogations fondamentales s'imposent également quant à l'inadaptation essentielle du droit actuel de l'urgence contentieuse à l'appréhension spécifique des problématiques écologistes.

Paragraphe 2 – Les tenants de l'inefficacité essentielle des procédures contentieuses de l'urgence en matière environnementale

Ce hiatus s'inscrit certes dans la continuité de réflexions critiques à l'égard du droit contentieux de l'urgence en général (a), mais il est également alimenté et mis en relief par les

spécificités tant substantielles que temporelles de l'urgence environnementale en tant que telle (b).

a – Le déficit de rationalité dans le traitement lié à l'éclatement des procédures

Comme cela a pu être évoqué et constaté dans le titre précédent, plusieurs procédures d'urgence peuvent être mises en œuvre dans le cadre de contentieux environnementaux. Cet éclatement n'est pas nécessairement problématique tant que les procédures sont suffisamment différentes pour justifier de leur indépendance, et que la complexité de la chose n'altère pas le rendu d'une bonne justice. Mais force est de constater que tel n'est pas toujours le cas.

Dans une affaire *Ministère de l'équipement, des transports et du logement* de 2002¹, le Conseil d'Etat a ainsi dû remettre de l'ordre dans le cloisonnement des procédures applicables et des mesures prononçables afférentes. Dans cette affaire, le juge des référés du tribunal administratif de Nice, saisi d'une demande de suspension relative à un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles inondation au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative avait, en plus de se prononcer sur la question de la suspension, ordonné des mesures d'expertise et d'instruction (en vue notamment de la réalisation de travaux de prévention et de sauvegarde), ainsi qu'un certain nombre de mesures utiles (notamment la mise en place d'un dispositif permanent d'observation des risques d'inondation). Le Conseil d'Etat sanctionna cette attitude, estimant que « même lorsqu'il se prononce dans une matière relevant du plein contentieux², le juge des référés ne peut statuer que dans la limite des conclusions qui lui sont soumises ».

¹ CE, 29 juillet 2002, *Ministère de l'équipement, des transports et du logement*.

² Le juge administratif était en effet saisi dans le cadre du contentieux des autorisations de travaux de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (JO du 4 janvier 1992), contentieux de pleine juridiction.

Le Conseil d'Etat relèvera en effet que les prononcés de mesure d'expertise et d'instruction relèvent de l'article R. 532-1 et de mesures utiles de l'article L. 521-3 et non de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Non saisi de requêtes fondées sur ces deux textes, le juge administratif des référés était dans l'impossibilité de prononcer les mesures afférentes.

Cette espèce démontre à quel point le découpage textuel ne correspond pas à la réalité d'une affaire et à son appréciation globale. Car face à une espèce, plusieurs types de mesures d'urgence peuvent apparaître nécessaires. Mais relevant de bases textuelles différentes, ces différents types de mesures ne forment pas un tout indivisible au sein duquel le juge pourrait venir piocher afin d'adapter au mieux sa décision aux impératifs de chaque affaire.

Cela va de fait à l'encontre de la bonne gestion des contentieux et pose la question corrélative suivante : peut-être pourrait-on, de ce point de vue, ne plus appréhender les mesures prononçables en fonction des fondements textuels visés mais en fonction des mesures qui s'imposent dans l'espèce considérée. A cet fin, l'on pourrait concevoir les recours d'urgence de manière unitaire. Les demandeurs n'auraient plus à viser tel ou tel article du code de justice administratif ni même, à l'extrême, à demander la mise en œuvre de telle ou telle mesure. L'on pourrait concevoir le recours d'urgence en fonction des seuls faits et des risques potentiels, à charge pour le juge ensuite de prononcer une suspension, une mesure d'expertise... en fonction de ce qu'il estimera nécessaire. Les différentes mesures d'urgence prononçables pourraient être considérées comme un ensemble de mesures applicables par décision de justice dès lors que l'urgence le justifie. Cela éviterait qu'à l'image de l'affaire précitée, des mesures dont l'utilité quant à la bonne résolution de l'affaire n'est remise en cause par personne, ne puissent être prononcées pour de pures raisons procédurales.

Au-delà de cette remarque préliminaire, et pour aller encore plus loin dans l'accroissement de la cohérence des procédures juridictionnelles gérant l'urgence, il est également permis de

s'interroger sur la pertinence de la séparation des contentieux provisoire et principal. Et la question se pose avec encore plus d'acuité en droit de l'environnement que dans les autres branches du droit administratif, tout le problème venant en la matière du fait que la distinction contentieux du provisoire / contentieux au fond ne correspond pas à un hypothétique couple risque irréversible à prévenir / risque réversible (b).

b – L'inadaptation essentielle de la distinction des contentieux provisoire/principal en matière environnementale

Les propos sur le mécanisme légal de suspension d'urgence étant structurant dans la présente étude, les développements précédents ont d'ores et déjà pu faire apparaître bon nombre de ces limites essentielles. Mais dans la perspective de l'édification d'un mécanisme alternatif, la synthèse de ces dernières s'impose. Le hiatus existe tant du point de vue temporel (1) que substantiel (2).

1 - La dimension temporelle de l'inadaptation

La distinction acte exécutoire / acte exécuté est au cœur du problème en terme de temporalité. L'acte exécutoire relève du contentieux provisoire, procédure d'urgence accélérée alors que l'acte exécuté relève du contentieux au fond, procédure classique et donc particulièrement lente. Articuler de la sorte l'application successive de ces deux types de contentieux revient à considérer que le péril en cause ne serait suffisamment grave et imminent pour justifier d'être prévenu d'urgence via la suspension de l'exécution de l'acte qui le génère qu'au cours de la

période d'exécution dudit l'acte. Une fois l'acte exécuté, le péril serait soit à conjuguer au passé (que le péril se soit réalisé ou que la crainte fut infondée), soit d'une autre nature et en tout état de cause bien moins pressant en terme de prévention dans la mesure où les délais applicables seraient désormais valablement ceux du contentieux de l'annulation sans commune mesure avec ceux des référés.

Le schéma fonctionne relativement bien s'agissant par exemple du contentieux des permis de construire. Il s'agit souvent dans ces affaires de contester un permis dont l'exécution entraînerait la destruction d'un site sensible hébergeant tel ou tel type de faune ou de flore à protéger. Dans ces hypothèses, tant que la destruction du site n'est pas achevée, et donc tant que l'acte n'est pas totalement exécuté, il est possible de sauver quelque chose en agissant d'urgence et en empêchant que la destruction n'aille à son terme. En revanche, une fois la construction achevée et le site totalement détruit, il ne sert plus à rien d'agir d'urgence. Agir rapidement ne permet plus de protéger quoi que ce soit. L'entrée dans le régime général en terme de délai et de procédure apparaît rationnelle.

Mais tel n'est pas le cas dans de nombreux contentieux environnementaux, et par ailleurs pas le cas non plus de toutes les affaires relatives à un permis de construire. A ce titre, l'appréciation critique formulée quant à la notion de risque continu au titre de l'identification d'urgence en première partie peut tout à fait être transposée en matière de traitement.

La démonstration précédente repose en effet sur un certain nombre de présupposés non démontrés au premier rang desquels se trouve le fait de faire coïncider l'achèvement d'exécution de l'acte et la réalisation du péril. Cette fusion théorique qu'impose la dualité de procédure juridictionnelle ne correspond pas à la réalité des faits, et ce pour deux raisons contradictoires. S'agissant de la destruction du site *stricto sensu* et de celle, corrélative, de la faune et de la flore *in situ*, la fin d'exécution permet certes de considérer avec certitude que le péril en question est définitivement réalisé et qu'une action d'urgence n'est plus en la matière

d'un quelconque intérêt. Mais l'exécution complète de l'acte n'est qu'une date ultime à laquelle on peut être certain du fait que le préjudice n'est plus à prévenir et ne justifie plus en cela la mise en œuvre d'une suspension ou autre mesure d'urgence, elle ne constitue pas nécessairement en elle-même, matériellement, le passage d'un péril encouru à un péril réalisé. S'agissant par exemple d'un permis de construire un bâtiment, la destruction des écosystèmes du sol a lieu dès la réalisation des fondations. Matériellement, c'est l'exécution de ces opérations qui constitue le point de bascule entre le péril encouru et le péril réalisé. C'est dès lors à ce moment, d'un point de vue théorique, que l'on devrait passer d'une procédure à même de prévenir d'urgence à une procédure d'examen classique de la légalité. L'articulation contentieux provisoire / contentieux au fond, telle qu'organisée en droit positif, est de ce point de vue trop tardive.

A l'inverse, l'on peut imaginer que la réalisation d'une construction puisse avoir des conséquences écologiques postérieures à l'achèvement d'exécution du permis de construire. On peut notamment penser à l'extinction ou à la fuite progressives des espèces animales dont l'existence dépendait indirectement et en partie de la flore détruite. Leur disparition ne sera pas brutale et s'étendra sur une durée plus ou moins longue. Ici, la destruction rapide du bâtiment en cause accompagnée de la replantation d'une flore mature pourrait permettre d'y parer, en partie du moins. D'un point de vue théorique donc, des actions d'urgence peuvent être justifiées même après l'exécution complète du permis de construire. De ce point de vue l'articulation contentieux provisoire / contentieux au fond, telle qu'organisée en droit positif, est trop précoce.

Au-delà des permis de construire, de nombreuses décisions relatives au droit de l'environnement ne connaissent pas de basculement mécanique du péril futur au péril passé. Lorsqu'un acte rend par exemple chassable une espèce animale jugée nuisible, il est

impossible d'avoir la certitude de l'élimination de tous les individus de l'espèce et donc de considérer la décision comme exécutée.

2 – La dimension substantielle de l'inadaptation

La gravité des conséquences parfois en cause dans les contentieux environnementaux, renvoyant à de nombreux égards à la notion d'irréversibilité mène à s'interroger sur la pertinence d'une dualité des formations de jugement, accompagnée d'une sorte de dualité dans la « qualité » du jugement. Nous l'avons vu, les éléments développés au paragraphe précédent (institution d'un juge unique, absence d'appel...) confèrent un caractère relativement expéditif, ou en tous les cas n'offrant pas les mêmes garanties que le contentieux principal, au contentieux de la suspension. Or dès lors qu'il est question d'irréversibilité, la prévention du péril est la seule démarche efficace. Le jugement au fond, s'il intervient postérieurement à la réalisation du péril ne sera là que pour la forme ou pour dissuader les futurs contrevenants. Mais quant à l'espèce jugée, il sera par définition trop tard. Les différentes procédures juridictionnelles, telles qu'organisées en droit positif, sont en contradiction diamétrale avec ce qui devrait être recommandé pour faire face au risque d'irréversibilité. Les moyens mis à disposition et plus généralement la teneur d'une procédure atteste implicitement de l'importance que l'on accorde au type d'affaire jugée, à l'acte contesté et à la décision de justice qui doit être rendue. Le contentieux provisoire est, comme son nom l'indique, provisoire, et est souvent perçu comme le cadre de sous-décisions de justice préalables aux véritables jugements, censées parer aux erreurs les plus grossières. S'il fallait établir une hiérarchie entre les deux types de contentieux le provisoire serait le secondaire, parce qu'il ne peut exister indépendamment du principal et parce que la position

adoptée dans son cadre peut être remise en cause ensuite à la discrétion de la juridiction qui connaîtra du principal. Or, encore une fois, lorsqu'il est question d'irréversibilité, la décision la plus importante n'est pas celle qui vient trancher au fond plusieurs mois ou années plus tard, mais la décision provisoire qui seule est en mesure de parer au risque.

Lorsque l'on met cela en rapport avec le fait que les risques irréversibles sont parfois incertains et qu'il faut faire appel au principe de précaution, l'on comprend à quel point il est important de disposer d'un cadre juridictionnel des plus solides pour connaître de ce type de contentieux qui, devant être solutionnés dans de courts délais, n'en sont que plus délicats à trancher.

Les différentes limites et contradictions formulées au cours de ce chapitre mènent nécessairement à s'interroger sur les modalités d'optimisation des dispositifs juridiques contentieux et non contentieux du traitement de l'urgence environnementale. Qu'il s'agisse de la multiplication des procédures, de la mise en œuvre de certaines d'entre elles tout aussi classiques qu'inadaptées..., l'un des axes transcendant de manière implicite les propos précédents et structurant une réflexion alternative n'est autre que le déficit d'appréhension globale de la problématique.

Chapitre 2 – La perspective d'une appréhension globalisée du traitement de l'urgence environnementale

Face aux manques des procédures classiques, tant en terme de démocratie que de pure efficacité, face à la dispersion des procédures existantes... la réflexion sur l'édification de procédés de traitement spéciaux et globaux peut sembler nécessaire. A l'image des

développements exposés au chapitre précédent, les perspectives propres aux droits contentieux et non contentieux, bien que voisines, sont malgré tout suffisamment distinctes pour faire l'objet de propos isolés. Elles illustrent par ailleurs une dualité de fait dans la construction de procédés alternatifs : la promotion et l'enrichissement de mécanismes innovants préexistants (section 1) d'une part, et l'éventualité d'une refonte globale du système juridique en place (section 2).

Section 1 – La promotion et l'enrichissement de mécanismes innovants

préexistants : actualité et perspectives de la planification de l'urgence

Le traitement de l'urgence environnementale intègre depuis de nombreuses années une batterie de documents dits de planification¹ qui, loin d'être exempts d'un certain nombre de limites et de champs d'améliorations, en constituent malgré tout une avant-garde prometteuse (paragraphe 2) dont la potentialité et les limites s'inscrivent, par mimétisme ou opposition, dans le cadre d'une dynamique de planification globale en droit de l'environnement (paragraphe 1).

Paragraphe 1 – Economie générale du phénomène de planification

en droit de l'environnement

Le phénomène n'est pas encore très connu, ou du moins pas encore très étudié, mais les spécialistes du droit de l'environnement ne peuvent que constater la recrudescence de

¹ A ne pas confondre avec l'éventuelle et exceptionnelle application d'urgence d'un document planificateur non prévu à cet effet. V. par exemple à propos de l'application d'urgence d'un plan relatif aux déchets, DEHARBE David, *Environnement*, n° 5/2004, p. 12-13, note sous CAA Paris, 27 février 2003, *Société PROTIRU*.

documents de planification. Animé d'un « état d'esprit » appréhendant le long terme de manière globalisante et prospective, la planification en droit de l'environnement a progressivement imprégné le droit administratif interne consécutivement à son émergence en droits international et communautaire dans les années 70.

Gérer des problématiques environnementales dans le cadre de documents planifiés renvoie à la mise en œuvre de démarches intégrées, prenant en compte les différentes dimensions desdites problématiques – dans leur diversité et dans la durée – et rompant avec les logiques sectorielles classiques. Bien loin de débats strictement juridiques, mais mettant en lumière l'« état d'esprit » évoqué plus haut, le géographe Jean Tarlet a su donner une définition particulière de ce qu'il appelle la « planification écologique » en matière d'aménagement du territoire.

« La "planification écologique" est (...) d'abord une mentalité avant d'être une méthode. On peut la définir comme "le souci d'assurer une intégration rationnelle des éléments du milieu bio-physique dans les plans d'aménagement de l'espace" ; plus qu'une technique précise, c'est presque un état d'esprit qui consiste à ne plus élaborer des plans et des schémas de "développement" basés uniquement sur des données économiques (démographie, normes d'équipements, analyse coût-bénéfice, etc.) mais à prendre en compte parallèlement les facteurs du milieu bio-physique : relief, climat, eaux, sol, faune et flore, paysage, pollution existante ou potentielle, nuisances éventuelles, etc. »¹.

La nécessité d'une action intégrée, prospective... est apparue concomitamment à la prise de conscience de l'échelle du péril écologique : les questions environnementales sont globales et transversales ; les réponses devant leur être apportées doivent l'être également. Ainsi, dès les

¹ TARLET Jean, La planification écologique Méthodes et techniques, Economica, Paris, 1985, 142 p., p. 32.

années 70 et la conférence de Stockholm (5-16 juin 1972), apparaît un lien formel entre protection adéquate de l'environnement et nécessaire planification. L'un des principes de la déclaration du même nom dispose ainsi que : « Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une *planification*¹ ou une gestion attentive selon que de besoin »².

Les principes 12 à 15 de la déclaration de Stockholm traitent également de la nécessité d'intégrer la dimension environnementale dans les planifications nationales de développement. Le principe 14 dispose ainsi qu' « une planification rationnelle est un instrument essentiel si l'on veut concilier les impératifs du développement et la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement ».

Au-delà de la déclaration, la conférence de Stockholm arrêta un Plan d'action de 109 résolutions parmi lesquelles la création d'un programme des Nations unies pour l'environnement. (futur PNUE³).

Dans cette continuité, le célèbre « programme d'action » Agenda 21, encore appelé Action 21, fut arrêté lors du Sommet de la Terre de Rio (3-14 juin 1992). Le préambule de ce document porteur d'une stratégie globale de promotion du développement durable à l'échelle de la planète précise que « c'est un programme qui reflète un consensus mondial et un engagement politique au niveau le plus élevé sur la coopération en matière de développement et d'environnement. La bonne application d'Action 21 est la première et la plus importante des responsabilités des gouvernements. Les stratégies, *plans*⁴, politiques et processus nationaux sont vitaux pour ce faire. La coopération internationale doit venir appuyer et compléter les

¹ Souligné par nous.

² Principe 2 de la Déclaration de Stockholm.

³ Résolution R 2297/XXVII de l'Assemblée générale des Nations unies du 15 décembre 1972.

⁴ Souligné par nous.

efforts nationaux »¹. Au-delà du déficit de force véritablement contraignante propre à tout texte international, l'Agenda 21 est l'une des meilleures illustrations de la démarche planificatrice à l'échelle de la planète.

Dans la perspective de cette impulsion internationale, les institutions communautaires ont su, dès 1973, se doter de programmes pour guider leur action environnementale. De plus en plus audacieux et de plus en plus globaux, ces programmes d'action étaient, jusqu'à récemment, dépourvus de toute valeur juridique contraignante. Mais depuis le Traité de Maastricht, l'adoption de ces programmes est mentionnée à l'article 175 paragraphe 3 (ex 130 S) du Traité C.E.² Adoptés selon la procédure de codécision, ils sont devenus de véritables actes juridiques³.

Mais cette démarche planificatrice poussée a su également se décliner en direction des Etats. Cela fait bientôt trente ans⁴ que les directives communautaires imposent aux Etats membres d'établir des plans et des programmes environnementaux sectoriels afin d'assurer une protection cohérente de l'environnement sur tout le territoire de la Communauté. De l'élimination des déchets à la protection de l'air, en passant par la qualité des eaux de baignade ou la gestion des emballages pour liquides alimentaires, la quasi-totalité des domaines environnementaux est concernée par ces plans et programmes sectoriels. L'exigence est d'ailleurs loin d'être anecdotique puisque ces documents sont censés être la pièce maîtresse, les cadres juridiques des politiques internes des Etats membres dans les domaines concernés. Des dizaines de directives en font aujourd'hui mention, à tel point que

¹ Préambule 1-3.

² Article 175 paragraphe 3 T.C.E. : « Dans d'autres domaines, des programmes d'action à caractère général fixant les objectifs prioritaires à atteindre sont arrêtés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions. Le Conseil, statuant selon les conditions prévues au paragraphe 1 ou au paragraphe 2, selon le cas, arrête les mesures nécessaires à la mise en œuvre du programme ».

³ Ils sont d'ailleurs publiés au JO de la Communauté à la série L alors qu'auparavant ils ne figuraient qu'à la série C.

⁴ La première directive posant une telle exigence est la directive 75/440/CE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres (JO, n° L 194 du 25/07/1975).

les plans et programmes sont actuellement l'un des principaux outils aux mains de la Communauté en matière de protection harmonisée de l'environnement.

Ces documents restent pour autant sectoriels, le droit communautaire n'impose pas encore l'élaboration de plans d'action nationaux comparables aux plans d'action communautaires.

En droit interne, la première interface entre environnement et planification peut être identifiée dans le cadre des plans de développement économique et social. La pénétration des préoccupations écologiques y fut progressive. Le 5^{ème} plan¹ fut le premier à aborder la question environnementale - il se préoccupa notamment de la mise en œuvre de la politique de l'eau ; mais c'est le 6^{ème} plan² qui érigea véritablement « l'environnement et le cadre de vie » au rang d'actions prioritaires. Dans le 7^{ème} plan³, de simple composante de l'aménagement du territoire, l'environnement acquiert le statut de véritable préoccupation transversale, censée imprégner l'ensemble de la démarche planificatrice française. Le 8^{ème} plan⁴ sera essentiellement marqué par le rapport préparatoire Toulemon⁵, rapport à la vision novatrice et très globalisante. Un certain recul peut être constaté s'agissant du 9^{ème} plan⁶ dans la mesure où aucune des dix grandes actions qu'il énumère ne concerne spécifiquement l'environnement ; sa protection ne figure que de manière incidente au titre de la politique de rééquilibrage et d'aménagement du territoire⁷, et de l'amélioration de la vie quotidienne des français⁸. C'est

¹ Loi n° 65-1001 du 30 novembre 1965 portant approbation du plan de développement économique et social 5^{ème} plan (période 1966-1970) (JO du 1^{er} décembre 1965).

² Loi n° 71-567 du 15 juillet 1971 portant approbation du 6^{ème} plan de développement économique et social (JO du 16 juillet 1971).

³ Loi n° 76-660 du 21 juillet 1976 portant approbation du 7^{ème} plan de développement économique et social (JO du 23 juillet 1976).

⁴ Loi n° 79-585 du 11 juillet 1979 portant approbation du rapport sur les principales options du 8^{ème} plan (JO du 12 juillet 1979).

⁵ Rapport « Environnement de l'intergroupe pour la préparation du 8^{ème} plan », La Documentation française, 1980.

⁶ Loi n° 83-645 du 13 juillet 1983 approuvant le rapport sur le 9^{ème} plan de développement économique, social et culturel (JO du 17 juillet 1983).

⁷ Grande action n° 8.

⁸ Grande action n° 9.

enfin à travers le respect des normes européennes que l'environnement trouvera sa place dans le 10^{ème} plan¹.

