
LE JUGE ADMINISTRATIF ET LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

La préoccupation croissante des pouvoirs publics pour la protection de l'environnement a entraîné l'adoption d'un important corpus normatif, aux niveaux national et international, dont le juge administratif assure quotidiennement la mise en œuvre et l'interprétation.

Mis en ligne
le 1^{er} juin 2015

Table des matières

1- Le juge administratif a précisé la portée des principaux textes régissant la protection de l'environnement.....	2
1-1 La Charte de l'environnement et son « mode d'emploi » par le juge administratif.....	3
1-1-1 Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, garanti par l'article 1 ^{er} de la Charte de l'environnement.....	3
1-1-2 Le « principe de prévention » garanti par l'article 3 de la Charte de l'environnement	4
1-1-3 Le « principe de précaution » garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement.....	5
1-1-4 L'obligation de promouvoir un « développement durable », prévue par l'article 6 de la Charte de l'environnement	6
1-1-5 Le « principe de participation du public » garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement	7
1-2 Le juge administratif fait application des sources internationales et européennes du droit de l'environnement.....	8
1-3 Le code de l'environnement	9
2- Le juge administratif est saisi de nombreux litiges portant sur des décisions de l'administration ayant une incidence sur l'environnement.....	9
2-1 Le juge administratif et le « droit de l'environnement industriel ».....	10
2-1-1 Le juge administratif, garant du respect du droit des installations classées pour la protection de l'environnement	10
2-1-2 La sécurité des installations nucléaires de production d'électricité.....	13
2-2 Le juge administratif et la protection de la faune et des milieux naturels	15
2-2-1 La protection des espèces.....	15
2-2-2 La gestion des espèces animales.....	16
2-2-4 La protection des milieux naturels.....	17
2-3 La protection de l'environnement, une exigence prise en compte par le juge administratif dans des contentieux très divers	19

La préoccupation croissante des pouvoirs publics pour la protection de l'environnement a entraîné l'adoption d'un important corpus normatif, aux niveaux national et international, dont le juge administratif assure quotidiennement la mise en œuvre et l'interprétation. La jurisprudence administrative a ainsi permis de préciser la portée des grands principes et des principaux textes du « droit de l'environnement » (I).

Cette exigence transversale de protection de l'environnement s'impose désormais à l'administration dans de très nombreux domaines d'action, qu'il s'agisse de la lutte contre la pollution engendrée par les activités industrielles, de la protection de la faune et des milieux naturels, ou encore de l'aménagement du territoire dans toutes ses formes (transports, réseaux électriques, grands travaux...). Aussi le juge administratif est-il conduit à trancher un nombre croissant de litiges, dans les domaines les plus divers, portant sur des décisions administratives ayant une incidence sur l'environnement (II).

1- Le juge administratif a précisé la portée des principaux textes régissant la protection de l'environnement

La protection de l'environnement trouve aujourd'hui sa place à tous les niveaux de la « hiérarchie des normes ». Elle a fait l'objet d'une consécration constitutionnelle en 2005, avec l'adoption de la Charte de l'environnement (1). Le juge administratif applique et interprète également de nombreuses autres sources du droit de l'environnement, qu'il s'