Parallèlement aux différents plans de développement économique et social, un certain nombre de rapports, de documents... politiques ont été élaborés ces dernières décennies et peuvent être qualifiés de « plans » de manière générique dans la mesure où ils sont porteurs d'une vision globale.

Le rapport Armand² fut le premier du genre. Né des réflexions du groupe restreint de la DATAR présidé par Louis Armand, ce rapport commandé par Jacques Chaban-Delmas proposait de nombreuses mesures, et une vision globale novatrice pour l'époque³. Il inspirera le célèbre programme des « cent mesures » du 10 juin 1970.

Le rapport parlementaire Barnier⁴ constituera une deuxième étape dans la réflexion⁵. Riche en propositions (juridiques notamment : délit autonome, décentralisation, extension de l'étude d'impact aux POS...), ce rapport n'avait aucune valeur juridique, il n'était qu'un document de travail interne au Parlement.

Le plus abouti, et à vrai dire le seul véritable plan environnemental, sera le plan Lalonde⁶. Adopté par le gouvernement le 19 décembre 1990, il saura dresser un véritable bilan critique de la méthode d'action de l'Etat. Certaines de ses dispositions porteront leurs fruits (créations institutionnelles : « IFEN, INERIS, ADEME... », lancement officiel du code de

¹ Loi du 10 juillet 1989.

² Remis au Premier ministre le 11 mai 1970, il fut publié à la Revue 2000, n° 7, hors série, 1970, La Documentation Française.

³ La conférence de Stockholm ne date en effet que de 1972. La France anticipe à l'époque, sous l'influence de Jacques Chaban-Delmas et de Jacques Delors, qui cherchent entre autre à répondre à certaines des revendications de la révolte de mai 1968. Le Président Pompidou lui-même n'hésitera pas à employer le terme « morale » lors d'un discours prononcé à Chicago le 28 février 1970 : « Il faut créer et répandre une sorte de morale de l'environnement imposant à l'Etat, aux collectivités, aux individus, le respect de quelques règles élémentaires faute desquelles le monde deviendrait irrespirable ».

⁴ Doc. A.N., n° 1227.

⁵ A noter tout de même qu'en 1978, le Conseil des ministres a adopté un programme d'action de 106 mesures intitulé « La charte de la qualité de vie ».

⁶ Encore appelé « plan vert » ou « plan national pour l'environnement ».

l'environnement...), et il influencera une grande partie des réformes menées par la loi Barnier. Pour autant, le plan n'était pas juridiquement contraignant¹.

Au-delà de ces deux grandes interfaces, la planification environnementale en droit interne connaît aussi et surtout un grand nombre d'usages composites : les plans de prévention des risques technologiques ou naturels – récemment renouvelés dans le cadre de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la prévention des dommages² – et plus généralement la planification des secours³, les plans de chasse, les plans simples de gestion... C'est à ce niveau normatif que peuvent être observés les plans internes issus des transpositions communautaires évoquées plus haut, sans en constituer cependant la substance intégrale.

La réflexion sur cette nouvelle catégorie d'actes administratifs se construit progressivement. Le professeur Jegouzo⁴ livra il y a une dizaine d'années une réflexion théorique générale sur le concept de planification de l'environnement⁵. Il y dressait une typologie de ces documents, constatant la prédominance des plans sectoriels (en matière de protection et de gestion des milieux naturels : les SDAGE, SAGE et autres schémas départementaux des carrières ; en matière de protection des paysages et du patrimoine culturel : les ZPPAUP, les directives paysagères... ; en matière de protection contre les risques et les nuisances : les plans d'exposition aux risques, les plans de zones sensibles aux incendies de forêts, les plans d'expositions au bruit, les différents plans relatifs aux déchets...), prédominance elle-même

¹ A noter que si ce plan a donné lieu à un débat sans vote à l'Assemblée nationale, ça n'a pas été le cas au Sénat.

² V. à ce sujet LE CORRE Laurent, « La prévention des risques naturels et industriels après la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages », Construction et urbanisme, 1^{er} mars 2005, n° 3, p. 6-10 ; FEVRIER Jean-Marc, « Actualité de la prévention des risques naturels », Environnement, 1^{er} mars 2005, n° 3, p. 16-19 ; ou encore GUENON Catherine, « La planification des secours face au risque industriel », Bulletin de Droit de l'environnement Industriel, 1^{er} décembre 2002, n° spécial, p. 28-33.

³ V. notamment ROMI Raphaël, « La sécurité civile et le droit de l'environnement », Droit de l'environnement, 1^{er} octobre 2004, n° 122, p. 188-190.

⁴ JEGOUZO Yves, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », AJDA, 20 septembre 1994, p. 607-616.

⁵ JEGOUZO Yves, *idem*, p. 608 et s.

contrebalancée par l'émergence de plans globaux de protection et de gestion (chartes des PNR, schémas départementaux d'environnement, schémas départementaux des espaces et du patrimoine...). Au-delà de la typologie l'auteur évoquait également la nature profonde de ces différents plans¹, constatant à cet égard la grande diversité des éléments étudiés : certains étant animés par une logique de planification économique axée sur une période temporelle et sur des projections économiques, d'autres ayant une logique de territoire... certains ayant une véritable valeur réglementaire, mais la plupart étant essentiellement prospectifs...

Pour autant, par delà de cette diversité, l'auteur mit en évidence – en synthèse – une logique de recentralisation² en raison d'une compétence très majoritairement étatique, s'incarnant notamment en la compétence préfectorale quant à l'élaboration et la mise en œuvre de ces plans. Intéressante en elle-même, l'analyse prend cependant un relief particulier lorsqu'on la met en parallèle des propos précédents sur la compétence des préfets en matière d'urgence et sur la focalisation des pouvoirs. Si la planification d'une part et l'urgence d'autre part constituent, prises isolément, des terrains favorables à ce phénomène, comment pourrait-il en être autrement de la planification de l'urgence elle-même ?

De ce point de vue, la planification de l'urgence s'inscrit dans la lignée des procédés de traitement classiques. Mais elle s'en distingue cependant et peut être considérée comme une piste novatrice prometteuse, car elle offre un certain nombre de pistes à même de court-circuiter les défauts et inadaptations desdits procédés classiques déterminés au chapitre précédent.

¹ JEGOUZO Yves, *ibidem*, p. 611 et s.

² JEGOUZO Yves, *ibidem*, p. 613 et s. Pour une réflexion inspirée sur la compétence étatique en matière d'environnement en général et non seulement de planification, V. notamment ROMI Raphaël, « Les limites de la décentralisation en matière d'environnement », Revue Juridique de l'environnement, 1^{er} décembre 2004, n° 4, p. 377-384.

Paragraphe 2 – La planification de l’urgence environnementale : l’outil

potentiel d’une appréhension anticipative, ouverte et globale

L’interface entre la planification évoquée plus haut et l’urgence est double. Il peut se trouver que des plans basiques fassent l’objet d’une application immédiate ou d’urgence, exceptionnelle, en raison des circonstances¹. Mais la masse du lien planification/urgence s’incarne dans des documents spéciaux de planification de l’urgence en tant que telle.

D’une manière générale ces plans d’urgence servent à encadrer l’action de l’administration en situation d’urgence². La dimension sous-jacente à la mise en place d’une telle planification est l’ampleur de l’action à mener et la diversité des services censés intervenir. Afin de s’assurer du bon déroulement des opérations et de la bonne coordination des services, l’on met en place en amont des documents planificateurs chargés d’assurer la cohérence de l’action publique le moment venu³.

Chaque type de plan correspond à un type de risque et est adapté à ses spécificités. Un listing détaillé et exhaustif serait en la matière laborieux et sans grand intérêt théorique. C’est bien au contraire la mise en évidence d’axes caractéristiques communs porteurs d’enseignements en

¹ V. par exemple le cas précité d’application d’urgence d’un plan relatif aux déchets : DEHARBE David, Environnement, n° 5/2004, p. 12-13, note sous CAA Paris, 27 février 2003, *Société PROTIRU*.

² Dans le cadre de plans d’urgence de droit administratif interne ce sont bien entendu les administrations nationales qui sont essentiellement visées, sans que l’on puisse se départir d’une influence du droit international, V. par exemple pour une évocation des plans d’urgence relatifs aux effets transfrontières des accidents industriels : TROUILLY Pascal, « Note sous la loi n° 2003-624 du 8 juillet 2003, autorisant l’approbation de la convention sur les effets transfrontières des accidents industriels », Environnement, 1^{er} octobre 2003, n° 10, p. 21-22.

³ Sur l’essence coordinatrice des plans, V. notamment VIARD Claudine, « L’Etat coordonnateur d’action de santé publique encore en marge des grandes préoccupations d’environnement », Droit de l’environnement, 1^{er} mars 2005, n° 126, p. 48-51 ; et d’une manière générale, V. par exemple TROUILLY Pascal, « Note sous la Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JO n° 190 du 17 août 2004, p. 14626 », Environnement, 01/11/2004, n°11, p.29-30.

terme de modalités de traitement qui doit être recherchée. De ce point de vue, c'est en tant qu'outil d'action en situation d'urgence élaboré bien en amont de celle-ci, à l'abri de la contrainte temporelle, que la planification emprunte un chemin de traverse compromissaire intéressant. Lors de la survenance effective de la situation d'urgence et du déclenchement du mécanisme de traitement consécutif, la temporalité tendue ne permet pas d'échapper totalement aux constats dressés au titre précédents au premier rang desquels la focalisation des pouvoirs ; c'est ainsi, comme nous l'avons dit, que ce sont essentiellement les préfets qui déclenchent et pilotent la mise en œuvre des plans d'urgence en situation de crise. Mais par le biais de l'anticipation organisée qu'elle implique, la planification est porteuse d'une démarche préventive en amont du risque, pouvant être menée de manière concertée, suivie... Autant de chantiers potentiels dont ce type de document constitue un catalyseur privilégié au vu de l'étude synthétique du phénomène de planification de l'urgence dans ses deux branches : la planification strictement interne à l'administration appréhendant les risques collectifs ; et la planification prescrite au privé par la puissance publique liée à une installation industrielles particulière identifiée.

a – Les pistes novatrices développées dans le cadre de la planification de l'urgence

La planification constitue d'abord et avant tout un cadre privilégié de mobilisation et de coordination des acteurs face à l'écueil classique d'une réponse multiple et dispersée. D'une manière générale, les plans d'urgence élaborés ou prescrits par l'administration ont pour objet de servir de cadre au traitement. Il s'agit d'être en mesure, en cas d'urgence, de mobiliser et d'organiser les différents acteurs avec la plus grande efficacité (1). Mais parallèlement à cela, la planification de l'urgence se singularise en ce qu'elle est porteuse de velléités intéressantes

quant au renouveau de l'action publique dont est génétiquement porteur le droit de l'environnement, en terme d'articulation préventif/curatif (2), de suivi (3), d'élaboration concertée (4) ou d'information (5).

1 – Coordonner et mobiliser au service de l'efficacité du traitement de l'urgence

En droit administratif interne, c'est en matière de prévention des risques majeurs que ce type de documents connaît la base textuelle la plus solide. La loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs¹ contient ainsi des dispositions relatives à la planification de la gestion de l'urgence. Elle prévoit, en parallèle des plans ORSEC (eux-mêmes divisés en trois catégories²), la mise en place de plans d'urgence spéciaux visant à prévoir ce qu'il faut faire face à des risques déterminés³. Elle fait mention de trois types de plans d'urgence bien connus: les plans particuliers d'intervention, les plans de secours pour victime nombreuses et les plans de secours spécialisés. Ces différents plans font l'objet d'un décret d'application spécifique en date du 6 mai 1988⁴. Si les plans destinés à porter secours à de nombreuses personnes⁵ (encore appelés plans rouges) n'ont pas un essence directement environnementale, les plans particuliers d'intervention et les plans de secours spécialisés, s'ils visent bien évidemment à protéger la vie humaine, sont tout autant animés par le soucis de protéger l'environnement⁶. De manière schématique, s'agissant du champ d'application de ces documents, précisons que les PPI sont à mettre en place dans des ouvrages et installations

¹ Loi n° 87-565 (JO du 23 juillet 1987).

² Plan ORSEC national, plans ORSEC de zone et plans ORSEC départementaux.

³ Article 3 de la loi.

⁴ Décret n° 88-622 (JO du 8 mai 1988), modifié par le décret n° 2000-571 du 26 juin 2000 (JO du 27 juin 2000) et par le décret n° 2002-367 du 13 mars 2002 (JO du 20 mars 2000).

⁵ Article 11 du décret.

⁶ V. notamment l'article 12 du décret traitant des PSS et indiquant que sont visés les accidents ou sinistres de nature à porter atteinte à l'intégrité ou à la vie des personnes, aux biens ou à l'environnement.

listés par le décret¹, alors que les PSS visent les risques technologiques ne faisant pas l'objet d'un PPI et les risques liés à un accident ou un incident de nature à porter atteinte à l'intégrité ou à la vie des personnes, aux biens ou à l'environnement².

S'agissant tout particulièrement des risques industriels liés à des installations identifiées, la planification est le plus souvent structurée autour de couples plans d'urgence externes (comparables aux plans précédemment évoqués et organisant l'action de la puissance publique) / plans d'urgence interne (encadrant et coordonnant les actions qui seront menées au sein de l'installation en cas d'incident ou d'accident).³ Ces derniers plans d'urgence internes sont des documents d'essence privée puisque élaborés par l'exploitant lui-même. Mais l'exigence d'efficacité et de coordination portée par la planification mène à ne pas superposer deux niveaux de planification hermétiques. De ce point de vue, les plans d'urgence internes doivent s'articuler parfaitement avec les plans d'urgence externes. Le mécanisme classique en la matière consiste à ce que les futurs exploitants élaborent un plan d'urgence interne, ce dernier étant ensuite examiné par l'administration dans le cadre du dossier qui lui est soumis en annexe de la demande d'autorisation d'activité.

A la marge du cœur de notre propos sur le droit interne, l'évocation du droit international s'avère ici du plus grand intérêt en ce qu'elle est constitutive de l'illustration la plus explicite de l'objectif d'efficacité propre à la planification via la coordination et la mutualisation des services. Il existe ainsi des problématiques écologiques dont l'envergure impose l'appréhension dans un cadre multilatéral. Le droit de la diversité biologique introduit très bien cette problématique, et notamment le décret du 6 février 1995 portant publication de la

¹ Différents sites contenant notamment des installations nucléaires de base, les installations classées de l'article 7-1 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (JO du 20 juillet 1976)... Cf. article 6 du décret.

² Article 12 du décret.

³ V. notamment GUENON Catherine, « La planification des secours face au risque industriel », Bulletin de Droit de l'environnement Industriel, 1^{er} décembre 2002, n° spécial, p. 28-33.

convention sur la diversité biologique adoptée à Rio De Janeiro le 22 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992¹. Au titre des études d'impact et de la réduction des effets nocifs, la convention précise que chaque partie « facilite les aménagements nationaux aux fins de l'adoption de mesures d'urgence au cas où des activités ou des événements, d'origine naturelle ou autre, présenteraient un danger grave ou imminent pour la diversité biologique, et encourage la coopération internationale en vue d'étayer ces efforts nationaux et, selon qu'il est approprié et comme en conviennent les Etats ou les organisations régionales d'intégration économique concernées, en vue d'établir des *plans d'urgence communs*² »³. La diversité biologique ne peut pas être protégée de manière uniquement ponctuelle et isolée. Elle nécessite homogénéisation et internationalisation de l'action. C'est pourquoi les dispositions de cette nature trouvent de fait leur place en droit international. Au-delà, la logique profonde de la disposition est de mettre en commun les efforts des différents acteurs afin d'optimiser l'efficacité du traitement de l'urgence.

Dans un tout autre domaine, on peut citer le décret du 2 octobre 2000 portant publication de la convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique centrale, et de deux protocoles, l'un relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et à la flore sauvages de la région de l'Afrique orientale, l'autre relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution des mers en cas de situation critique dans la région de l'Afrique orientale, signés à Nairobi le 21 juin 1985⁴. La convention précise au titre de la coopération en matière de lutte contre la pollution en situation critique que « les parties s'emploient, individuellement *et conjointement*⁵, à mettre au point et à promouvoir des plans d'intervention d'urgence en cas d'incident (...) »⁶.

¹ Décret n° 95-140 (JO du 11 février 1995).

² Souligné par nous.

³ Article 14 de la convention.

⁴ Décret n°2000-982 (JO du 10 octobre 2000).

⁵ Souligné par nous.

⁶ Article 11 de la convention.

L'esprit qui anime ces deux dispositions est la mise en commun des forces afin d'appréhender des situations pour la gestion desquelles la lutte ponctuelle et isolée est inefficace¹. L'exigence de mutualisation et de coordination est ici patente en raison des souverainetés réciproques des acteurs, mais elle est identique à celle qui anime les documents planificateurs internes organisant l'action collectives des services internes.

2 – La planification : un outil à la croisée du préventif et du curatif

Au-delà de l'exigence de coordination et de mutualisation, la planification est également porteuse d'une cohabitation originale du préventif et du curatif puisqu'elle ressort d'une élaboration préventive au service d'une mise en œuvre curative.

La mise en œuvre des plans répond à une logique incontestablement curative puisqu'elle fait suite à la réalisation du danger redouté. Mais si l'aspect curatif peut parfois sembler l'emporter et faire essentiellement songer à des documents dont l'essence serait d'être des instruments de gestion dans l'instant, l'analyse théorique permet se poser la question de leur nature en partie préventive. Elaborés en amont du risque, ces documents organisent l'action de l'administration *a priori*, et font montre, à ce titre, d'une logique préventive tout aussi incontestable puisque sans lien temporel immédiat avec le danger en question.

L'interrogation théorique est à cet égard étayée par certains textes qualifiant expressément ces documents d'instruments préventifs. L'instruction du 7 septembre 1989 relative à l'action des pouvoirs publics en cas d'accident survenant lors d'un transport maritime de matière

¹ Précisons que pour autant cette logique n'est pas la seule à sous-tendre la dimension internationale de la planification d'urgence. Il est en effet parfois bien plus question de se protéger des pays tiers que de collaborer avec eux de manière positive. Le décret du 5 novembre 2001 (décret n° 2001-1053, JO du 13 novembre 2001) portant publication de la convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, signée à Vienne le 5 septembre 1997 contient certaines dispositions allant dans ce sens. On y précise ainsi que chaque partie doit élaborer des plans d'urgence dans la perspectives de situations d'urgence pouvant être provoquées par un Etat voisin (article 25.2 de la convention).

radioactives¹ évoque ainsi au titre de la *prévention*, les plans de secours spécialisés appelés plans NUCMAR². Dans le même esprit, s'agissant des pollutions maritimes générales, non spécifiquement radioactives, les plans POLMAR sont axés tant sur la prévention que sur les opérations de lutte effectives³.

Ce sont enfin les longs délais d'élaboration, implicites ou explicites, qui achèvent de démontrer cette distanciation du traitement en amont du risque. Le décret du 19 janvier 1990 modifiant le décret n° 63-1228 du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires⁴ arrête ainsi un délai général de 6 mois⁵. On peut encore citer, à titre d'exemple ponctuel représentatif, le décret du 27 août 1996 autorisant la société pour le conditionnement des déchets des effluents industriels à créer une installation nucléaire de base, dénommée Centraco, sur la Commune de Codolet (département du Gard)⁶. Ce décret précise de manière classique que l'exploitant doit communiquer son plan d'urgence interne au moins six mois avant le début de l'installation⁷. Précisons par ailleurs que le début d'exploitation n'est pas nécessairement l'expression employée pour caractériser la date de référence dans le calcul du délai de 6 mois. Le décret du 17 octobre 1990, autorisant la société normande de conserve et stérilisation à créer une installation d'ionisation sur le territoire de la commune d'Osmanville⁸ précise ainsi que c'est la « réception de sources radioactives dans l'installation (qui) est soumise à l'approbation du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de la prévention des risques technologiques majeurs », et qu'à cette fin, 6 mois avant, l'exploitant devra présenter un plan d'urgence interne⁹. Les dispositions de cette nature sont la règle en matière d'installations nucléaires. Elle sont d'ailleurs insérées dans des procédures

¹ JO du 14 septembre 1989.

² Partie I, B, b. de l'instruction.

³ V. notamment l'instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (JO du 4 avril 2002).

⁴ Décret n° 90-78 (JO du 21 janvier 1990).

⁵ Article 3.II du décret.

⁶ Décret n° 96-761 (JO du 31 août 1996).

⁷ Article 6 du décret.

⁸ Décret n° 90-929 (JO du 18 octobre 1990).

⁹ Article 6 du décret.

d'autorisation souvent complexes de communication par l'exploitant d'un rapport provisoire de sûreté (incluant déjà le plan d'urgence) très en amont, puis d'un rapport définitif de sûreté juste avant l'autorisation définitive (incluant également le plan d'urgence)¹. Ce mécanisme est observable dans le décret du 17 octobre 1990² précité ainsi, par exemple, que dans le décret du 21 mai 1990³ autorisant la compagnie générale des matières nucléaires à créer une usine de fabrication de combustibles nucléaires dénommée Melox, sur le site nucléaire de Marcoule, commune de Chusclan (Gard)⁴.

3 – La planification, cadre privilégié pour la mise en place d'une action suivie

Cette projection en amont de l'urgence proprement dite s'accompagne de plus bien souvent d'une exigence de suivi et d'adaptation du document planificateur. Les plans d'urgence internes évoqués plus haut en fournissent un excellent exemple car élaborés en amont du début de la mise en activité de l'installation, ils connaissent une mise à jour continue de leurs dispositions postérieurement à leur approbation par l'administration via des mécanismes de suivi. Le décret du 19 janvier 1990 précité fixant les règles générales du droit des installations nucléaires précise à cet égard, en remplacement de l'article 5 du décret du 11 décembre 1963, que l'exploitant doit informer l'administration de « toute modification à l'installation entraînant une mise à jour (...) du plan d'urgence interne du site »⁵. Les décrets spéciaux autorisant les installations de manière déterminée contiennent également des dispositions en matière de suivi. On pensera par exemple au décret du 5 décembre 1994 portant nouvelle

¹ V. article 3.III du décret n° 90-78 du 19 janvier 1990 modifiant le décret n° 63-1228 du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires (JO du 21 janvier 1990).

² Article 7 du décret.

³ JO du 22 mai 1990.

⁴ Article 7 du décret.

⁵ Article 4 du décret.

autorisation de création par l'institut Max von Laue Langevin d'une installation dénommée réacteur à haut flux sur le site de Grenoble¹ qui combine deux mécanismes de mise à jour des plans d'urgence : un mécanisme spécial et systématique, à chaque nouveau chargement de combustible² ; et un mécanisme général et facultatif (« sous une délai qui ne saurait excéder les deux ans (...), l'exploitant effectuera, si nécessaire, la mise à jour (...) du plan d'urgence interne »³).

Le décret du 27 août 1996 précité offre également une illustration pratique forte du mécanisme, explicitant de plus le pouvoir de contrôle de l'administration via une nouvelle autorisation, en indiquant que si des modifications à l'installation ne nécessitent pas de nouveau décret mais entraînent des modifications du plan d'urgence, l'approbation du directeur de la sûreté des installations nucléaires est nécessaire⁴.

4 – Le creuset privilégié d'un traitement concerté

En sus de la dimension temporelle, la planification est également porteuse de velléités intéressantes quant aux problématiques d'ouverture (au premier rang desquels le degré de concertation) des procédures de traitement de l'urgence.

Tel est le cas pour deux raisons principales. D'une part, en tant que documents préparatoires à la coordination des acteurs en situation de crise, l'élaboration de ces documents se prête de fait à l'association desdits acteurs. D'autre part, les plans d'urgence sont enchâssés au sein d'un corps de normes avec lesquelles ils doivent cohabiter, la chose s'opposant de fait à une élaboration autarcique. Sur ces derniers points, l'une des illustrations les plus explicites est à

¹ Décret n° 94-1042 (JO du 6 décembre 1994).

² Article 4 du décret.

³ Article 5 du décret.

⁴ Article 8 du décret.

trouver en droit des pollutions atmosphériques et des mesures d'urgence pouvant être prises quand les seuils d'alerte sont atteints ou risquent de l'être. La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie¹ précise expressément que ces mesures sont « prises en application du plan de protection de l'atmosphère lorsqu'il existe »². Un premier lien existe ici entre urgence et planification. Mais parmi ces mesures d'urgence existe la possibilité de restreindre la circulation. A cet égard la circulaire du 17 août 1998, à défaut de l'instituer, synthétise parfaitement la hiérarchie des normes en matière de limitation d'urgence de la circulation. Elle précise ainsi que les mesures de restriction en la matière « doivent être conçues et mises en œuvre dans le cadre d'un plan de circulation d'urgence », plan de circulation d'urgence lui-même « élaboré en tenant compte (...) des PDU et des PPA »³. De la même manière le décret du 12 novembre 2003 sur la qualité de l'air précise en son article 1 que les mesures d'urgence susceptibles d'être prises en vertu de L. 223-1 du code de l'environnement le sont, dans chaque agglomération en zone surveillées, par arrêté du préfet, « conformément au plan de protection de l'atmosphère »⁴. La circulaire du 17 août précitée ajoute au surplus qu'il « est souhaitable que l'élaboration de ce plan de circulation d'urgence fasse l'objet (...) d'une concertation avec les collectivités locales et les autorités organisatrices des transports publics concernés »⁵.

La concertation n'est d'ailleurs pas condamnée à ne pouvoir se concilier avec les plans d'urgence qu'à la marge des dispositions d'une circulaire. Le décret du 1^{er} février 2005 relatif

¹ Loi n° 96-1236 (JO du 1^{er} janvier 1997). Pour un commentaire de cette loi, voir notamment FABERON Jean-Yves, « La loi du 30 décembre 1997 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie », Revue Juridique de l'Environnement, n° 2/1997, p. 133 et s.

² Article 12 de la loi (L. 223-1 du code de l'environnement).

³ Point 1 de la circulaire. Plus généralement ce type de mécanisme illustre l'interpénétration des ordres juridiques née de la complexité du droit, et plus particulièrement de la riche interface que constitue le droit de l'environnement. Voir sur ce point la récente ordonnance du TA Nice, 28 décembre 2004, *Hervé G.*, dans le cadre de laquelle le juge des référés admet implicitement la possibilité de neutraliser les effets d'une autorisation d'urbanisme sur le fondement d'une violation de la réglementation des installations classées, V. note Jérôme LEFORT, JCP A (Administration et collectivités territoriales), 28 février 2005, n° 9, p.441-443.

⁴ Décret n° 2003-1085 du 12 novembre 2003 portant transposition de la Directive 2002/3/CE du 12 février 2002 et modifiant le décret du 6 mai 1988 relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites (JO du 19 novembre 2003).

⁵ *Idem.*

aux comités locaux d'information et de concertation dispose ainsi de manière explicite en son article 1^{er} que lesdits comités sont « destinataire(s) des plans d'urgence et (sont) informé(s) des exercices relatifs à ces plans »¹.

5 – Un cadre favorable à la mise en place de procédures d'information

Le droit des organismes génétiquement modifiés en constitue l'un des principaux creuset. Le procédé est classique : dans le dossier accompagnant la demande d'autorisation est incluse une fiche d'information destinée au public comprenant différents éléments parmi lesquels « les méthodes et plans de suivi des opérations et d'intervention en cas d'urgence »². Le mécanisme est quasi systématique et touche tous les domaines pouvant faire intervenir des OGM³ : dissémination de plants dans l'environnement⁴, contrôle des fertilisants⁵, opérations sur produits du corps humain⁶...

De la même manière s'agissant des risques industriels, la question de l'information des populations a eu l'occasion de voir son importance affirmée à plusieurs reprises et notamment

¹ Décret n° 2005-82 du 1^{er} février 2005 relatif à la création des comités locaux d'information et de concertation en application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement (JO du 4 février 2005).

² V. par exemple l'article 2.III du décret n° 95-1172 du 6 novembre 1995 pris pour l'application du titre III de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des OGM, en ce qui concerne les médicaments à usage humain et les produits mentionnés aux 8°, 9° et 10° de l'article L. 511-1 du code de santé publique (JO du 8 novembre 1995).

³ D'un point de vue général sur les mesures d'urgence et la question génétique, V. NIHOUL Paul et MATHIEU Stéphanie, « L'avènement des OGM dans la société de l'alimentation : vers une nouvelle forme d'interaction entre la science et le droit », Revue Trimestrielle de Droit Européen, 1^{er} janvier 2005, n° 1, p. 1-36.

⁴ Loi n° 92-654 (JO du 16 juillet 1992).

⁵ V. l'article 1.G de l'arrêté du 21 septembre 1994 relatif au dossier de demande de dissémination dans l'environnement à toute fin autre que la mise sur le marché et au dossier de mise sur le marché de plants, semences ou plantes génétiquement modifiés (JO du 18 octobre 1994).

⁶ V. l'article 2 du décret n° 98-318 relatif au contrôle des matières fertilisantes et des supports de culture composés en tout ou partie d'OGM (JO du 29 avril 1998).

⁷ V. l'article 3 du décret n° 96-317 du 10 avril 1996 pris pour l'application du titre III de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des OGM, en ce qui concerne les éléments ou produits du corps humain génétiquement modifiés après avoir été prélevés ou recueillis (JO du 13 avril 1996).

par le décret du 28 mai 2001¹, même si celle-ci est majoritairement mise à la charge des exploitants et non de l'administration, y compris en matière de plans d'intervention externes.

Pour autant, loin d'être parfaite, la planification appelle encore des améliorations. Elle comprend en effet un certain nombre de limites à dépasser avant de pouvoir être considérée à jute titre comme l'outil *ad hoc* optimal de traitement de l'urgence environnementale.

b – Les perspectives d'évolution et d'optimisation de la planification de l'urgence

La première d'entre elles découle d'un double constat : celui de l'éparpillement des modalités de planification et de la diversité de contenu des documents d'une part, et celui de la tentation d'une obligation molle de planifier d'autre part². La dissémination non homogène et non exhaustive des différentes modalités compromissaires au sein des documents planificateurs évoquées plus haut, couplée aux velléités observables de faire l'économie d'une évaluation systématique de l'opportunité qu'il y a, dans une situation de fait donnée, à mettre en place une planification d'urgence³, constituent l'un des principaux freins à la portée juridique effective de la planification. L'on ne peut que souhaiter, à l'image du défaut de planification (non urgente) globale en droit interne évoquée au paragraphe précédent, la mise en place d'un véritable régime juridique de la planification de l'urgence, imposant la systématisation, sinon de la planification, du moins de l'évaluation liante de l'opportunité de planifier, et suffisamment souple pour embrasser la diversité des domaines et des périls, tout en étant

¹ Décret n° 2001-470 du 28 mai 2001 relatif à l'information des populations et modifiant le décret no 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence (JO du 2 juin 2001).

² V. notamment en la matière les velléités françaises de ne pas planifier systématiquement en matière d'usager confiné de micro-organismes génétiquement modifiés dans l'affaire CJCE, 27 novembre 2003, *Commission c/ République Française*, Aff. C-429/01, note TROUILLY Pascal, *Environnement*, n° 4/2002, p. 24-25.

³ Affaire *Commission c/ République Française* précitée, la Cour reprochant à la norme française le fait qu'aucune disposition n'impose « clairement l'obligation d'évaluer la nécessité d'établir un plan d'urgence au cas par cas en fonction des risques » (considérant 43).

suffisamment précis et complet pour garantir un degré d'ouverture homogène à ces documents. La systématisation d'une élaboration concertée, de l'information des citoyens, du suivi et de l'adaptabilité permanente... en amont d'une mise en œuvre focalisée permettraient de systématiser de manière opportune la conciliation efficacité / degré d'ouverture dans la gestion de l'urgence.

La deuxième part du constat de la double nature des documents : élaborés par l'administration ou prescrit par elle à destination d'acteurs privés. S'il peut apparaître de bon sens de confier au futur exploitant la charge de prévoir les procédures à suivre au sein de l'installation en cas d'incident ou d'accident nécessitant d'agir d'urgence – puisqu'il est par définition le mieux placé pour connaître la réalité interne de son établissement –, le mécanisme est aujourd'hui tellement généralisé et l'importance desdits documents est tellement fondamentale (puisque l'importance des conséquences de l'incident à l'extérieur est intimement liée à l'efficacité de l'action à l'intérieur de l'installation), que l'on ne peut que s'interroger sur les implications d'une telle « délégation » au privé de la charge de la gestion de l'urgence.

La question est sensiblement la même qu'en matière d'étude d'impact. A force de mettre en avant la proximité de terrain du futur exploitant, on en oublie qu'il vit de l'activité et n'est pas, dans l'absolu, dans la meilleure position pour en révéler les dangers et investir (et donc perdre) les moyens humains et financiers nécessaires à la prévention des risques qu'elle génère. L'intégration des plans d'urgence interne dans les dossiers d'autorisation d'activité telle que cela s'observe de manière assez systématique¹, de même que la formulation par l'autorité de prescriptions relatives à ces plans² ou l'existence de régimes riches en terme

¹ Comme par exemple, pour ne pas prendre le cas le plus courant, en matière d'autorisation d'activité sur le territoire de l'Antarctique ; V. article R. 712-10 du code de l'environnement.

² Pour en rester aux activités sur l'Antarctique, V. notamment l'article L. 712-3 du code de l'environnement. Pour un commentaire global du régime applicable en Antarctique, V. SOMBETSKI-LENGAGNE Delphine, « Commentaire de la loi n° 2003-347 du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement en Antarctique », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 4/2003, p. 447-460.

d'encadrement public de la démarche privée¹, cachent difficilement la délégation de fait de la gestion de l'urgence aux exploitants et la puissante interrogation qu'elle suscite en terme de gestion de la sécurité publique.

Cette démission progressive de la puissance publique ne s'observe pas qu'en matière de planification. Le décret du 9 décembre 1998 portant publication du code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution adopté à Londres le 4 novembre 1993² est à cet égard particulièrement représentatif. Le code pointe l'importance qu'il y a à « préparer (le) personnel aux situations d'urgence »³, précise que chaque compagnie doit être dotée d'un système de gestion de la sécurité comprenant différents éléments parmi lesquels « des procédures de préparation et d'intervention pour faire face aux situations d'urgence »⁴, que « la compagnie devrait établir les procédures pour identifier et décrire les situations d'urgence susceptibles de survenir à bord ainsi que les mesures à prendre pour y faire face »⁵ et « mettre au point des programmes d'exercice préparant aux mesures à prendre en cas d'urgence »⁶, que « le système de gestion de la sécurité devrait prévoir des mesures propres à garantir que l'organisation de la compagnie est à tout moment en mesure de faire face aux dangers, accidents et situations d'urgence pouvant mettre en cause ses navires »⁷... Autant d'obligations à la charge de la compagnie sans que la puissance publique ne soit expressément mentionnée et n'ait à être partie prenante. On notera par ailleurs l'usage du conditionnel qui démontre à quel point la pression et le contrôle des Etats est relatif.

¹ Comme l'arrêté du 7 juillet 2003 modifiant l'arrêté du 5 juin 2001 modifié relatif au transport des marchandises dangereuses par chemin de fer (dit « arrêté RID ») (JO du 17 août 2003) peut sembler en constituer une illustration puisqu'associant mise à jour, communication, information, tests réguliers, possibilité pour le préfet d'imposer un réexamen...

² Décret n° 98-1132 (JO du 16 décembre 1998).

³ Point 1.2.2.3. du code.

⁴ Point 1.4.4. du code.

⁵ Point 8.1. du code.

⁶ Point 8.2. du code.

⁷ Point 8.3. du code.

S'agissant de la planification *stricto sensu* le droit maritime nucléaire apporte également sa contribution à cette réflexion. Le décret du 10 décembre 2001 portant publication de la résolution MSC.88 (71) portant adoption du recueil international de règles de sécurité pour le transport de combustible nucléaire irradié, de plutonium et de déchets hautement radioactifs en colis à bord de navires (recueil INF) adoptée à Londres le 27 mai 1999¹, consacre à cet égard un chapitre entier aux plans d'urgence de bord². La résolution dispose ainsi que « tout navire qui transporte une cargaison INF doit avoir à bord un plan d'urgence de bord »³. Et, élément important, elle précise que « lorsqu'un navire doit disposer d'un plan d'urgence de bord, en vertu d'autres instruments internationaux, les différents plans peuvent être combinés en un seul plan intitulé plan d'urgence de bord maritime »⁴. Les compagnies se voient ici chargées d'effectuer la synthèse d'un droit international dispersé.

L'on ne peut, ici aussi, qu'appeler de ses vœux un réinvestissement massif de la part de la puissance publique dans la planification car elle est la seule à même d'offrir les garanties d'impartialité et de moyens nécessaires. La collaboration, la consultation... des acteurs privés doit certes être maintenue et entretenue, afin de parer à l'éventualité de documents isolés et inadaptés à la matérialité des situations et des acteurs ; mais en résistant à la tentation d'un basculement de la collaboration au transfert de charge.

Enfin, l'efficacité de la gestion de l'urgence serait à n'en pas douter renforcée en prenant la mesure de la filiation de la planification de l'urgence. Dans la perspective des documents évoqués au paragraphe précédent, au premier rang desquels les plans d'action communautaires, l'appréhension de la seule question du traitement de l'urgence survenue fait office de dispositif ultime et manque de perspective. Ne serait-il pas possible de concevoir des

¹ Décret n° 2001-1199 (JO du 18 décembre 2001).

² Chapitre 10 de la résolution.

³ Article 10.1 de la résolution.

⁴ Article 10.3 de la résolution.

documents de planification intégrant la prévention de la survenance de la situation d'urgence elle-même et non son seul traitement en aval de l'incident ? Pour reprendre l'exemple des marées noires, l'appréhension des situations d'urgence qu'elles sont susceptibles de véhiculer gagnerait en efficacité si les modalités de mobilisations des acteurs en situation de crise cohabitaient avec les dispositifs de prévention – tels que la police de la circulation maritime... – au sein d'un même document planificateur véritablement global.

De ce point de vue, les plans ne seraient plus de simples dispositifs techniques organisationnels et muteraient en matrice d'appréhension concertée de périls écologiques dans leur globalité, de la dimension la plus éloignée (incertitude, précaution...) jusqu'à la plus pressante (gestion curative de crises...).

Section 2 – La rénovation/refondation des mécanismes juridiques

classiques : l'exemple de l'institution d'un référé environnement

L'étude des textes et de la jurisprudence relatifs aux procédures juridictionnelles d'urgence a permis de faire apparaître un certain nombre des lacunes du droit applicable en la matière. Si certaines d'entre elles sont intrinsèques aux procédures en cause, d'autres naissent des particularités des problématiques environnementales. La somme de ces inadaptations du droit positif aux risques environnementaux mène à ce qu'une réflexion sur l'éventualité d'une procédure juridictionnelle d'urgence spéciale puisse apparaître pertinente.

Le droit français comprend déjà un certain nombre de procédures spéciales à telle ou telle matière. L'opportunité d'une multiplication des régimes spéciaux ne fait d'ailleurs pas l'unanimité ; et au-delà de leur multiplication, l'idée même de régimes spéciaux est en elle-

même controversée. Pour une partie de la doctrine, répondre à la multiplicité des situations par la multiplication des procédures est par définition, sinon une erreur, du moins une démarche problématique dans la mesure où elle traduit l'incapacité de la norme commune à embrasser la diversité des situations qu'elle est censé régir. La loi, au sens large du terme, doit par principe être une et indivisible, être la même pour tous. Sa modularité dans l'unité, son caractère universel mais déclinable, doivent lui permettre d'être la garante de l'égalité des uns et des autres devant une règle destinée à tous. C'est par exemple ainsi que René Chapus¹ regrette les « alourdissements », l' « opacité », les « complications »... que génère la multiplication des régimes procéduraux d'urgence en droit du contentieux administratif². A côté des procédures généralistes d'urgence (référé suspension, référé liberté, référé conservatoire) existent en effet des procédures généralistes non subordonnées à la caractérisation de l'urgence (référé provision, référé instruction, référé en constatation de faits) et des procédures d'urgence spécifiques à certaines matières (référé audiovisuel, référé fiscal, contestation des arrêtés de reconduite à la frontière...)³.

L'opportunité d'un régime spécifique à l'environnement s'expose donc elle aussi, par définition, à ce type de réserves. L'on peut par ailleurs noter que certains pays ne connaissent qu'un seul et même régime d'urgence valable pour toutes les matières dont il est possible d'avoir à connaître. C'est par exemple ainsi qu'Erdogan Bulbul exclut les référés français

¹ CHAPUS René, Droit du contentieux administratif, 2001, Montchrestien, 1339 p., n° 1513.

² V. également récemment sur l'évocation de l'opportunité des procédures spéciales : BAILLON-PASSE Christian, « Le référé précontractuel : une procédure non urgente au royaume de l'urgence, ou l'importance du parfum dans le contentieux administratif de l'urgence », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} janvier 2004, n° 03/18, p. 3107-3118.

³ Précisons que la réforme du 30 juin 2000 a cependant fait disparaître un certain nombre de procédures spéciales antérieures telles, par exemple, que la procédure spécifique applicable en matière d'affichage publicitaire. V. notamment sur ce sujet : STREBLER Jean-Philippe, « Affichage publicitaire : la fin de la procédure spécifique de référé », Actualité Juridique du Droit Administratif, n° 1/2002, p.22-24 ; ou plus récemment ZAVOLI Philippe, « Affichage publicitaire », Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2003, p. 379-380 à propos des décisions TA Grenoble, 28 mai 2002, *Société France Quick SA* et CE, 28 juin 2002, *Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/ D. Levêque*.

spéciaux du cadre de son étude comparative entre les droits turc et français du contentieux administratif de l'urgence, le droit turc ne comprenant pas de procédures équivalentes¹.

Pour autant, la réflexion à venir sur les possibles éléments constitutifs d'une procédure administrative d'urgence environnementale spéciale mérite à notre sens d'être menée, et ceux pour deux raisons principales.

Raisonné en terme de procédure spéciale permet d'une part à la réflexion de s'axer sur la thématique environnementale spécifiquement traitée. Il n'est pas nécessaire dans ces conditions de prendre en considération, en terme d'opportunité, l'impact d'une disposition procédurale nouvelle sur l'ensemble du contentieux administratif dans la mesure où la spécialité de la procédure nous épargne d'éventuelles interactions. L'impact d'une application généralisée à l'ensemble du contentieux administratif des hypothèses qui vont être soulevées relève d'une étude globale des procédures administratives d'urgence et dépasse de beaucoup le cadre d'une étude environmentaliste.

D'autre part, s'il est vrai que certains domaines peuvent parfois présenter des spécificités toutes relatives justifiant mal la nécessité de les voir soumis à un régime spécial dérogatoire, tel n'est pas forcément le cas de tous les domaines dits ou prétendus spécifiques. Pour ne parler que du droit de l'environnement, les notions d'irréversibilité ou de précaution sont véritablement propres à la matière et génèrent des réflexions et conséquences procédurales potentielles tout aussi spécifiques. S'il ne peut qu'être recommandé de ne pas abuser des régimes spéciaux afin de préserver la clarté et l'unité du droit, la tentation du culte des régimes généraux doit tout autant être écartée lorsqu'elle suppose la négation des particularités de certains domaines appelant des réponses spéciales n'ayant pas lieu de s'appliquer ailleurs.

¹ BULBUL Erdogan, Constat d'urgence et référé dans le contentieux administratif français et turc, Th. Paris II, 1996.

S'agissant du droit de l'environnement, les axes de recherche sont multiples, mais deux thèmes fédérateurs principaux se dessinent et permettent d'organiser et de structurer la réflexion.

Le premier porte sur la pertinence de la distinction contentieux du provisoire / contentieux au fond. Cette articulation se conçoit dans le cadre de contentieux classiques au sens où l'illégalité née de l'exécution de la décision contestée est en elle-même le principal problème à résoudre. L'exécution de la décision matérialise dans ce cas l'illégalité. Mais le contentieux de l'environnement, notamment en raison de la fréquente irréversibilité des dommages en cause, s'accommode mal de cette distinction (paragraphe 1). Et c'est dans le cadre de cette procédure unifiée qu'un certain nombre d'évolutions techniques en terme d'identité du demandeur, d'actes contrôlables, de compétence liée du juge..., dont l'opportunité a déjà pu être esquissée au chapitre précédent, peuvent être développées (paragraphe 2).

***Paragraphe 1 – Vers une fusion des contentieux provisoire/principal
en matière d'urgence environnementale***

L'éventuelle disparition de la dualité procédurale actuelle doit être appréhendée tant du point de vue de son opportunité théorique dans le cadre d'un bilan coût/avantage prospectif (a), que de sa crédibilité par l'examen de systèmes alternatifs l'incarnant en partie (b).

a – Le bilan coût/avantage de la fusion procédurale

Le dessein d'une telle fusion en matière de protection de l'environnement serait, dans la continuité de ce qui a été exposé précédemment, de parer aux dommages irréversibles ou irréparables, en permettant aux affaires susceptibles de les engendrer d'être jugées dans les plus brefs délais, sur le fond et par une juridiction offrant toutes les garanties d'une formation classique.

Mais le procédé présenterait en réalité un double dividende, car en parallèle de cet intérêt écologique, le fait qu'une affaire puisse être jugée rapidement sur le fond permet également d'accroître la sécurité juridique des parties. Dans le cas d'un permis de construire par exemple, lorsque la suspension est prononcée, le propriétaire, l'entrepreneur en charge des travaux... se retrouvent en position délicate, devant arrêter la construction sans certitude quant à la pérennité de l'interdiction et plus généralement quant à l'avenir des travaux entrepris. Ces acteurs ont tout intérêt à être fixés le plus rapidement possible sur le sort de l'opération en cours.

Mais encore faut-il qu'en parallèle, les inconvénients potentiels induits ne l'emportent pas sur ces avantages de bon sens. La question de la « bonne jugeabilité » d'urgence du fond de l'affaire se situe au premier rang de ces interrogations. Le modèle est certes bien différent de ce que l'on a coutume de côtoyer en droit français puisqu'il serait question de trancher l'affaire sur le fond dans le cadre de procédures d'une rapidité comparable à celles des procédures d'urgence accessoires actuelles. La temporalité de droit commun en matière de décisions de justice se compte aujourd'hui en mois ou en années, et si les délais contentieux sont aussi importants au fond, ce n'est en aucun cas pour permettre à la justice de s'exercer dans les meilleures conditions, bien au contraire. Ces délais sont avant tout le fruit de

l'encombrement des tribunaux. La trop grande lenteur des procédures par ailleurs condamnée comme chacun sait par la Convention européenne des droits de l'Homme puisque le droit d'être jugé dans un délai raisonnable est l'une des dimensions majeures du droit à un procès équitable. Les arrêts *Richart-Luna* et *Kudla* en ont respectivement rappelé la triste actualité¹ et élargi l'assise textuelle².

Loin d'être nécessaires au bon exercice de la justice, les délais de jugement actuels sont bien au contraire facteurs de dilution et d'insécurité juridique. Si certains longs délais s'imposent parfois en raison de la complexité d'une affaire, de la nécessaire production d'études scientifiques laborieuses..., sauf circonstances particulières, le tout venant des affaires de justice peut tout à fait être jugé sur le fond en quelques jours ou quelques semaines si l'on s'en donne les moyens humains et matériels. Il s'agit d'une question d'effectifs, d'organisation et de volonté politique, dimensions dépassant le cadre d'un propos juridique scientifique. Le fait de juger nécessaire d'affecter ces moyens à la justice administrative et de délaissier corrélativement un autre domaine d'action publique et une question politique, et non juridique.

Reste que le modèle théorique est envisageable et mérite d'être étudié, juridiquement parlant. Il s'incarne d'ailleurs, partiellement au moins, dans un certain nombre de mécanismes existants dans des domaines précis étrangers au droit de l'environnement, permettant à l'hypothèse de jouir d'antécédents crédibles.

¹ CEDH, 8 avril 2003, *Richart-Luna* (un délai de douze ans y est jugé excessif malgré les trois années imputables au fait de la requérante).

² CEDH, Gde Ch., 26 octobre 2000, *Kudla* (ouverture à l'article 13 des problèmes de délai raisonnable ; V. FLAUSS Jean-François, « Le droit à un recours effectif au secours de la règle du délai raisonnable : un revirement de jurisprudence historique », Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme, n° 49/2002, p. 17.

b – L’existence de modèles partiels

La réflexion sur une éventuelle procédure unique n’est pas dénuée de toute assise en droit positif. Des modèles existent, ne renvoyant pas nécessairement à l’ensemble des éléments évoqués mais permettant malgré tout d’étayer et de crédibiliser la réflexion théorique.

Tel est le cas en droit interne, de manière fort éloignée des considérations écologiques, en matière de contestation des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière. Cette procédure d’urgence connaît un grand nombre de spécificités vis-à-vis non seulement du droit commun du contentieux administratif, mais également des autres procédures d’urgence. René Chapus n’hésite d’ailleurs pas à la qualifier de procédure « hors normes »¹.

Le délai de base est en la matière de quarante-huit heures, ce qui range incontestablement la procédure dans la famille des procédures d’urgence, et même des plus rapides d’entre elles. Mais alors que de manière générale ne peuvent être prononcées que des mesures provisoires, et ce en raison du caractère accessoire du recours censé ne viser que la période antérieure au jugement au principal, le juge rend ici un jugement et non une ordonnance, et prononce des mesures définitives.

L’obstacle théorique n’est donc pas infranchissable, y compris en droit interne, d’autant qu’à l’image des autres procédures d’urgence plus « classiques », le juge compétent est ici un juge unique – le président du tribunal administratif dans le ressort duquel se situe le préfet signataire de l’arrêté – alors que le mécanisme proposé en matière d’environnement préserverait l’équilibre et l’équité de la procédure en contrebalançant la nature non provisoire des décisions prises par la collégialité de la formation de jugement.

¹ CHAPUS René, Droit du contentieux administratif, 2001, Montchrestien, 1339 p, n° 1697.

A la marge de notre réflexion en droit interne, le droit international offre des pistes de travail intéressantes susceptibles d'éclairer, à défaut d'inspirer le propos. Le protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement¹, introduit en droit français par le décret de publication du 18 septembre 1998², offre un exemple de procédure unitaire en cas d'urgence écologique. Il ne s'agit pas ici bien entendu de comparer ce qui n'est pas comparable et de vouloir transposer en droit administratif interne des procédures de droit international imprégnées de pratiques diplomatiques. Mais le modèle existe et mérite à ce titre d'être évoqué afin de mettre en perspective, *mutatis mutandis*, les projections proposées en droit interne.

Dans le cadre de la gestion du territoire antarctique, le règlement des différends est organisé par les articles 18 à 20 du protocole précité. Ces derniers prévoient tout d'abord de privilégier le règlement négocié du litige.³ Les juges n'ont à connaître du litige qu'en cas d'échec de cette première étape, à savoir « si les parties à un différend⁴ (...) ne sont pas convenues d'un moyen de le régler dans un délai de douze mois à partir de la demande de consultation prévue à l'article 18 ». La juridiction compétente peut être selon les cas un tribunal arbitral ou la Cour internationale de justice⁵.

Dans ce cadre, l'appendice au protocole dispose en son article 6 que « nonobstant le délai prévu à l'article 20 du Protocole, une partie au différend peut demander, à tout moment, par une notification faite à l'autre partie ou aux autres parties au différend et au Secrétaire⁶ (...),

¹ Signé à Madrid le 4 octobre 1991.

² Décret n° 98-861 (JO du 25 septembre 1998).

³ Article 18 du protocole : « En cas de différend relatif à l'interprétation ou à l'application du présent Protocole, les Parties au différend se consultent dès que possible, à la demande de l'une d'entre elles, en vue de régler le différend par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix ».

⁴ Seuls sont concernés les différends « relatif à l'interprétation ou à l'application des articles 7, 8 ou 15, ou, sauf si une Annexe en dispose autrement, des dispositions de toute Annexe, ou de l'article 13, dans la mesure où celui-ci s'applique à ces articles et dispositions », article 20 alinéa 1 du protocole.

⁵ Article 19 alinéa 1 du protocole : « Lors de la signature, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation du présent Protocole ou au moment où elle y adhère, ou à tout autre moment par la suite, chaque Partie peut choisir, par déclaration écrite, un des deux moyens indiqués ci-après, ou les deux (...) a) La Cour internationale de justice ; b) Le tribunal arbitral ».

⁶ Conformément à l'article 4 de l'appendice au protocole.

que le Tribunal arbitral soit constitué d'extrême urgence pour indiquer ou prescrire des mesures conservatoires urgentes conformément au présent article. Dans un tel cas, le Tribunal arbitral est constitué dès que possible conformément à l'article 3, à la différence que les délais prévus aux alinéas b, c et d du paragraphe 1 de l'article 3 sont ramenés à quatorze jours dans chaque cas. Le Tribunal arbitral statue sur la demande de mesures conservatoires urgentes dans un délai de deux mois à compter de la nomination de son Président. »¹

Précisons que cette procédure ne remplace pas la procédure classique, elle l'anticipe à l'image des procédures d'urgence française. Le point 4 de l'article 6 du protocole est à cet égard sans ambiguïté, précisant que « lorsque le Tribunal arbitral a rendu sa décision sur une demande de mesures conservatoires urgentes conformément au paragraphe 3 ci-dessus, le règlement du différend est effectué conformément aux articles 18, 19 et 20 du Protocole ». Il ne s'agit donc pas d'une fusion des procédures telle qu'envisagée dans le cadre d'une procédure d'urgence environnementale spéciale. Pour autant, un élément important doit être relevé dans ce point 3 de l'article 6 de l'appendice au protocole. De manière classique, les délais sont raccourcis afin de pouvoir faire face à l'urgence de la situation. Mais l'originalité vient de ce que le tribunal est constitué « conformément à l'article 3 » de l'appendice au protocole, article 3 précisant notamment le nombre et le mode de nomination des arbitres. En d'autres termes, la formation qui a à connaître du contentieux de l'urgence est la même que celle qui a à connaître de l'affaire au fond. L'accélération de la procédure née du raccourcissement des délais ne remet pas en cause les modalités d'exercice de la justice adoptées par les Parties. L'on s'adapte à l'urgence en accélérant les délais de justice, mais à la différence du droit administratif interne, sans altérer les équilibres du système juridictionnel de droit commun.

¹ Article 6 point 3 de l'appendice au protocole.

***Paragraphe 2 – Economie générale de la procédure spéciale
de référé environnement***

La première des questions que suscite la présentation générale de la procédure nouvelle est celle des risques encourus et des actes contrôlables, d'un point de vue chronologique d'une part, mais également en ce que les axes d'évolution dont les grands traits vont être dessinés dans ce paragraphe, par leur nature exorbitante, pausent avec force la question de leur éventuel détournement.

a - Le risque d'irréversibilité et les actes contrôlables

La procédure unique dont les grands traits vont être peints ici est relativement exorbitante et doit donc correspondre à des risques eux-mêmes particulièrement graves. Toute affaire relative de près ou de loin à la protection de l'environnement n'a pas vocation à relever de cette procédure. Dans cette mesure, seuls les risques les plus graves, au premier rang desquels le risque d'irréversibilité, devraient permettre le déclenchement de cette procédure. Les juges amenés à connaître d'une telle requête devraient donc examiner en premier lieu si la condition d'irréversibilité est ou non remplie, et déclarer la demande irrecevable si tel n'était pas le cas. A charge alors au juge de développer une jurisprudence ambitieuse en la matière, en s'inspirant notamment de la décision *Commune de Dury*¹ dont la portée semble pouvoir être potentiellement fondamentale en raison de l'usage d'un article indéfini : elle mentionne en effet le « caractère difficilement réversible de la construction d'un² bâtiment autorisé par un permis de construire », laissant songer à une possible systématisation.

¹ CE, 9 juin 2004, *Commune de dury*.

² Souligné par nous.

Mais ce fléchage précis des périls encourus autorise parallèlement, et à l'inverse, l'extension de la notion d'acte contrôlable.

L'affaire *Association pour la protection de la population et de l'environnement des vallées de la Creuse et de la Gartempe* de 2001¹, déjà évoquée au titre précédent, fut l'occasion d'appréhender la conception limitée du champ des actes contrôlables via les procédures d'urgence dont pouvait parfois faire preuve le juge administratif, son raisonnement étant structuré autour de la notion d'acte préparatoire et du rejet de la théorie des opérations complexes.

Une piste d'évolution en la matière pourrait être de considérer l'opération dans sa totalité en renonçant à concevoir l'application des procédures d'urgence en fonction du lien supposé plus ou moins direct avec la réalisation du préjudice, et en se focalisant sur la nature dudit préjudice et son éventuelle irréversibilité.

La question se pose en droit de l'environnement plus qu'ailleurs dans la mesure où la temporalité des risques environnementaux est bien souvent particulière. Lorsque l'on se situe par exemple dans le cadre d'une affaire où le risque est incertain (quant à son existence-même, à la possibilité de sa réalisation et à la temporalité de celle-ci), il n'est plus possible de raisonner selon les schémas traditionnels de la prévention. L'on ne situe plus dans le cadre basique d'une activité x générant des dangers y dans un temps z et renvoyant écho à une réponse type. Le lien temporel n'est plus pertinent, court-circuité par une incertitude rendant la substance du raisonnement à tenir d'une toute autre nature. Lorsque l'on part de ce point théorique, l'action d'urgence du juge n'a plus à être liée à une prétendue proximité d'avec le danger. L'opération juridique en cause est liée de manière substantielle et non temporelle à la réalisation du risque. Dès lors l'appréhension de l'opération juridique dans sa globalité,

¹ CE, 8 mars 2001, *Association pour la protection de la population et de l'environnement des vallées de la Creuse et de la Gartempe*.

incluant ainsi également les actes jugés préliminaires ou préparatoires, prend tout son sens ; et une action juridictionnelle d'urgence les incluant devient elle aussi pertinente.

Cette technique présenterait par ailleurs le double dividende, ici aussi, d'accroître la sécurité juridique des parties puisqu'il est intrinsèquement fragilisant d'attendre que l'opération à contester soit suffisamment avancée pour pouvoir en prononcer la suspension. Le demandeur comme le défendeur ont tout à gagner à cela, économisant temps et argent en étant fixés le plus tôt possible sur le sort de ladite opération.

b – Un recours unique appuyé par un interlocuteur institutionnel

Les propositions suivantes sont inspirées de la distinction procédurale fonction de l'identité du demandeur qu'effectue le code de justice administrative. La plus grande d'entre elle réside dans le couple demandeur individuel / demandeur institutionnel.

Le code dispose ainsi, tel qu'évoqué précédemment, que « les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3^e alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-après reproduit : (...) le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois. »¹

L'on observe ici que la suspension n'est plus subordonnée à la qualification de l'urgence. Une seule des deux conditions valables dans le cas général est nécessaire : le doute sérieux sur la légalité. La dérogation est du même ordre que celle mise en place en cas d'avis défavorable

¹ Article L. 554-1 du code de justice administrative. Régime issu de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (JO du 3 mars 1982).

du commissaire ou de la commission d'enquête dans le cadre de certaines opérations d'aménagement.¹ Dans les deux cas l'urgence est présumée. S'agissant de l'article L. 554- 1 du code de justice administrative, la seule différence d'avec l'article L. 521-1 du même code réside dans le fait que le demandeur est le préfet et non un particulier ou un demandeur *lambda*. En présumant ainsi l'urgence le code fait écho à la crédibilité de la demande via l'identité de son auteur. Lorsque les services préfectoraux défèrent un acte administratif, il est en effet probable que l'acte en cause soit véritablement contestable, là où les recours des citoyens, non professionnels, non juristes, sont par nature plus aléatoire. Remarquons cependant que la condition présumée n'est pas celle qui aurait pu sembler être la plus naturelle. L'on évoque ici le sérieux, par nature, des requêtes issues des services préfectoraux. Or des deux conditions, celle qui se rapproche le plus des missions et des compétences de ces services est sans aucun doute le doute sérieux quant à la légalité. La filiation de cette condition avec le recours principal en annulation est bien plus importante que pour la condition d'urgence, véritable spécificité du recours provisoire. En admettant que le contentieux provisoire renvoie à des éléments qualifiables de grossiers, il aurait été de bon sens, en cas de demande de suspension introduite par le préfet en marge de son déféré, de présumer le doute sérieux. L'urgence est l'élément le plus mouvant, le plus subjectif des deux conditions classiques nécessaires à la suspension. Le fait de la présumer elle, de manière contradictoire au vu de ce qui a pu être dit précédemment, renforce en tout état de cause la probabilité du prononcé de la suspension. Si les services préfectoraux défèrent un acte administratif, c'est qu'ils estiment cet acte illégal et que le juge de l'urgence a toute les chances, sinon d'avoir exactement la même conviction, du moins de reconnaître qu'un doute sérieux existe.

¹ Article L. 554-12 du code de justice administrative.

Pour en revenir à la distinction des demandeurs synonyme ici de hiérarchie en terme de crédibilité, la remarque est d'autant plus vraie en droit de l'environnement puisqu'une très grande part des recours y est exercée par des associations de protection plus ou moins au fait du droit et dont la nature des arguments exposés à l'appui de leur requête relève parfois plus du revendicatif que du juridique.

Cette origine majoritairement associative des recours en justice n'est pas une coïncidence. Elle vient de ce que les pouvoirs publics ne sont soit pas en mesure d'être correctement informés des illégalités commises en la matière, soit qu'informés, ils n'attaquent pas en justice autant qu'ils le devraient¹. En tout état de cause l'origine associative des recours est le symptôme d'un dysfonctionnement des pouvoirs publics.

La piste d'évolution pouvant être esquissée ici serait donc d'améliorer de la qualité des recours exercés tout en rendant plus cohérente et unitaire la diversité des procédures susceptibles d'être mises en œuvre.

Ce souci de cohérence et d'unicité mène à songer, dans le cadre d'une possible procédure environnementale spéciale, à la fusion de ces recours dont les différences sont liées à l'identité de leur auteur. Pour autant, l'abandon de l'un des deux systèmes au bénéfice de la généralisation du second ne semble positif dans aucun des cas. Sauf à supprimer de manière générale la condition d'urgence et à suspendre automatiquement un grand nombre de décisions dont la suspension ne présente aucune urgence, le régime spécial des référés ne peut être étendu à la totalité des autres recours. A l'inverse, la suppression du régime spécial applicable aux demandes de suspension accompagnant un déferé préfectoral serait un recul en terme de protection. La généralisation d'aucun des deux régimes n'étant souhaitable, c'est à leur synthèse qu'il faut songer. Il s'agirait à ce titre d'allier la qualité et le sérieux général des recours préfectoraux à l'efficacité des associations en terme d'information et de connaissance

¹ S'agissant du déferé préfectoral, ne sont bien entendu concernés que les actes des collectivités locales. Lorsqu'il s'agit de contester un arrêté préfectoral, il est certain que le représentant de l'Etat n'agira pas à l'encontre de sa propre décision qu'il estime, sauf schizophrénie, légale.

du terrain. L'institution d'un interlocuteur étatique spécialisé en droit de l'environnement serait à ce titre d'une grande pertinence. Ce « médiateur environnement » pourrait servir de réceptacle aux requêtes d'urgence des associations ou des particuliers en matière de droit de l'environnement afin de les relayer devant le juge administratif, de les étayer juridiquement... et de les orienter, pour celles qui le nécessiteraient, vers la procédures spéciale. Dans le cadre de cette dernière, le demandeur déposerait d'une seule et même requête et non plus de deux, l'une en annulation au principal et l'autre en vue de régler la question de l'urgence.

De plus, sauf à croire en la perfection du droit, il existe de nombreuses situations dans lesquelles l'absence d'illégalité n'est pas synonyme d'absence d'atteinte à l'environnement. Dans ces situations, si l'action du juge n'a pas lieu d'être, l'interlocuteur institutionnel évoqué plus haut pourrait tenir un double rôle : recenser et synthétiser ces situations pour étayer de futures réformes du droit normatif, voire mettre en œuvre des pouvoirs propres en situation d'urgence (de ce dernier point de vue le statut adéquat pourrait être celui d'une autorité administrative indépendante).

c - Le délai d'examen de la requête et l'effet suspensif du dépôt

La section du code de justice administrative relative à la suspension sur déféré¹ apporte à ce titre un certain nombre d'autres éléments de réflexion que l'allègement de moyens de l'article L. 554-1 précédemment évoqué.

Le code précise ainsi que « lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. »² L'hypothèse de base est

¹ Articles L. 554-1 et s. du code de justice administrative.

² Article L. 554-3 du code de justice administrative.

ici la même que pour l'article L. 554-1, il s'agit d'une demande de suspension accompagnant une demande principale d'annulation déposée par un préfet dans le cadre de son contrôle des actes des autorités décentralisées¹. La particularité vient de ce qu'il est statué sur la demande de suspension sous quarante-huit heures et non plus sous un mois, et ce en raison de l'atteinte potentiellement portée à une liberté publique ou individuelle. L'article L. 554-3 du code de justice administratif est en réalité le pendant du référé liberté (article L. 521-2 du code de justice administrative) en matière de déféré préfectoral.

Dans le cadre de la procédure environnementale spéciale, la mise en place d'un tel délai serait recommandé dans la mesure où les deux éléments le justifiant seraient également réunis : la particulière gravité (l'irréversibilité à l'image de l'atteinte à une liberté privée ou publique) et la crédibilité du demandeur (organe étatique spécialisé à l'appui de la demande à l'image de l'autorité préfectorale).

L'article L. 554-2 du code de justice administrative complète également l'article L. 554-1 en précisant que « jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire. »² A la « qualité » du demandeur s'ajoutent ici l'importance particulière des domaines concernés (l'environnement y trouve une place indirecte via le droit de l'urbanisme) et la célérité particulière avec laquelle la demande de suspension est déposée. La réunion de ces différents éléments mène à ce que la suspension soit automatique jusqu'à décision juridictionnelle, sous

¹ Cette procédure vient elle aussi de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (JO du 3 mars 1982) et s'inscrit dans la perspective des nouveaux contrôles qu'il a fallu mettre en place pour encadrer la décentralisation.

² Article L. 2131-6 alinéa 4 du code général des collectivités territoriales.

réserve d'une durée maximale de suspension pré-décisionnelle d'un mois. La question n'est pas ici de lier définitivement le juge quant au prononcé de la suspension puisque celle-ci est provisoire et précisément pré-décisionnelle. Mais en réalité, et matériellement, cela y revient pour une grande part. La « gravité » au sens large de la situation, née de la réunion des trois éléments précités, mène à ce que la décision soit suspendue provisoirement, pour des raisons objectives, en amont de la prise de décision du juge.

Ici aussi dans le cadre de la procédure environnementale spéciale, la mise en place d'une telle suspension pré-décisionnelle automatique peut être recommandée, la gravité et la crédibilité en constituant les motifs, et la rapidité avec laquelle serait rendue la décision de justice venant interrompre la suspension provisoire en limitant les conséquences dommageables éventuelles pour la partie adverse.

d - Une formation de jugement collégiale

Dans la mesure où le fond serait ici jugé, et eu égard à l'importance des risques en causes, il apparaît nécessaire d'offrir aux justiciables l'intégralité des garanties dont ils jouissent dans le cadre d'un contentieux principal classique. Les allègements procéduraux actuellement en vigueur, tels que l'institution d'un juge unique, sont déjà sujets à controverse dans le cadre des contentieux provisoires basiques, mais les risques qu'ils génèrent seraient ici d'autant plus pressants. Encore une fois, un juge unique ne juge pas mieux parce qu'il est unique, quand bien même la contrainte temporelle est-elle forte. Le fond des allègements de ce type ne renvoie qu'à des considérations de moyens et de personnel. Leur seule vertu est de rendre possible l'exercice d'une justice administrative d'urgence au sein d'un système engorgé dont les structures humaines, matérielles et financières n'ont pas été accrues.

Notons enfin l'existence d'un modèle historique de collégialité de la formation de jugement amenée à statuer d'urgence. En 1953, l'Assemblée nationale débattit d'une loi en préparation¹ qui, abandonnée, se déclina en projet de décret-loi. Or ce décret-loi, abandonné à son tour, prévoyait expressément de confier au tribunal dans son entier et non plus à son seul président la compétence en matière de sursis à exécution.

e - L'examen de la requête en première instance

La requête étant unique, la décision juridictionnelle le serait également. La fusion de la décision provisoire et de la décision principal reviendrait en réalité à ce que l'on juge le principal dans des délais pour l'instant réservés aux contentieux provisoires. Sauf circonstances exceptionnelles dûment explicitées et motivées telles que la production d'études scientifiques, la levée d'un certain nombre d'incertitudes... l'irréversibilité encourue impose cette rapidité. Sous réserve des circonstances sus-évoquées, il s'agit essentiellement d'une question de moyens, sans révolution juridique, à moins que cela en soit déjà une.

Par ailleurs, un encadrement plus strict de la compétence du juge dans certaines hypothèses particulièrement complexes semble devoir s'imposer. En arrière-plan de la suspension provisoire automatique évoquée plus haut s'opposait en réalité deux légitimités : celle de la norme et celle du juge. L'arbitrage du juge connaît bien des vertus qu'il ne s'agit pas ici de contester d'une manière générale. Mais certaines hypothèses particulières, au sein desquelles le risque d'irréversibilité occupe une place de premier choix, en révèlent les limites. Tel est notamment le cas des situations d'application potentielle du principe de précaution. Il revient

¹ V. notamment les séances des 13, 17 et 26 mars 1953.

au législateur de trancher un certain nombre de choix de société qu'il n'appartient pas au juge, gardien du seul droit, d'arbitrer.

Dans un souci de bonne justice et eu égard à la puissance de la procédure mise en place, il serait enfin opportun de transposer à la procédure nouvelle la disposition spécifiquement urbanistique de motivation intégrale du jugement¹.

f - Le maintien d'un appel accéléré et suspensif

La disparition de l'appel dans cadre de certaines procédures d'urgence est déjà sujet à polémique malgré le caractère provisoire des décisions de justice concernées. Mais la décision rendue via la mise en oeuvre de la procédure nouvelle touchant au fond de l'affaire, la nécessité d'un appel s'avère strictement incontournable. Cependant, afin de préserver tant l'exigence d'une justice rapide en situation d'urgence – parfois mise en avant pour justifier de la disparition de l'appel en matière de référé suspension notamment – que la sécurité juridique, un parallélisme des formes devrait être respecté entre l'appel et le jugement de première instance ; du point de vue des délais (du même ordre que ceux évoqués au titre de la décision de première instance) comme du caractère suspensif de la saisine de la juridiction.

Par ailleurs, la disparition de l'appel a parfois pu être présentée comme compensée par le pouvoir d'adaptation de sa décision dont le juge administratif des référés se voit doté de part

¹ Cf. article L. 600-4 du code de l'urbanisme. Cette disposition serait tout aussi intéressante en droit de l'environnement qu'en droit de l'urbanisme *stricto sensu* puisque fondée, selon Philippe BENOIT-CATTIN, sur « les vertus que l'on peut escompter d'une détection rapide des vices affectant la décision et permettant de l'en purger à bref délai : l'impératif de rapidité doit s'accompagner d'une efficacité pédagogique dans l'intérêt d'une bonne administration, et en définitive du bénéficiaire de l'acte attaqué », cf. BENOIT-CATTIN Philippe, « Le contentieux de l'urbanisme après la loi Bosson du 9 février 2004 », *La semaine juridique JCP*, édition N, 1994, n° 23, Doctrine, p.207-214, p. 209.

cette réforme. Ce « pouvoir de modulation », pour reprendre l'expression employée par le Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat M. Labetoulle, est certes fondamental : « C'est un élément essentiel de la réforme. Le juge doit moduler les effets de sa décision quant à l'acte concerné et moduler également dans le temps (...). Le "tout ou rien" c'est fini ! Le juge de la suspension devient plus administrateur. Il peut prendre des mesures provisoires de suspension pour quinze jours puis revenir sur sa première décision, dès lors qu'il est mieux éclairé sur l'affaire. L'article L. 521-4 prévoit la possibilité de modifier la première décision dès lors que l'on a connaissance d'un "élément nouveau". Ce peut être totalement nouveau, tout moyen nouveau : le juge peut changer d'avis dans l'intervalle »¹.

Cet élément est en effet fondamental de part la souplesse et l'adaptabilité qu'il confère à la décision d'urgence. Pour autant, tel que nous l'avons dit précédemment dans le cadre de l'étude de la réforme du 30 juin 2000, ce mécanisme est loin d'offrir les mêmes garanties qu'un appel en bonne et due forme en raison, principalement, du fait que c'est le juge auteur qui assure le suivi de sa décision, ce qui ne permet pas, à la différence de l'appel, d'offrir une pluralité de regards et de décisions sur le fond avant la cassation. Plus que de lui être alternatif, il lui est en réalité complémentaire. Ainsi, la procédure unique décrite ici combinerait d'une part le pouvoir de modulation de la décision d'urgence par le juge auteur, tout en préservant un droit d'appel plein et entier relativement à cette même décision afin de garantir et le suivi des décisions de justice, et la dualité des regards au fond.

¹ Propos tenus lors de la journée d'étude sur la réforme du 30 juin 2000 organisée par la faculté de droit de Lyon le 11 décembre 2000.

Conclusion

Les développements précédents révèlent que la confrontation de la notion d'urgence au droit de l'environnement met au jour des problématiques techniques dépassant l'interrogation philosophique première évoquée en introduction et relative au fait de savoir dans quelle mesure l'urgence est ou non devenue « le registre temporel courant de la production juridique contemporaine »¹. La rapidité globale et exponentielle de la société de la connaissance et de l'information qui sert de fait, à tort ou à raison, d'étalon à la production juridique d'aujourd'hui, n'obère pas, en droit, la dimension technique à laquelle renvoie la notion d'urgence : un droit spécial qu'impose une situation factuelle spéciale. Sauf à vider le concept juridique de sa substance, l'urgence reste couplée à l'idée de dérogation et ne peut pas être utilisée, en tant que telle, pour qualifier le droit commun.

Cette réalité matérielle de l'urgence juridique, certes plus limitée ou du moins plus technique, n'est pour autant pas économe d'interrogations et de remises en cause.

C'est à ce titre sans doute le principe de précaution qui cristallise le mieux la portée de la cohabitation urgence/environnement. Il interroge en effet puissamment la théorie générale de l'urgence en malmenant la correspondance théorique existant en principe entre les temporalités de l'action administrative, et des faits matériels qui la génèrent. Dans l'hypothèse d'une action administrative immédiate, relative à une menace, connue ou non, pouvant se matérialiser à tout moment ou ne jamais rester qu'une hypothèse d'école, le non parallélisme des temporalités entre les faits matériels et les actes consécutifs est manifeste dans la mesure

¹ François OST, Le temps du droit, Paris, Odile Jacob, 1999, 376 p., p. 283.

où la menace n'est par définition pas plus importante le jour où elle se réalise que les jours, mois ou années précédents, alors même que l'action administrative, elle, ne souffre aucun retard.

Mais le corps de cette thèse le démontre, la problématique urgence/environnement n'a pas pour unique débouché le diagnostic d'éventuelles contradictions. Elle se prolonge jusqu'à la recherche d'outils à même de dépasser ces dernières.

En matière de précaution, le dépassement s'articule ainsi autour de la notion d' « exposition au danger ». Ainsi Karine Foucher conçoit-elle, en matière sanitaire, que « si par l'expression "risque grave et immédiat", on vise la proximité temporelle des dommages, du préjudice, alors les textes imposant cette condition à l'intervention des autorités de police n'autorisent pas l'adoption de mesures de précaution. C'est ce à quoi semble renvoyer l'acception classique de la notion d'urgence. Si par contre on vise l'exposition au danger, alors la prévention du risque peut très bien requérir une action urgente sans pour autant que les effets dommageables ne surviennent immédiatement »¹. L'incertitude scientifique mène à ce que l'on ne puisse pas être certain de l'imminence du péril, mais mène réciproquement, et tout autant, à ce que l'on ne puisse pas davantage écarter l'éventualité de cette imminence. La notion d'exposition au danger court-circuite la difficulté théorique qu'il peut y avoir à agir d'urgence afin de prévenir un péril non immédiat, car plus qu'imminente, elle est actuelle.

L'urgence en droit de l'environnement est incontestablement dotée d'un important potentiel d'interpellation de la théorie générale pouvant se traduire, tel qu'illustré plus haut, par des enrichissements théoriques à portée globale. En deçà, ce pouvoir d'interpellation peut également faire office d'élément déclencheur de réflexions juridiques plus ponctuelles. Tel est

¹ FOUCHER Karine, Principe de précaution et risque sanitaire, L'Harmattan, 2002, 560 p., p. 385.

par exemple le cas de l'hypothèse avancée d'un ordre public écologique autonome ou du moins identifiable en tant que tel, et à laquelle peut sembler faire intrinsèquement écho l'urgence écologique, en ce qu'elle renvoie de fait à l'arbitrage entre un droit commun et un droit spécial eux-mêmes sous-tendus, de près ou de loin, par des ordres publics distincts.

D'une manière générale, au sortir des réflexions menées au long des pages précédentes, le principal apport de la confrontation urgence/environnement ressort sans conteste comme étant la mise en relief de la spécialité écologique. Sans céder à la tentation boutiqueuse d'une spécialisation pour elle-même, force est de constater que la rencontre des caractéristiques juridiques propres à l'urgence et à la question écologique génère un cadre de réflexion particulier remarquable.

De la légitimité de l'autorité qualificative à la mise en œuvre focalisée des mesures de traitement, la spécialité des enjeux s'impose, tout comme la détermination corrélative de procédures *ad hoc*. Ainsi en est-il de la conceptualisation d'une procédure de référé suspension spéciale, ou de l'émergence de la planification en tant que modèles structurant de traitement.

En fin d'analyse, les choses peuvent sans doute être résumées ainsi : les problématiques environnementales sont un facteur d'enrichissement, sinon de remise en cause, de la théorie générale de l'urgence en droit administratif en ce que, la confrontant à des problématiques nouvelles, elle en interroge les fondements théoriques généraux – et notamment la notion d'imminence –, ainsi que les incarnations matérielles particulières, au premier rang desquels les outils de traitement tels que les procédures de suspension juridictionnelle.

Cette réflexion peut se suffire à elle-même – ou du moins possède une cohérence unitaire – dans le cadre limité du droit administratif. Mais l'appétit juridique du chercheur mène à l'interroger, quasi mécaniquement, sur son éventuelle portée en théorie générale du droit.

Nul doute à cet égard que des conclusions proches sinon similaires puissent être extraites, bien qu'une thèse en tant que telle soit nécessaire à la conduite de cette réflexion. Nul doute également que la présente thèse puisse constituer un point d'appui utile à cette entreprise.

Table des matières

INTRODUCTION (P.4)

1 – L’urgence : un concept théorique, des mécanismes de droit positif (p.6)

a – Le concept théorique d’urgence (p.6)

b – L’urgence en droit administratif positif (p.10)

α – L’urgence en droit administratif non contentieux (p.13)

β – L’urgence en droit administratif contentieux (p.17)

2 – Les problématiques environnementales et le renouvellement de la réflexion sur l’urgence (p.26)

PARTIE 1 – L’IDENTIFICATION DE L’URGENCE ENVIRONNEMENTALE (P.32)

Titre 1 - La temporalité complexe et polymorphe de l’urgence environnementale (p.34)

Chapitre 1 - L’urgence environnementale et la notion classique d’imminence : un lien nécessaire ? (p.35)

Section 1 - Le danger imminent au cœur de l’urgence environnementale basique (p.36)

Paragraphe 1 – Préliminaire théorique : les problématiques écologiques facteurs de revitalisation de la distinction préventif/curatif en situation d’imminence (p.36)

Paragraphe 2 - Le droit positif de l’imminence environnementale (p.42)

a - Le principe de l’imminence source de l’urgence (p.43)

b - L’appréciation quantitative de l’imminence environnementale (p.45)

c - Les éléments de référence à la détermination matérielle de l’imminence (p.50)

**Section 2 - Les ambiguïtés de l'urgence environnementale basique :
l'urgence sans l'imminence ? (p.63)**

Paragraphe 1 - Les ambiguïtés textuelles :
l'observation d'exclusions réciproques (p.64)

**Paragraphe 2 - Les ambiguïtés implicites – théoriques et pratiques –
de certains mécanismes juridiques (p.67)**

**Chapitre 2 - La complexité de l'urgence environnementale :
les interférences du passé et du futur incertain (p.71)**

**Section 1 - La double influence du passé sur l'urgence
environnementale contemporaine (p.71)**

**Paragraphe 1 - La prise en compte d'éléments du passé dans la qualification
d'une urgence environnementale contemporaine (p.72)**

**Paragraphe 2 - Les déclinaisons théoriques de la gestion anticipée
des urgences environnementales (p.78)**

**Section 2 - L'urgence environnementale et l'appréhension
du futur incertain : urgence et précaution (p.82)**

Paragraphe 1 - Urgence et précaution :
entre contradiction et inclusion essentielle (p.83)

a - Urgence et précaution : le déphasage problématique des temporalités (p.84)

*b - La conciliation de l'urgence et de la précaution
via la notion d'exposition au risque (p.90)*

c - La question de l'intégration essentielle de l'urgence par la précaution (p.102)

**Paragraphe 2 - La précaution, une interface symbolique des déclinaisons extra-
temporelles de l'urgence : l'exemple du contentieux de la téléphonie mobile (p.104)**

*a - Le contentieux de la téléphonie mobile, pilier fondateur de la jurisprudence
conservatrice du juge administratif français (p.105)*

b - La précaution, témoin privilégié de la périphérie de la temporalité (p.109)

Titre 2 - Les dimensions extra-temporelles de l'urgence environnementale (p.113)

Chapitre 1 - La dimension substantielle de l'urgence environnementale : d'un élément constitutif basique au renouvellement potentiel de l'ordre public (p.115)

Section 1 - Le principe d'une mise en concurrence d'intérêts publics ou privés via la notion de gravité (p.116)

*Paragraphe 1 - L'effectivité d'une mise en concurrence
des intérêts en droit positif (p.117)*

- a - L'urgence contre la protection de l'environnement (p.117)*
- b - La primauté de l'intérêt écologique via la reconnaissance
de l'urgence environnementale (p.123)*

Paragraphe 2 - La détermination du facteur de gravité (p.127)

- a - Les velléités d'une conception binaire urgence/gravité en droit normatif (p.128)*
- b - La fragilité potentielle du principe prétorien de gravité (p.132)*

Section 2 - Les implications théoriques de la mise en concurrence des intérêts : la question d'un éventuel ordre public écologique (p.138)

Paragraphe 1 - D'une expression péri-juridique... (p.138)

- a - Une enseigne fédératrice (p. 139)*
- b - Les limites du procédé via la mise en concurrence interne (p.142)*

Paragraphe 2 - ...à la détermination d'un noyau dur conceptuel restreint (p.147)

Chapitre 2 - Les implications de l'exercice de la compétence qualificative sur la complexité de l'urgence environnementale (p.154)

Section 1 - L'étendue de la compétence qualificative au cœur de l'identification de l'urgence environnementale (p.155)

Paragraphe 1 - Le principe d'une liberté de qualification (p.155)

- a - La motivation minimaliste du Conseil d'Etat et le retranchement derrière
l'appréciation souveraine du juge des référés : des phénomènes exceptionnels
limités à certaines décisions confirmatives secondaires (p.159)*
- b - La théorie du bilan dans le cadre du contentieux du référé suspension,
instrument de la libre qualification de l'urgence par le juge administratif (p.163)*

Paragraphe 2 - Les limites de la souveraineté qualificative :
la notion d'urgence objective (p.168)

*a - Les gardes fous de la théorie du bilan : les moyens des parties
et l'appréciation objective et concrète du juge des référés (p.168)*

*b - L'exemple phare du défaut d'étude d'impact dans le cadre
de certains projets (p.172)*

Section 2 - Appréciation critique du principe de libre exercice
de la compétence qualificative (p.175)

Paragraphe 1 - La légitimité contestable et variable des autorités qualificatives (p.176)

Paragraphe 2 - La rationalité de la notion d'urgence à l'épreuve
de la dualité qualification/traitement (p.181)

*a - Les enjeux d'une distinction abusive qualification/traitement
en droit contentieux (p.181)*

*b - Réalité et impact de la confusion qualification/traitement
en droit non-contentieux (p.186)*

PARTIE 2 - LE TRAITEMENT DE L'URGENCE ENVIRONNEMENTALE (P.194)

Titre 1 - La mise en œuvre de moyens d'exception classiques,
héritiers de la théorie générale de l'urgence (p.195)

Chapitre 1 - La mise en évidence de canons conceptuels en
filigrane des moyens d'action positifs de l'administration (p.197)

Section 1 - Les enseignements conceptuels des mécanismes
de basculement dans un régime alternatif normé (p.197)

Paragraphe 1 - Une diversité des procédés révélatrice
de la relativité essentielle du traitement de l'urgence (p.198)

a - La diversité des pouvoirs d'exception spéciaux (p.198)

b - Les dérogations procédurales au cœur de la relativité de l'idée de rapidité (p.203)

Paragraphe 2 - Les déclinaisons de l'arbitrage
qualificatif dans la sphère du traitement (p.210)

Section 2 - La délégation du traitement à la souveraineté de l'autorité compétente : implications et perspectives (p.216)

Paragraphe 1 - La filiation latitude d'action
souveraine / focalisation des compétences (p.217)

Paragraphe 2 - Le référé liberté et le questionnement classique
sur l'interface environnement / droits et libertés fondamentaux (p.224)

a – L'économie générale de la procédure de référé liberté (p.224)

b – Le juge, le référé liberté et la protection de l'environnement (p.229)

Chapitre 2 - La mise en œuvre de moyens négatifs : le noyau dur pratique et théorique du traitement de l'urgence (p.237)

Section 1 - La suspension, un mécanisme structurant en droit de l'urgence environnementale (p.238)

Paragraphe 1 - La diversité des procédures de suspension
et l'émergence d'un phénomène global de traitement (p.239)

Paragraphe 2 - Héritage et renouveau du référé suspension,
outil quasi exclusif de traitement de l'urgence environnementale (p.246)

a - La descendance du régime antérieur (p.249)

b - La suspension d'une décision de rejet, symbole du renouveau de la procédure (p.253)

Section 2 - La question d'illégalité, élément central du traitement suspensif de l'urgence environnementale (p.257)

Paragraphe 1 - La substance de la condition d'illégalité
dans le cadre de la procédure de référé suspension (p.258)

a – Du moyen sérieux au doute sérieux : l'assouplissement de la condition d'illégalité ?(p.258)

b – L'ambiguïté doute / doute sérieux (p.260)

c – La question du doute sérieux en cas de décision de fond antérieure (p.262)

d – Les soubresauts de la hiérarchie des normes en matière d'urgence (p.265)

Paragraphe 2 – L'illégalité à l'épreuve de l'urgence (p.266)

Titre 2 - Opportunité, limites et perspectives d'un traitement spécial de l'urgence environnementale (p.273)

Chapitre 1 - L'interface contradictoire moyens classiques de traitement / protection *ad hoc* de l'environnement (p.276)

Section 1 - Les tenants du phénomène de focalisation des compétences identifiés en droit non contentieux (p.276)

Paragraphe 1 - Le phénomène de focalisation (p.278)

- a - Focalisation et rétrogradation hiérarchique de l'autorité compétente (p.280)*
- b - Le caractère central des autorités déconcentrées dans le traitement de l'urgence (p.283)*

Paragraphe 2 - Les corollaires du principe de focalisation, facteurs pondérateurs du degré d'ouverture dans la prise de décision (p.289)

- a - La conflictualité urgence / examen a priori des incidences environnementales (p.289)*
- b - L'antagonisme urgence / mécanismes consultatifs (p.292)*
- c - L'existence de contre modèles exemplaires (p.301)*

Section 2 - Les limites des procédés de traitement de l'urgence environnementale en droit contentieux (p.307)

Paragraphe 1 - La focalisation, ses corollaires et la sécurité juridique des justiciables en droit de l'urgence environnementale (p.307)

- a - Vices et vertus du juge unique en situation d'urgence (p.308)*
- b - La disparition de l'appel des ordonnances de référé suspension (p.310)*
- c - Le rejet des demandes manifestement irrecevables ou mal fondées (p.313)*

Paragraphe 2 - Les tenants de l'inefficacité essentielle des procédures contentieuses de l'urgence en matière d'environnement (p.314)

- a - Le déficit de rationalité dans le traitement lié à l'éclatement des procédures (p.315)*
- b - L'inadaptation essentielle de la distinction des contentieux provisoire/principal en matière environnementale (p.317)*

Chapitre 2 - La perspectives d'une appréhension globalisée du traitement de l'urgence environnementale (p.321)

**Section 1 - La promotion de l'enrichissement de mécanismes innovants
préexistants : actualité et perspectives de la planification
de l'urgence (p.322)**

*Paragraphe 1 - Economie générale du phénomène de planification
en droit de l'environnement (p.322)*

*Paragraphe 2 - La planification de l'urgence environnementale : l'outil potentiel
d'une appréhension anticipative, ouverte et globale (p.330)*

*a - Les pistes novatrices développées dans le cadre
de la planification de l'urgence (p.331)*

*b - Les perspectives d'évolution et d'optimisation
de la planification de l'urgence (p.341)*

**Section 2 - La rénovation/refondation des mécanismes juridiques
classiques : l'exemple de l'institution d'un référé environnement (p.344)**

*Paragraphe 1 - Vers une fusion des contentieux provisoire/principal
en matière d'urgence environnementale (p.348)*

a - Le bilan coût/avantage de la fusion procédurale (p.349)

b - L'existence de modèles partiels (p.351)

*Paragraphe 2 - Economie générale de la procédure spéciale
de référé environnement (p.354)*

a - Le risque d'irréversibilité et les actes contrôlables (p.354)

b - Un recours unique appuyé par un interlocuteur institutionnel (p.356)

c - Le délai d'examen de la requête et l'effet suspensif du dépôt (p.359)

d - Une formation de jugement collégiale (p.361)

e - L'examen de la requête en première instance (p.362)

f - Le maintien d'un appel accéléré et suspensif (p.363)

CONCLUSION (P.365)

Bibliographie

I. TEXTES ET DOCUMENTS

I.I. TEXTES NATIONAUX

I.I.I. TEXTES CODIFIES

CODE DE L'AVIATION CIVILE

- article L. 213-4
- article L. 321-7

CODE DE L'ENVIRONNEMENT

- | | | | |
|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------|
| - article L. 110-1 | - article L. 411-1 | - article L. 535-3 | - article R. 213-44 |
| - article L. 125-2 | - article L. 414-4 | - article L. 541-10 | - article R. 213-48 |
| - article L. 211-7 | - article L. 425-3 | - article L. 561-1 | - article R. 214-33 |
| - article L. 218-72 | - article L. 512-7 | - article L. 562-1 | - article R. 236-16 |
| - article L. 222-1 | - article L. 512-12 | - article L. 712-3 | - article R. 241-38 |
| - article L. 223-1 | - articles L. 514-1 et s. | - article L. 713-1 | - article R. 241-46 |
| - article L. 331-5 | - article L. 522-5 | - article L. 713-5 | - article R. 712-10 |
| - article L. 341-2 | - article L. 535-2. | - article L. 713-6 | |

CODE DE L'EXPROPRIATION

- article L. 15-4
- article L. 15-5
- article L. 15-6
- article L. 15-7
- article L. 15-8
- article L. 15-9

CODE FORESTIER

- article L. 121-5

CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- article L. 2131-6

CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

- | | |
|--------------------|---------------------|
| - article L. 521-1 | - article L. 554-3 |
| - article L. 521-2 | - article L. 554-11 |
| - article L. 521-3 | - article L. 554-12 |
| - article L. 522-1 | - article R. 222-13 |
| - article L. 523-1 | - article R. 821-5 |
| - article L.554-1 | |
| - article L. 554-2 | |

CODE MINIER

- article 95

CODE RURAL

- article L. 151-37
- article L. 212-1
- article L. 223-3-1
- article L. 234

CODE DE LA SANTE PUBLIQUE

- article L. 48
- article L. 49
- article L. 772
- article L. 1333-5

CODE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS (ex)

- article R. 102

CODE DE L'URBANISME

- article L. 145-5
- article L. 421-9
- article L. 600-4

I.I.2. LOIS

- loi du 22 juillet 1889 relative à la procédure devant les conseils de préfecture
- loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence (JO du 7 avril 1955)
- loi n° 55-1557 du 28 novembre 1955 instituant le référé administratif (JO du 1^{er} décembre 1955)
- loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs (JO du 3 août 1961)
- loi n° 77-771 du 12 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques (JO du 13 juillet 1977)
- loi n° 65-1001 du 30 novembre 1965 portant approbation du plan de développement économique et social 5^{ème} plan (période 1966-1970) (JO du 1^{er} décembre 1965)
- loi n° 71-567 du 15 juillet 1971 portant approbation du 6^{ème} plan de développement économique et social (JO du 16 juillet 1971)
- loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle (JO du 8 juillet 1976)
- loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (JO du 13 juillet 1976)
- loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (JO du 20 juillet 1976)
- loi n° 76-660 du 21 juillet 1976 portant approbation du 7^o plan de développement économique et social (JO du 23 juillet 1976)
- loi n° 79-585 du 11 juillet 1979 portant approbation du rapport sur les principales options du 8^{ème} plan (JO du 12 juillet 1979)
- loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (JO du 12 juillet 1979).
- loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (JO du 3 mars 1982)
- loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (JO du 13 juillet 1983)

- loi n° 83-645 du 13 juillet 1983 approuvant le rapport sur le 9^{ème} plan de développement économique, social et culturel (JO du 17 juillet 1983)
- loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (JO du 3 février 1995)
- loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt (JO du 6 janvier 1991)
- loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (JO du 4 janvier 1992)
- loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des OGM (JO du 16 juillet 1992)
- loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (JO du 3 février 1995)
- loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (JO du 9 février 1995)
- loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (JO du 1^{er} janvier 1997)
- loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux confère au maire (JO du 7 janvier 1999)
- loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation (JO du 31 mars 1999)
- loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 qui a récemment refondu le droit des procédures rapides devant le juge administratif (JO du 1^{er} juillet 2000)
- loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques (JO du 4 janvier 2002)
- loi n° 2003-347 du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement en Antarctique (JO du 16 avril 2003)
- loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (JO du 24 février 2005)

I.I.3. ORDONNANCES

- ordonnance n° 2001-270 du 28 mars 2001 relative à la transposition de directives communautaires dans le domaine de la protection contre les rayonnements ionisants (JO du 31 mars 2001)

I.I.4. DECRETS

- décret 59-516 du 10 avril 1959 portant rapport pour l'application du décret 53-934 du 30 septembre 1953 et modifiant le décret du 28 novembre 1953 portant application du décret 53-934 (JO du 11 avril 1959)
- décret n° 73-405 du 27 mars 1973 modifiant le décret n° 63-1228 du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires (JO du 4 avril 1973)
- décret n° 88-662 modifiant le décret n° 75-306 du 28 avril 1975 relatif à la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants dans les installations nucléaires de base
- décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (JO du 8 octobre 1977)
- décret n° 77-1321 du 29 novembre 1977 fixant les prescriptions particulières d'hygiène et de sécurité applicables aux travaux effectués dans un établissement par une entreprise extérieure (JO du 2 décembre 1977)
- décret n° 79-35 du 15 janvier 1979 sur le contrôle des produits chimiques (JO du 17 janvier 1979)
- décret n° 80-791 du 1^{er} octobre 1980 pris pour l'application de l'article 276 du code rural qui établit un certain nombre de règles encadrant l'abattage des animaux (JO du 5 octobre 1980).
- décret n° 81-239 du 3 mars 1981 modifiant le décret du 18 mars 1924 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques (JO du 13 mars 1981)
- décret n° 81-278 du 25 mars 1981 portant création d'un groupe interministériel des produits chimiques (JO du 27 mars 1981)
- décret n° 81-534 du 12 mai 1981 portant création de la commission départementale des sites et de l'environnement et relatif à la commission supérieure des sites (JO du 15 mai 1981)
- décret n° 82-842 du 29 septembre 1982 pris pour l'application de la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle (JO du 3 octobre 1982).
- décret n° 84-10 du 3 janvier 1984 portant création d'un comité national d'évaluation des risques de mouvements de terrain auprès du Premier ministre (JO du 6 janvier 1984)

- décret n° 85-217 du 13 février 1985 portant sur le contrôle des produits chimiques (JO du 17 février 1985)
- décret n° 85-1109 du 15 octobre 1985 modifiant le décret n° 70-492 du 11 juin 1970 pris pour l'application de l'article 35 modifié de la loi du 8 avril 1946 concernant la procédure de déclaration d'utilité publique des travaux d'électricité et de gaz qui ne nécessitent que l'établissement de servitudes ainsi que les conditions d'établissement desdites procédures (JO du 17 octobre 1985)
- décret n° 85-1385 du 23 décembre 1985 pris pour l'application de l'article 437 du code rural et réglementant la pêche en eau douce (JO du 28 décembre 1985)
- décret n° 86-1103 du 2 octobre 1986 relatif à la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants (JO du 12 octobre 1986)
- décret n° 87-59 du 2 février 1987 relatif à la mise sur le marché, à l'utilisation et à l'élimination des polychlorobiphényles (PCB) et polychloroterphényles (PCT) (JO du 4 février 1987)
- décret n° 87-137 du 2 mars 1987 relatif au Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire (JO du 3 mars 1987)
- décret n° 87-830 du 6 octobre 1987 portant application de la loi n° 85-662 du 3 juillet 1985 relative aux mesures concernant, dans les eaux territoriales et les eaux intérieures, les navires et engins flottants abandonnés (JO du 6 octobre 1987)
- décret n° 88-208 du 26 février 1988 portant réorganisation du comité supérieur d'évaluation des risques volcaniques (JO du 4 mars 1988)
- décret n° 88-478 du 29 avril 1988 portant création et organisation du centre national d'études vétérinaires et alimentaires (JO du 30 avril 1988)
- décret n° 88-662 du 6 mai 1988 modifiant le décret n° 75-306 du 28 avril 1975 relatif à la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants dans les installations nucléaires de base (JO du 8 mai 1988)
- décret du 2 septembre 1988 relatif à l'introduction du référé provision et suppression de la condition d'urgence quant au prononcé de mesures d'instruction et d'expertise
- décret n° 89-144 du 20 février 1989 créant le parc national de la Guadeloupe (JO du 7 mars 1989)
- décret n° 90-78 du 19 janvier 1990 modifiant le décret n° 63-1228 du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires (JO du 21 janvier 1990)
- décret n° 90-153 du 16 février 1990 portant diverses dispositions relatives au régime des produits explosifs (JO du 18 février 1990)
- décret du 21 mai 1990 autorisant la compagnie générale des matières nucléaires à créer une usine de fabrication de combustibles nucléaires dénommée Melox, sur le site nucléaire de Marcoule, commune de Chusclan (Gard) (JO du 22 mai 1990)
- décret n° 90-929 du 17 octobre 1990 autorisant la société normande de conserve et stérilisation à créer une installation d'ionisation sur le territoire de la commune d'Osmanville (JO du 18 octobre 1990)
- décret n° 91-1318 du 27 décembre 1991 relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse (JO du 29 décembre 1991)
- décret n° 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9 (1°) de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau relatif à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau (JO du 27 septembre 1992)
- décret n° 92-1261 du 3 décembre 1992 relatif à la prévention du risque chimique et modifiant la section V du chapitre I^{er} du titre III du livre II du code du travail (JO du 5 décembre 1992)
- décret n° 94-46 du 5 janvier 1994 fixant les conditions de dissémination volontaire des OGM destinés à l'alimentation humaine autres que les plantes, les semences, les plants et les animaux, ou entrant dans la composition des produits de nettoyage des matériaux et objets destinés à l'alimentation de l'homme ou des animaux (JO du 19 janvier 1994)
- décret n° 94-198 du 8 mars 1994 modifiant la partie réglementaire du code rural et relatif aux établissements d'élevage, de vente et de transit des espèces de gibier dont la chasse est autorisée (JO du 9 mars 1994)
- décret n° 94-231 du 21 mars 1994 portant création de la réserve naturelle de la baie de Somme (JO du 23 mars 1994)
- décret du 25 mars 1994 portant création de la réserve naturelle du Val d'Allier (JO du 29 mars 1994)
- décret n° 94-359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques (JO du 7 mai 1994)
- décret n° 94-647 du 27 juillet 1994 relatif à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi du pentachlorophénol, du cadmium et de leurs composés, ainsi que du (dichlorophényl) (dichlorototyl) méthane, du (chlorophényl) (dichlorototyl) méthane, du (chlorophényl) (chlorototyl) méthane et du bromobenzyl-bromotoluène (JO du 28 juillet 1994)
- décret n° 94-1042 du 5 décembre 1994 portant nouvelle autorisation de création par l'institut Max von Laue Langevin d'une installation dénommée réacteur à haut flux sur le site de Grenoble (JO du 6 décembre 1994)
- décret du 23 décembre 1994 approuvant le cahier des charges type de la concession à EDF du réseau d'alimentation générale en énergie électrique (JO du 28 décembre 1994)
- décret n° 95-140 du 6 février 1995 portant publication de la convention sur la diversité biologique adoptée à Rio De Janeiro le 22 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992 (JO du 11 février 1995)

- décret n° 95-363 du 5 avril 1995 modifiant le décret n° 89-3 du 3 janvier 1989 modifié relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles (JO du 7 avril 1995)
- décret n° 95-487 du 28 avril 1995 pris pour l'application, s'agissant d'organismes animaux génétiquement modifiés, du titre III de la loi no 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés et modifiant la loi no 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (JO du 30 avril 1995)
- décret n° 95-1029 du 13 septembre 1995 relatif à la commission interministérielle du transport des matières dangereuses (JO du 20 septembre 1995)
- décret n° 95-1172 du 6 novembre 1995 pris pour l'application du titre III de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des OGM, en ce qui concerne les médicaments à usage humain et les produits mentionnés aux 8°, 9° et 10° de l'article L. 511-1 du code de santé publique (JO du 8 novembre 1995)
- décret n° 95-1173 du 6 novembre 1995 pris pour l'application du titre III de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés, en ce qui concerne les médicaments vétérinaires (JO du 8 novembre 1995)
- décret n° 96-73 du 24 janvier 1996 modifiant le règlement général des industries extractives institué par le décret n° 80-331 du 7 mai 1980 modifié (JO du 31 janvier 1996)
- décret n° 96-317 du 10 avril 1996 pris pour l'application du titre III de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des OGM, en ce qui concerne les éléments ou produits du corps humain génétiquement modifiés après avoir été prélevés ou recueillis (JO du 13 avril 1996)
- décret n° 96-761 du 27 août 1996 autorisant la société pour le conditionnement des déchets des effluents industriels à créer une installation nucléaire de base, dénommée Centraco, sur la Commune de Codolet (département du Gard) (JO du 31 août 1996)
- décret n° 96-885 du 10 octobre 1996 portant création de la réserve naturelle de Saint-Barthélemy (Guadeloupe) (JO du 11 octobre 1996)
- décret n° 97-1329 du 30 décembre 1997 portant création de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine (JO du 1^{er} janvier 1998)
- décret n° 98-318 du 28 avril 1998 relatif au contrôle des matières fertilisantes et des supports de culture composés en tout ou partie d'OGM (JO du 29 avril 1998)
- décret n° 98-842 du 15 septembre 1998 portant création de la réserve naturelle de la tourbière des Dauges (Haute-Vienne) (JO du 22 septembre 1998)
- décret n° 98-861 du 18 septembre 1998 relatif à la publication du Protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement signé à Madrid le 4 octobre 1991 (JO du 25 septembre 1998)
- décret n° 98-1132 du 9 décembre 1998 portant publication du code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution (code ISM) (résolution A. 741 18) adopté à Londres le 4 novembre 1993 (JO du 16 décembre 1998)
- décret n° 99-116 du 12 février 1999 relatif à l'exercice de la police des carrières Décret n° 99-116 (JO du 20 février 1999).
- décret du n° 99-873 du 11 octobre 1999 relatif aux installations nucléaires de base secrètes (JO du 14 octobre 1999)
- décret n° 2000-127 du 16 février 2000 modifiant le décret n° 87-341 du 21 mai 1987 relatif aux commissions consultatives de l'environnement des aérodromes (JO du 17 février 2000)
- décret n° 2000-571 du 26 juin 2000 modifie le décret du 6 mai 1988 relatif à l'application de trois types de plans d'urgence : les plans particuliers d'intervention, les plans de secours pour victime nombreuses et les plans de secours spécialisés (JO du 27 juin 2000)
- décret n° 2002-367 du 13 mars 2002 modifie le décret du 6 mai 1988 relatif à l'application de trois types de plans d'urgence : les plans particuliers d'intervention, les plans de secours pour victime nombreuses et les plans de secours spécialisés (JO du 20 mars 2000)
- décret n° 2000-982 du 2 octobre 2000 portant publication de la convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique centrale, et de deux protocoles, l'un relatif aux zone protégées ainsi qu'à la faune et à la flore sauvages de la région de l'Afrique orientale, l'autre relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution des mers en cas de situation critique dans la région de l'Afrique orientale, signés à Nairobi le 21 juin 1985 (JO du 10 octobre 2000)
- décret n° 2001-470 du 28 mai 2001 relatif à l'information des populations et modifiant le décret no 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence (JO du 2 juin 2001)
- décret n° 2001-943 du 8 octobre 2001 portant création de la réserve naturelle des Coussouls de Crau (Bouches-du-Rhône) (JO du 16 octobre 2001)
- décret n° 2001-1053 du 5 novembre 2001 portant publication de la convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (JO du 13 novembre 2001)

- décret n° 2001-1199 du 10 décembre 2001 portant publication de la résolution MSC.88 (JO du 18 décembre 2001)
- décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles (JO du 2 décembre 2003)
- décret n° 2002-1016 du 18 juillet 2002 portant publication de l'accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins (ensemble une déclaration), fait à Rome le 25 novembre 1999 (JO du 25 juillet 2002)
- décret n° 2002-1277 du 18 juillet 2002 relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins (JO du 24 octobre 2002)
- décret n° 203-889 du 12 septembre 2003 relatif à la publication du protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques adopté à Montréal le 29 juin 1990 (JO du 18 septembre 2003)
- décret n° 2003-1085 du 12 novembre 2003 portant transposition de la Directive 2002/3/CE du 12 février 2002 et modifiant le décret du 6 mai 1988 relatif à la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement, aux objectifs de qualité de l'air, aux seuils d'alerte et aux valeurs limites (JO du 19 novembre 2003)
- décret n° 2004-187 du 26 février 2004 portant transposition de la directive 98/8/CE du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché de produits biocides (JO du 28 février 2004)
- décret n° 2004-1187 du 9 novembre 2004 portant extension de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine à propos d'une disposition similaire visant la sécurité des navires (JO du 10 novembre 2004)
- décret n° 2004-1187 du 9 novembre 2004 portant extension de la réserve naturelle de la Seine et modifiant le décret n° 97-1329 du 30 décembre 1997 (JO du 10 novembre 2004)
- décret n° 2004-1480 du 23 décembre 2004 portant création de la réserve naturelle de l'étang des Landes (Creuse) (JO du 30 décembre 2004)
- décret n° 2005-82 du 1^{er} février 2005 relatif à la création des comités locaux d'information et de concertation (JO du 4 février 2005)

I.I.5. ARRETES

- arrêté du 5 juillet 1985 relatif à l'application des produits antiparasites à usage agricole (JO du 12 juillet 1985)
- arrêté du 24 décembre 1993 portant agrément pour l'exercice de l'activité de traitement des déchets contenant des polychlorobiphényles (PCB) et polychloroterphényles (PCT) (JO du 21 avril 1994)
- arrêté du 3 janvier 1986 portant restriction d'usage de l'aérodrome de Paris-Charles-de-Gaulle dans le but de réduire les nuisances acoustiques autour de la plate-forme (JO du 11 janvier 1986)
- arrêté du 21 novembre 1989 relatif aux conditions de ramassage des huiles usagées (JO du 5 décembre 1989)
- arrêté du 22 mai 1992 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse (JO du 11 juin 1992)
- arrêté du 21 septembre 1994 relatif au dossier de demande de dissémination dans l'environnement à toute fin autre que la mise sur le marché et au dossier de mise sur le marché de plants, semences ou plantes génétiquement modifiés (JO du 18 octobre 1994)
- arrêté du 23 novembre 1994 fixant des mesures techniques et administratives relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse (JO du 31 décembre 1994)
- arrêté du 18 juillet 1995 fixant le contenu des dossiers de demande d'autorisation de dissémination volontaire, à des fins de mise sur le marché ou non, des OGM destinés à l'alimentation humaine autres que les plantes, les semences, les plants et les animaux, ou entrant dans la composition des produits de nettoyage des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées, produits ou boissons destinés à l'alimentation de l'homme ou des animaux (JO du 31 août 1995)
- arrêté du 3 janvier 1996 portant restriction d'usage de l'aérodrome dans le but de réduire les nuisances acoustiques autour de la plate-forme (JO du 11 janvier 1996)
- arrêté du 19 janvier 1996 relatif aux interdictions complémentaires de circulation pour 1996 des véhicules de transport de marchandises et de transport de matière dangereuses (JO du 31 janvier 1996)
- arrêté du 17 juin 1996 modifiant l'arrêté du 25 octobre 1982 relatif à l'élevage, à la garde et à la détention des animaux (JO du 25 juin 1996)
- arrêté du 30 juillet 1996 portant création du comité de la prévention et de la précaution (JO du 8 août 1996)
- arrêté du 5 décembre 1996 modifié, relatif au transport des marchandises dangereuses par la route (JO du 19 février 1999)
- arrêté du 2 juin 1998 relatif aux interdictions complémentaires des circulation pour 1998 des véhicules de transport de marchandises et de transport de matières dangereuses (JO du 7 janvier 1998)

- arrêté du 30 juin 1998 fixant les modalités d'application de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et des règlements (CE) n° 338/97 du Conseil européen et (CE) n° 939/97 de la Commission européenne (JO du 9 août 1998)
- arrêté du 8 mars 1999 portant restriction d'usage de l'aérodrome de Nice-Côte d'azur (Alpes-maritimes) (JO du 14 mars 1999).
- arrêté du 17 août 1998 relatif aux seuils de recommandation et aux conditions de déclenchement de la procédure d'alerte (JO du 18 août 1998)
- arrêté du 29 septembre 1999 portant restriction d'usage de l'aérodrome de Paris-Orly (JO du 3 octobre 1999)
- arrêté du 9 juin 2000 relatif à l'abattage des animaux de boucherie accidentés (JO du 15 janvier 2000)
- arrêté du 28 janvier 1999 relatif aux conditions de ramassage des huiles usagées (JO du 24 février 1999)
- arrêté du 19 mars 2001 portant prohibition de la circulation ou du transport sur le territoire national de tout animal des espèces sensibles à la fièvre aphteuse (espèce bovine, ovine, caprine, porcine et autres bi-ongulés) et de tout équidé (JO du 22 mars 2001)
- arrêté du 22 mars 2001 relatif aux envois postaux de matières radioactives (JO du 19 avril 2001)
- arrêté du 30 novembre 2001 portant sur la mise en place d'un dispositif d'alerte d'urgence autour d'une installation nucléaire de base dotée d'un PPI (JO du 14 décembre 2001)
- arrêté du 23 juin 2003 fixant des mesures de lutte contre la peste porcine classique (JO du 10 août 2003)
- arrêté du 7 juillet 2003 modifiant l'arrêté du 5 juin 2001 modifié relatif au transport des marchandises dangereuses par chemin de fer (dit « arrêté RID ») (JO du 17 août 2003)
- arrêté du 20 août 2003 relatif aux engagements agro-environnementaux (JO du 21 août 2003)
- arrêté du 17 octobre 2003 portant organisation d'un réseau national de mesures de la radioactivité de l'environnement (JO du 28 octobre 2003)
- arrêté du 3 novembre 2003 relatif aux modalités de demande de prolongation de délai (JO du 2 décembre 2003)
- arrêté du 23 décembre 2003 relatif aux interdictions complémentaires de circulation pour 2004 des véhicules de transport de marchandises et de transports de matières dangereuses (JO du 31 décembre 2003)
- arrêté du 17 mars 2004 fixant diverses mesures financières relatives à la lutte contre les pestes porcines (JO du 31 mars 2004)
- arrêté du 3 septembre 2004 relatif à des mesures particulières de lutte contre la rage applicables dans les départements de la Dordogne, de la Gironde et de Lot-et-Garonne (JO du 4 septembre 2004)

I.I.6. INSTRUCTIONS

- instruction du 8 septembre 1980 relative à la lutte contre les pollutions marines accidentelles dans les départements et territoires d'outre mer (Plan polmar D.O.M. – T.O.M.) (JO du 13 septembre 1980)
- instruction du 7 septembre 1989 relative à l'action des pouvoirs publics en cas d'accident survenant lors d'un transport maritime de matières radioactives (JO du 14 septembre 1989)
- instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (JO du 4 avril 2002)

I.I.7. CIRCULAIRES

- circulaire du 21 mars 1983 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (JO du 7 juillet 1983)
- circulaire du 25 octobre 1983 relatif à l'application de la loi n° 82-1097 du 23 décembre 1982 relative aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (JO du 20 décembre 1983)
- circulaire du 14 juin 1989 relative aux règles d'hygiène (JO du 26 juillet 1989)

I.2. TEXTES COMMUNAUTAIRES

- article 175 paragraphe 3 T.C.E
- directive 75/440/CEE du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etat membres (JOCE, n° L 194 du 25/07/1975)

- directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation de certains projets publics ou privés sur l'environnement (JOCE, n° L 175 du 05/07/1985)
- directive 85/511/CEE du 18 novembre 1985 établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse (JOCE, n° L 14 du 18/01/1986)
- directive 87/216/CEE du 19 mars 1987 modifiant la directive 82/501/CEE concernant les risques d'accident majeurs de certaines activités industrielles (JOCE, n° L 85 du 28/03/1987)
- directive 97/11/CE du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JOCE, n°L 073 du 14/03/1997)

I.3. TEXTES INTERNATIONAUX

I.3.1. CODE INTERNATIONAL DE GESTION POUR LA SECURITE DE L'EXPLOITATION DES NAVIRES ET LA PREVENTION DE LA POLLUTION

- article 1.2.2.3.
- article 1.4.4
- article 8.1
- article 8.2
- article 8.3

I.3.2. TRAITES, PROTOCOLES ET CONVENTIONS

- article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme du 4 novembre 1950
- convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures
- résolution R 2297/XXVII de l'Assemblée générale des Nations unies du 15 décembre 1972
- protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement signé à Madrid le 4 octobre 1991
- protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques adopté à Montréal le 29 juin 1990 et publié en France
- convention commune de Vienne du 5 septembre 1997 sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs

II. OUVRAGES ET THESES

- AMBO AVERTY Clarence-T, Le juge des référés en droit communautaire, Th. Orléans, 1989
- BARALLE Jean-Pierre, Les sursis à exécution devant les juridictions administratives, Th. Lille, 1993
- BOISSEAU Jérôme, Le degré de pénétration de la norme communautaire dans l'ordre juridique français, Th. Paris II, 1999
- BULBUL Erdogan, Constat d'urgence et référé dans les contentieux administratifs français et turc, Th. Paris II, 1996
- BURDEAU François, Histoire du droit administratif, Thémis Droit public, Paris, 1995, 494 p.
- CAPITLOIN Jean-Louis, La nécessité en droit, Th. Antilles-Guyane, 1997
- CAZO Marc, Le juge des référés dans le contentieux administratif, Th. Rennes I, 1998
- CHAPUS René, Droit du contentieux administratif, 2001, Montchrestien, 1339 p.
- CHODKIEWICZ Christine, L'urgence en matière de conflits de juridictions, Th. Panthéon-Sorbonne, 2000
- COZE Denis, Le droit d'urgence et la théorie de l'exception dans les philippiques de Cicéron, Th. Paris 2, 1996
- DUGRIP Olivier, Les procédures d'urgence devant les juridictions administratives, Th. Paris II, 1986
- DUPUIS Gérard, Les privilèges de l'administration, Th. Paris, 1962
- EULER Noëlle, La notion de risque en droit public, Th. Grenoble 2, 1999

- FEVRIER Jean-Marc, Recherches sur le contentieux administratif du sursis à exécution, L'Harmattan, 2000, 600 p.
- FOUCHER Karine, Principe de précaution et risque sanitaire, L'Harmattan, 2002, 560 p.
- FRIER Pierre-Laurent, L'urgence, L.G.D.J., 1987, 538 p.
- GABOLDE Christian, Essai sur la notion d'urgence en droit administratif français, Th. Paris, 1951
- GABOLDE Christian, Procédure des tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel, Dalloz, 6^{ème} édition, 1997, 466 p.
- GERARD Ph., OST F. et VAN DE KERCHOVE M. (sous la direction de), L'accélération du temps du droit, Bruxelles, Publication des facultés universitaires Saint-Louis, 1999, 936 p.
- GUETTIER Christophe, Droit administratif, Montchrestien, Paris, 1998,
- GUILLON-COUDRAY Sophie, « La voie de fait administrative et le juge judiciaire », Th. Panthéon-Assas, 2002
- HUGLO Christian, La pratique des référés administratifs devant le Tribunal administratif, la Cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat, Litec, 1993, 349 p.
- JESTAZ Pierre, L'urgence et les principes classiques du droit civil, L.G.D.J., 1968, 329 p.
- MATHARAN Xavier, Les procédures d'urgence devant le juge administratif, Voiron, 2001, 81 p.
- MONTESQUIEU Charles de Secondat Baron de la Brède et de, De l'esprit des lois, tome deuxième, J. de Bonnot, Paris, 559 p.
- OST François, Le temps du droit, Paris, Odile Jacob, 1999, 376 p.
- F. OST et VAN HOECKE, Temps et droit. Le temps a-t-il pour vocation de durer ?, Bruxelles, Publication des facultés universitaires Saint-Louis, 1999, 253 p.
- RIALS S., Le juge administratif français et la technique du standard, L.G.D.J., 1980, 564 p.
- RIGAUD Marjorie, « Le juge unique en droit administratif français au regard des garanties de bonnes justices », Th. Toulon, 2002
- SAINT BONNET François, L'Etat d'exception, P.U.F., 2001, 393 p.
- SALL Alioune, La notion d'urgence en droit international, TH. Paris I, 1996
- SANDID Bilal, Le référé administratif, étude comparative des droits français et libanais, Th. Montpellier I, 2002
- SENAT, Le référé administratif, 20 octobre 1998, 21 p.
- SCHMITT Carl, Théologie politique, (traduit de l'allemand par Jean-Louis Schlegel) Gallimard, Bibliothèque des sciences humaines, 1988, 182 p.
- TARLET Jean, La planification écologique Méthodes et techniques, Economica, Paris, 1985, 142 p.
- VANDER STICHELE Anne, La notion d'urgence en droit public, Bruylant, Bruxelles, 1986, 149 p.

III. ARTICLES

- ASSIER-ANDRIEU Louis, « Droit du temps ou fin du droit ? Le point de vue de l'anthropologue », Droit et Société, n° 46/2000 (www.reds.msh-paris.fr/publications/revue/biblio/ds046-b.htm).
- BAILLON-PASSE Christian, « Le référé précontractuel : une procédure non urgente au royaume de l'urgence, ou l'importance du parfum dans le contentieux administratif de l'urgence », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} janvier 2004, n° 03/18, p. 3107-3118
- BENOIT-CATTIN Philippe, « Le contentieux de l'urbanisme après la loi Bosson du 9 février 2004 », La semaine juridique JCP, édition N, 1994, n° 23, Doctrine, p.207-214,
- BERGEL Michel Roger, « L'oralité et le contradictoire », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} octobre 2003, n° 3/18, p. 3069-3071
- BOITEAU Claudie, « Le juge unique en droit administratif », Revue Française Du Droit Administratif, 1^{er} janvier 1996, p. 10-30
- BONNARD Hervé, « L'évolution du délit de pollution des eaux », intervention au Colloque de Dijon (L'ordre public écologique) des 6 et 7 février 2003
- BOUSSARD Sabine, « Principe de précaution et référé-suspension », Actualité Juridique du Droit Administratif, 28 juillet 2003, n° 26, p. 1388-1391
- BOUTELET Marguerite, « Les limites des moyens traditionnels : propriété et ordre public écologique », intervention au Colloque de Dijon (L'ordre public écologique) des 6 et 7 février 2003
- BOYER Pierre, « Abandon de captage d'alimentation en eau potable : courage, fuyons la pollution ! Le juge de l'urgence n'est pas le juge de la prévention ! », Revue de droit rural, 1^{er} juin 2003, n° 314, p. 390-396, note sous TA Rennes, 20 décembre 2002, *M. et Mme Le Bihan*

- BRAUD Xavier, « Commentaire partiel de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Du sursis à exécution au référé suspension, simple réforme en trompe-l'œil ou évolution inquiétante ? », Revue Juridique de l'Environnement, 2000/4, p. 575-594
- BRAUD Xavier, « Les impacts négatifs du référé suspension sur la protection de l'environnement », Revue Juridique de l'Environnement, n°2/2003, p.193-212
- BRAUD Xavier, « Référé suspension et travaux routiers : TA Caen, 13 février 2001, *Association Manche Nature* », Droit de l'Environnement, novembre 2001, n° 93, p. 245-246
- BUSSON Benoît, « L'urgence en matière de protection de l'environnement : avancée et limites du référé administratif », Droit de l'environnement, mai 2001, n° 88, p.93-97
- BUSSON Benoît, « L'usage du référé liberté en droit de l'environnement », Droit de l'environnement, 2002, n° 99, p.147 et s.
- BUTERI Katerine., « La condition d'urgence dans la procédure de référé suspension », Les petites affiches, 20 décembre 2001, n° 253, p. 17-24
- CASSIA Paul, « L'autorité de la chose ordonnée en référé », JCP A (Administration et collectivités territoriales), 17 mai 2004, n° 21, p. 695-702
- CASSIA Paul et BEAL Antoine, « L'interprétation finaliste de l'urgence », Actualité Juridique du Droit Administratif, 16 juin 2003, n° 22, p. 1171-1178
- CASTAING, « La mise en œuvre du principe de précaution dans le cadre du référé-suspension », Actualité Juridique du Droit Administratif, 15 décembre 2003, n° 43, p. 2290-2297
- CAUSSE-REBUFAT Caroline, « Les conditions de recevabilité des référés d'urgence », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} octobre 2003, n° 3/18, p. 3047-3055
- CAVIGLIOTI Benoît, « Référé administratif, appréciation de l'urgence et protection des libertés fondamentales. Le recours au bilan dans l'appréciation de l'urgence », Actualité Juridique du Droit Administratif, 7 avril 2003, n° 13, p. 642-652
- CHAHID-NOURAI Noël, « La portée de la Charte pour le juge ordinaire », Actualité Juridique du Droit Administratif, 6 juin 2005, n° 21, Dossier - La Charte de l'environnement, p. 1175-1181
- CHAUVAUX Didier, « Quel est le régime juridique des requêtes en référé invoquant l'absence d'étude d'impact ? », note sous CE, 14 mars 2001, *Commune de Goutrens*, Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel, n° 4/2001, p. 15-19
- CLAISSE Yves et CANO Jean-Alexandre, « Une loi peut faire le printemps : premier bilan de l'application de la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives », Les Petites Affiches, 9 avril 2001, n° 70, p.5-12
- COELHO, J., « Indemnisation des victimes d'accidents médicaux : à quand un juge unique ? », Médecine et droit, 1^{er} janvier 2004, n° 64, p.22-26
- COHENDET Marie-Anne, « Les effets de la réforme », Revue Juridique de l'Environnement, n°spécial - La Charte constitutionnelle en débat, septembre 2003, p. 51-68
- CONTAL Jean-Paul dans le cadre de la conférence nationale des présidents de juridiction administrative de 2000 sur l'urgence : « L'urgence mode d'emploi – Conférence nationale des présidents de juridiction administrative », Poitiers, 15 septembre 2000 », Les Petites Affiches, 14 mars 2001, n° 52, p. 3 et s.
- DAMARAY Stéphanie, « Référé-suspension : voies de recours », JCP – La Semaine Juridique Edition Générale, n° 24, 12 juin 2002, p. 1093-1096
- DEBOUY Christian, « Articulation communautaire et pratique procédurale du juge administratif français », Juris Classeur Périodique, 1992, Doctrine, p. 3616 et s.
- DEBOUY Christian, « La suspension des décisions en matière d'urbanisme par la procédure du référé administratif », Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz, n° 584, février 2002, chronique, p.65-83
- DEYGAS M., « La loi sur les référés administratifs. Une réforme attendue et redoutée », Procédures, juin 1999, p. 4 et s.
- DEYGAS Serge, « Référé-suspension dirigé contre une décision négative », Procédures, juin 2001, p. 25-26
- DONNAT Francis et CASA Didier, « La procédure de l'article L. 522-3 et le principe du contradictoire », Actualité Juridique du Droit Administratif, 17 mars 2003, n° 10, p. 498-500
- DREYFUS Jean-David, « Actualité jurisprudentielle », Actualité Juridique de Droit Administratif, 11/10/2004, n° 34, p.1872-1892
- FABERON Jean-Yves, « La loi du 30 décembre 1997 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie », Revue Juridique de l'Environnement, n° 2/1997, p. 133 et s.
- FEVRIER Jean-Marc, « Actualité de la prévention des risques naturels », Environnement, 1^{er} mars 2005, n° 3, p. 16-19
- FLAUSS Jean-François, "Le droit à un recours effectif au secours de la règle du délai raisonnable : un revirement de jurisprudence historique", Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme, n° 49/2002, p.179 et s
- GORY Cyril, « La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages », La Gazette du Palais, 3 octobre 2003, n° 276, p. 3-12

- GUENON Catherine, « La planification des secours face au risque industriel », Bulletin de Droit de l'environnement Industriel, 1^{er} décembre 2002, n° spécial, p. 28-33
- GUYOMAR Mattias et COLLIN Pierre, « Les conditions de mise en œuvre du référé-suspension », Actualité Juridique du Droit Administratif, Chroniques, 20 février 2001, p.146-152, p. 150 et s.
- GUYOMAR Mattias et COLLIN Pierre, « Le juge administratif peut-il prononcer le sursis d'une décision de rejet ? », Actualité Juridique du Droit Administratif, Chroniques, 20 février 2001, p.146-152
- HERY Philippe, « La justice entre l'exigence de la durée et la contrainte de l'urgence », Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridique, n° 30-2000, p. 89-95
- HUGLO Christian, « Le contentieux de l'environnement, nouvelles dimensions, nouvelles stratégies », Revue Juridique de l'Environnement, 1995, n° spécial, p.77-88
- HUGLO Christian, « Droit de l'environnement : affichage ou vérité ? Il faudra choisir », Environnement, 1^{er} janvier 2005, n° 1, p. 3 et s.
- HUGLO Christian, « Le contentieux de l'environnement, nouvelles dimensions, nouvelles stratégies », Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial, p.77-88
- HUL Sylvain et autres, « Actualité jurisprudentielle », Actualité Juridique du Droit Administratif, 26 juillet 2004, n° 28, p. 1530-1555
- IWENS Paul-Albert, « Le juge unique : je suis pour ! », La lettre du juriste d'affaires, 28 juillet 1997, n° 375, p. 1-2
- JEAN Pascal, « La promotion constitutionnelle du droit de l'environnement : une avancée symbolique », Revue du Droit Public, 1^{er} septembre 2004, n° 5, p. 1197-1200
- JEGOUZO Yves, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », Actualité Juridique du Droit Administratif, 20 septembre 1994, p. 607-616
- JEGOUZO Yves, « La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement », Revue Juridique de l'Environnement, n°spécial - La Charte constitutionnelle en débat, septembre 2003, p. 23-24
- JEGOUZO Yves et LOLUM François, « La portée juridique de la Charte de l'environnement », Droit Administratif, 1^{er} mars 2004, n° 4, p. 5-8 ; ou PERI Alexandre, « La Charte de l'environnement : reconnaissance du Droit à l'environnement comme droit fondamental », Les Petites Affiches, 24 février 2005, n° 39, p. 8-18
- KISS Alexandre, Avant-propos au n° spécial/1998 de la Revue Juridique de l'Environnement, p. 5 et s.
- KISS Alexandre, « Les origines du droit de l'environnement : le droit international », Revue Juridique de l'Environnement, n°spécial - La Charte constitutionnelle en débat, septembre 2003, p. 13-14
- LAVASSIERE François de, « Quelques réflexions simples sur "le juge unique" », La Gazette du Palais, 5 janvier 2000, n° 5, p. 2-6.
- LE CORRE Laurent, « La prévention des risques naturels et industriels après la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages », Construction et urbanisme, 1^{er} mars 2005, n° 3, p. 6-10
- LEFEUVRE André, « Réflexions sur l'application des procédures d'urgence en matière d'environnement », Droit de l'environnement, 1^{er} janvier 2004, n° 115, p. 18-22
- Jérôme LEFORT, JCP A (Administration et collectivités territoriales), 28 février 2005, n° 9, p. 441-443
- LE MOUNIER DE GOUILLE Antoine, « Colloque : la répression des pollutions marines : aspects juridiques et opérationnels », Droit maritime français, 1^{er} juillet 2003, n° 639, p. 672-682
- MARGENAUD Jean-Pierre, « Droit de l'Homme à l'environnement et Cour Européenne des Droits de l'Homme », Revue Juridique de l'Environnement, n°spécial - La Charte constitutionnelle en débat, septembre 2003, p. 15-21
- MARTIN Gilles, « Mesures provisoires et irréversibilité en droit français », Revue Juridique de l'Environnement, 1998, n° spécial *L'irréversibilité*, p.131-141
- MARTIN Gilles, « Les outils juridiques complémentaires de l'ordre public écologique », intervention au Colloque de Dijon (L'ordre public écologique) des 6 et 7 février 2003
- MICHELOT Agnès, « Utilisation durable et irréversibilité(s) - Du "jeu" de la temporalité aux enjeux de la durabilité », Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial/1998, p. 18 et s.
- MOREAU Jacques, « Du référé-suspension en général et du "moyen de nature à créer un doute sérieux" en particulier », JCP A (Administration et collectivités territoriales), 7 mars 2005, n° 10, p. 482-485
- MULARD Sylvain, « La réforme des procédures d'urgence devant le juge administratif : premières décisions », La Gazette du Palais, 2001, Doctrine, p. 539-542
- NIHOUL Paul et MATHIEU Stéphanie, « L'avènement des OGM dans la société de l'alimentation : vers une nouvelle forme d'interaction entre la science et le droit », Revue Trimestrielle de Droit Européen, 1^{er} janvier 2005, n° 1, p. 1-36
- OGIER-BERNAUD Valérie, « Le référé suspension et la condition d'urgence », Revue Française de Droit Administratif, 2002, p. 284 et s.
- ORTEGA Olivier, « La notion d'urgence », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 1^{er} octobre 2003, n° 3/18, p. 3057-3062

- B. PACTEAU « Vue de l'intérieur : loi du 30 juin 2000, une réforme exemplaire » dans la Revue Française de Droit Administratif, 2000, p. 959 et s
- PAMBOU TCHIVOUNDA Guillaume, « Recherche sur l'urgence en droit administratif français », Revue de Droit Public, 1983, p. 81-133, p. 82
- PACTEAU Bernard, « Le juge unique dans les juridictions administratives », La Gazette du Palais, 30 janvier 1998, n° 30, p. 7-12
- PAUVERT Bertrand, « Le cadre juridique de la gestion des crises par les autorités publiques locales », Journal des Accidents et des Catastrophes, n° 15, juin 2001
- PERRIN Jean-François, « L'expérience juridique du temps. Le point de vue du juriste », Droit et Société, n° 46/2000.
- PICHERAL Caroline, « L'ordre public en droit communautaire », intervention au Colloque de Dijon (L'ordre public écologique) des 6 et 7 février 2003
- PISSALOUX Jean-Luc, « La constitutionnalisation non sans risque du droit de l'environnement », La Gazette du Palais, 12 janvier 2005, n° 9, p. 3 et s.
- PONTIER Jean-Marie, « La puissance publique et la prévention des risques », Actualité Juridique du Droit Administratif, 6 octobre 2003, n° 33, p. 1752-1761
- PRIEUR Michel, « L'environnement entre dans la constitution », Droit de l'environnement, n° 106, mars 2003, p.38-42
- PRIEUR Michel, la tribune dans l'Actualité Juridique du Droit Administratif, 3 mars 2003, p. 353 et s.
- PRIEUR Michel, « Les nouveaux droits », Actualité Juridique du Droit Administratif, 6 juin 2005, n° 21, Dossier - La Charte de l'environnement, p. 1156 et s.
- RAYMOND Jean, « L'urgence, condition essentielle du référé suspension », JCP A, 20 octobre 2003, n° 43, p. 1369-1374
- REMOND-GOUILLOUD Martine, « A la recherche du futur - La prise en compte du long terme en droit de l'environnement », Revue Juridique de l'Environnement, n° 1/1992, p. 15 et s.
- ROLIN Frédéric et autres, « Actualité jurisprudentielle », Actualité Juridique du Droit Administratif, 28 juin 2004, n° 24, p. 1297-1317
- ROMI Raphaël, « Les principes du Droit de l'environnement dans la "Charte constitutionnelle" : "jouer le jeu" ou mettre les principes "hors jeu" », Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial - La Charte constitutionnelle en débat, septembre 2003, p. 45-49
- ROMI Raphaël, « Réalité et limites du concept de juge-arbitre », Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial « Le juge et l'environnement », octobre 2004, p. 111-114
- ROMI Raphaël, « La sécurité civile et le droit de l'environnement », Droit de l'environnement, 1^{er} octobre 2004, n° 122, p. 188-190
- ROMI Raphaël, « Les limites de la décentralisation en matière d'environnement », Revue Juridique de l'environnement, 1^{er} décembre 2004, n° 4, p. 377-384
- ROUAULT Marie-Christine, « Procédure administrative : la loi du 30 juin 2000, un petit pas vers un traitement efficace de l'urgence par le juge administratif », Dalloz, 2001, doctrine, p. 398 et s.
- ROUSSEAU Nicolas, « Il n'y a pas urgence à suspendre un permis de construire lorsque les travaux sont pratiquement achevés », Construction-urbanisme, 1^{er} mars 2005, n° 3, p. 23-24
- SADELEER Nicolas (de), « Les avatars du principe de précaution en droit public, effet de mode ou révolution silencieuse ? », Revue Française de Droit Administratif, 2001, p. 547-562, p. 557 et s.
- SARTORIO Françoise, « Procédure d'urgence et juge administratif : premières jurisprudences », La Gazette des Communes, des Départements, des Régions, 12 mars 2001, p. 52-58
- SCHNEIDER Raphaël, « Droit administratif – installations classées », Revue Juridique de l'Environnement, n° 4/2004, p. 465-488.
- SCHNEIDER Raphaël, « Droit administratif – Installations classées », Revue Juridique de l'Environnement, 1^{er} septembre 2004, n° 3, p. 333-359
- SEBAN Alain, « A quelle condition une décision administrative peut-elle être suspendue par le juge des référés : CE, 28 février 2001, *Sud-Est Assainissement...* », Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel, n° 3/2001, p. 9-20
- C. SIRAT, « L'exécution d'office, l'exécution forcée, deux procédures distinctes de l'exécution administrative », J.C.P. 1958, I, 1440
- SIRONNEAU Jacques, « Eau - entretien des cours d'eau », Revue Juridique de l'Environnement, 1^{er} octobre 2003, n° 3, p. 379-380
- SOMBETSKI-LENGAGNE Delphine, « Commentaire de la loi n° 2003-347 du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement en Antarctique », Revue Juridique de l'Environnement, n° 4/2003, p. 447-460
- STREBLER Jean- Philippe, « Affichage publicitaire : la fin de la procédure spécifique de référé », Actualité Juridique du Droit Administratif, n° 1/2002, p.22-24

- STRUILLLOU Jean-François, « L'évolution du cadre légal des études d'impact », Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial/2004 : Le juge administratif et l'environnement, p. 75-82
- THERY Philippe, « La justice entre l'exigence de la durée et la contrainte de l'urgence », Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridique, n° 30-2000, p. 89-95.
- TROUILLY Pascal, « Note sous la loi n° 2003-624 du 8 juillet 2003, autorisant l'approbation de la convention sur les effets transfrontières des accidents industriels », Environnement, 1^{er} octobre 2003, n° 10, p. 21-22
- TROUILLY Pascal, « Note sous la Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, JO n° 190 du 17 août 2004, p. 14626 », Environnement, 01/11/2004, n°11, p. 29-30
- VANDERMEEREN R., « Le référé suspension », Revue Française de Droit Administratif, 2002, p. 250 et s.
- VEDEL Georges, « La juridiction administrative compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », J.C.P. 1950, I, 851
- VIARD Claudine, « L'Etat coordonnateur d'action de santé publique encore en marge des grandes préoccupations d'environnement », Droit de l'environnement, 1^{er} mars 2005, n° 126, p. 48-51
- VINCENT-LEGOUX Caroline, « L'ordre public écologique en droit interne », intervention au Colloque de Dijon (L'ordre public écologique) des 6 et 7 février 2003

IV. JURISPRUDENCE

(au-delà des références papiers, l'ensemble de ces décisions de justice sont consultables à partir du site www.legifrance.gouv.fr)

IV.I. JURIDICTIONS NATIONALES

IV.I.I. TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

- TA Lille, 5 février 1965, *Cinquini*
- TA Caen, 21 décembre 2000, *Association pour la protection du site de La Chapelle-sur-Vire*
- TA Caen, 13 février 2001, *Association Manche Nature Environnement*, note de BRAUD Xavier, commentaire sous, Droit de l'environnement, novembre 2001, n° 93, p. 245-246
- TA Poitiers, 15 mai 2002, *Association de protection, d'information et d'étude de l'eau et de l'environnement*
- TA Grenoble, 28 mai 2002, *Société France Quick SA*, note de ZAVOLI Philippe, « Affichage publicitaire », Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2003, p. 379-380
- TA Toulouse, 25 juin 2002, *Mme Ardouin et autres*
- TA, 10 juillet 2002, *Mme Alonso et autres*, Revue Juridique de l'Environnement, n°1/2004, p.49-66
- TA Poitiers, 22 octobre 2002, *Préfet des Deux-Sèvres c/ Commune d'Ardin*, note JEGOUZO Yves, « Le maire ne peut utiliser ses pouvoirs de police générale pour interdire la culture en plain champ des espèces génétiquement modifiées », Actualité Juridique du Droit Administratif, 2 décembre 2002, n° 12, p.1351-1353
- TA Bordeaux, 5 novembre 2002, *M. Dumoulin de Laplante et autres*, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2003, p. 379-380
- TA Rennes, 20 décembre 2002, M. et Mme Le Bihan, note Pierre BOYER, « Abandon de captage d'alimentation en eau potable : courage, fuyons la pollution ! Le juge de l'urgence n'est pas le juge de la prévention ! », Revue de droit rural, 1^{er} juin 2003, n° 314, p. 390-396
- TA Strasbourg, 14 mars 2003, *Stadler*, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 4/2004, p.479-480
- TA Strasbourg, 14 mars 2003, *Stadler c/ Préfet de la Moselle*, note Revue Juridique de l'environnement, n° 4/2004, p.479-480
- TA Dijon, 15 avril 2003, *Commune d'Urzy c/ Préfet du département de la Nièvre*, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 1/2004, p. 80-81
- TA Rennes, ord, 9 juillet 2003, *Association pour la protection des sites des abers*
- TA Toulouse, 11 février 2004, *Société Affipro*, Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2004, p. 321-323
- TA, 11 mars 2004, *Société Avenir SA*, Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2004, p. 321-323
- TA Nice, 28 décembre 2004, *Hervé G*, note de DEHARBE David, Environnement, n° 5/2004, p. 12-13

IV.I.II. COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

- CAA Lyon, 13 mai 1997, *M. Balusson et autres*
- CAA Nantes, 6 juin 2001, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/ ADPASEC*, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 1/2002, p. 88
- CAA Nantes, 15 octobre 2002, *Société nationale des chemins de fer français*, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 2/2003, p. 243
- CAA Marseille, 12 décembre 2002, *Commune de Ramatuelle c/ M. Tomaselli*, Environnement, note de Lilian BENOIT 1^{er} juillet 2003, n° 7, p. 19
- CAA Paris, 27 février 2003, *Société PROTIRU.*, note de DEHARBE David, Environnement, n° 5/2004, p. 12-13
- CAA Rennes, 2 mai 2003, *Baulier c/ Syndicat intercommunal d'induction d'eau du Trésor*, note de Raphaël ROMI « Distribution d'eau potable : l'existence des nitrates n'est pas une cause étrangère exonérant le distributeur de son obligation de livrer de l'eau de qualité », Droit de l'environnement, 1^{er} juin 2003, n° 109, p. 107-108
Environnement, 1^{er} juillet 2003, n° 7, p. 19.
- CAA Nancy, 5 août 2004, *Préfet de la Haute-Saône c/ Commune de Saulnot*, note BILLET Philippe, « En l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice du pouvoir de police spéciale de l'eau et réglementer l'épandage des boues alors qu'il s'agit d'une compétence exclusive du préfet », JCP A (Administration et collectivités territoriales), 14 mars 2005, n° 11, p.518-519

IV.I.III. CONSEIL D'ETAT

- CE, 26 décembre 1873, *Ville d'Alger*
- CE, 11 juin 1886, *Crillon*
- CE, 22 janvier 1867, *Pajoi*
- CE, 21 janvier 1914, *Ville de Sézanne*
- CE, 28 juin 1918, *Heyriès*
- CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*
- CE, 2 novembre 1923, *Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes*
- CE section, 27 janvier 1933, *Leloir*
- CE, 16 mai 1941, *Courrant*
- CE, 26 novembre 1954, *Sieur Papais*
- CE Ass., 23 janvier 1970, *Amoros*, note de WALINE Marcel, Revue de Droit Public, 1970, p. 1035
- CE, 15 janvier 1986, *Société PAC-Engineering*, note RICHER L., Actualité Juridique du Droit Administratif, 1986, p. 191
- CE, 13 janvier 1988, *Abina*
- CE, 6 mai 1988, *Abdul*
- CE, 30 juin 1989, *Ministre de l'industrie*
- CE Ass., 25 septembre 1998, *Greenpeace France*, note Yaël PITOUN et Yvan RAZAFINDRATANDRA, Droit de l'environnement, janvier, février 1999, n° 65, p. 9-11.
- CE, 20 décembre 2000, *Ouatah*
- CE, 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, note de GUYOMAR Mattias et COLLIN Pierre, « Le référé-liberté : les libertés concernées et le rôle du Conseil d'Etat en appel », Actualité Juridique du Droit Administratif, Chroniques, 20 février 2001, p.153 et note de CHAHID-NOURAÏ Noël et LAHAMI-DEPINAY Christian, « L'urgence devant le juge administratif : premières applications des articles M. 521-1 et L. 521-2 nouveaux du Code de justice administrative », Petites affiches, 12 février 2001, n° 30, p.10-17
- CE, 28 février 2001, *Préfet des Alpes-maritimes et Sud-Est Assainissement*, note Revue Juridique de l'Environnement, n°2/2002, pp.237-239
- CE, 28 février 2001, *Sud-Est Assainissement...*, note de SEBAN Alain, « A quelle condition une décision administrative peut-elle être suspendue par le juge des référés : CE, 28 février 2001, *Sud-Est Assainissement...* », Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel, n° 3/2001, p. 9-20
- CE, 12 février 2001, *France Nature Environnement*, note DE GAUDEMAR Hervé, « Nouveaux référés administratifs : première suspension d'une décision administrative », Petites affiches, 6 mars 2001, n° 46, p.18-21 ; et note de CASSIA Paul et BEAL Antoine, « Les nouveaux référés administratifs. Bilan de jurisprudence (1^{er} janvier – 28 février 2001) », JCP, édition générale, 2001, doctrine, I 317

- CE, 8 mars 2001, *Association pour la protection de la population et de l'environnement des vallées de la - Creuse et de la Gartempe*.
- CE section, 14 mars 2001, *Ministre de l'intérieur c/ Mme Ameur*
- CE, 14 mars 2001, *Commune de Goutrens*, note CHAUVAUX Didier, « Quel est le régime juridique des requêtes en référé invoquant l'absence d'étude d'impact ? », Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel, n° 4/2001, p. 15-19
- CE, 9 juillet 2001, *Ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire*
- CE, 27 juillet 2001, *SIVOM du Canton de Boulogne-sur-Gesse*. V. note Revue Juridique de l'Environnement, n°2/2002, p. 239
- CE, 27 juillet 2001, *Commune de Meudon*
- CE, 27 juillet 2001, *Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/Chabanon*
- CE, 27 août 2001, *SA Forum Kinépolis*
- CE, 26 septembre 2001, *Société Médiazor*
- CE, 26 septembre 2001, *Société de transport « La mouette »*
- CE, 12 octobre 2001, *Société PGL Aventures*
- CE, 21 décembre 2001, *Société Fun Music Center*
- CE, 22 février 2002, *Société des pétroles Shell*, note BARALLE Pierre-Jean, Droit de l'environnement, avril 2002, n° 97, p. 84-86.
- CE, 8 mars 2002, *Région Languedoc-Roussillon*
- CE, 8 mars 2002, *Comité écologique ariégeois*
- CE, 17 mars 2002, *SARL Keibacker*.
- CE, 17 mai 2002, *Commune de Proville*
- CE, 28 juin 2002, *Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/ D. Leveque*, note de ZAVOLI Philipe, « Affichage publicitaire », Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2003, p. 379-380
- CE, 28 juin 2002, *Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/ D. Levêque*, note de ZAVOLI Philippe, « Affichage publicitaire », Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2003, p. 379-380
- CE, 12 juillet 2002, *Société Daddi*
- CE, 12 juillet 2002, *Société entreprise Hemery frères*
- CE, 29 juillet 2002, *Ministère de l'équipement, des transports et du logement*
- CE, 22 août 2002, *Société SFR*.
- CE, 25 novembre 2002, *Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer*, note de ROUSSEAU N., « Il faut suspendre les éolienne ! », Construction et urbanisme, 1^{er} avril 2003, n° 4, p. 28
- CE, 30 décembre 2002, *Association sauvegarde du patrimoine et du cadre de vie de Solerieux*, note de BENOIT Lilian, Environnement, 1^{er} mai 2003, n° 5, p. 22-23
- CE, 30 décembre 2002, *Commune de Six-fours-les-plages*, note de BENOIT Lilian, Environnement, 1^{er} mai 2003
- CE, 29 janvier 2003, *Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*
- CE, 7 février 2003, *Commune de la bastide de Virac*
- CE, 14 février 2003, *Association départementale d'action contre l'incinération et les pollutions*
- CE, 14 mars 2003, *Association Air pur environnement*
- CE, 31 mars 2003, *Union nationale de l'agriculture française*, note de BOUSSARD Sabine, « Principe de précaution et référé-suspension », Actualité Juridique du Droit Administratif, 28 juillet 2003, n° 26, p. 1388-1391
- CE, 7 mai 2003, *Commune d'Esparron du Verdon*
- CE, 23 mai 2003, *Réseau ferré de France*
- CE, 5 juin 2003, *Société eau et rivière de Bretagne et France nature environnement*
- CE, 13 juin 2003, *Gaz de France*
- CE, 13 juin 2003, *Association de défense de la vallée de Loing et des sites environnants*
- CE, 4 août 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages*
- CE, 19 août 2003, *Convention vie et nature pour une écologie radicale*
- CE, 9 septembre 2003, *Convention vie et nature pour une écologie radicale*
- CE, 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*, note Revue Juridique de l'Environnement, n° 3/2004, p.350-352 ; note de BILLET Philippe, « En l'absence d'urgence liée à un péril imminent, le maire est incompétent pour intervenir, au titre de son pouvoir de police général, à l'intérieur d'un périmètre de protection défini par le préfet autour d'une installation classée », JCP A (Administration et collectivités), 8 décembre 2003, n° 50, p. 1640-1641
- CE, 29 septembre 2003, *Société Dolibam*
- CE, 16 octobre 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages*
- CE, 17 octobre 2003, *SARL Fadier élevage*
- CE, 29 octobre 2003, *Commune de Saint-cyr-l'école*

- CE, 7 novembre 2003, *Association de sauvegarde du milieu environnemental*
- CE, 19 novembre 2003, *Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales*
- CE, 27 novembre 2003, *Association de sauvegarde du milieu environnemental*
- CE, 3 décembre 2003, *Ministère de l'écologie et du développement durable*
- CE, 10 décembre 2003, *Société Affichage P.L.M.*
- CE, 5 février 2004, *Ligue de Protection des Oiseaux*
- CE, 6 février 2004, *Association de défense de l'environnement de Bormes et du Lavandou*
- CE, 16 février 2004, *Ministère de l'écologie et du développement durable*
- CE, 3 mars 2004, *Société Ploudalmezeau Breiz Avel*
- CE, 15 mars 2004, *Société Orange France c/ Commune de Villasavary*, note de DU MARAIS Bertrand, La Gazette du Palais, 12 janvier 2005, n° 12, p. 45-48
- CE, 3 mars 2004, *Société Ploudalmezeau Breiz Avel*
- CE, 15 mars 2004, *Société Orange France c/ Commune de Villasavary*, note DU MARAIS Bertrand, La Gazette du Palais, 12 janvier 2005, n° 12, p. 45-48
- CE, 26 mars 2004, *Société Nitrochimie*.
- CE, 29 mars 2004, *Commune de Soignolles-en-Brie*, note de BILLET Philippe, « Le référé suspension "enquête publique" n'est pas soumis à la condition d'urgence et l'avis collectif de la CLIS ne peut être constitué par les observations individuelles de ses membres », JCPA (administration et collectivités territoriales), 28 juin 2004, n° 27, p.908-910 ; et note Revue Juridique de l'Environnement, n° 4/2004, p.406-407
- CE, 28 avril 2004, *SFR c/ Commune de Saint-Sylvain-d'Anjou*, note VERET Danièle et VEVE Arnold, La Gazette du Palais, 9 février 2005, n° 23, p. 31-34
- CE, 28 avril 2004, *SFR c/ Commune de Saint-Sylvain-d'Anjou*.
- CE, 9 juin 2004, *Commune de Dury*
- CE, 15 novembre 2004, *Fédération départementale des chasseurs de Maine-et-Loire*, note de BENOIT Lilian, Environnement, 1^{er} février 2005, n° 2, p.22-23
- CE, 16 décembre 2004, *Société carrière et matériaux*
- CE, 29 décembre 2004, *Commune de Vidauban*
- CE, 29 décembre 2004, *Duceau*
- CE, 5 janvier 2005, *BASF-AGRO*
- CE, 26 janvier 2005, *Société CDM*, note Actualité Juridique du Droit Administratif « Le contrôle de cassation de la motivation du juge des référés », , 18 avril 2005, n° 15, p. 841-845
- CE, 11 février 2005, *Société Orange France SA*.
- CE, 4 avril 2005, *BASF-AGRO*
- CE, 13 avril 2005, *SARL SOCEM*
- CE, 15 avril 2005, *Association des citoyens et contribuables de la Communauté de communes Saône et Vienne*
- CE, 20 avril 2005, *Ville de Lille*

IV.II. JURIDICTIONS EXTRA-NATIONALES

IV.II.I. COUR EUPEENNE DE SAUEGARDE DES DROITS DE L'HOMME

- CEDH, 29 avril 1999, *Chassagnou contre France* (décision disponible sur le site de Cour Européenne des Droits de l'Homme www.echr.coe.int).
- CEDH, Gde ch., 26 octobre 2000, *Kudla*
- CEDH, 8 avril 2003, *Richart-Luna*

IV.II.II. TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

- TPICE, 11 septembre 2002, *Pfizer Animal Health c/ Conseil* (Aff. T-13/99)
- TPICE, 21 octobre 2003, *Solvay Pharmaceuticals BV c/ Conseil* (Aff. T-392/02), note NICOLELLA Mario, La Gazette du Palais, n° 163/0204, p. 43
- TPCIE, Ord., 3 février 2004, *Enviro Tech Europe et Enviro Tech International / Commission*, (Aff. T-422/03 R 1)

- TPICE, 10 mars 2004, *Malagutti-Vezinhet SA c/ Commission*, (Aff. T-177/02), note BOUVERESSE A., Europe, 1^{er} mai 2004, n° 5, p. 13-14
- TPCIE, Ord., 2 juillet 2004, *Enviro Tech Europe et Enviro Tech International c/ Commission*, (Aff. T-422/03 RII 2)
- TPCIE, Ord., 10 février 2005, *Enviro Tech Europe et Enviro Tech International c/ Commission*, (Aff. T-291/04 R 1)

IV.II.III. COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

- CJCE, 7 février 1985, *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*
- CJCE, 20 septembre 1988, *Affaire des bouteilles danoises*
- CJCE, 27 novembre 2003, *Commission c/ République Française*, Aff. C-429/01, note TROUILLY Pascal, Environnement, n° 4/2002, p. 24-25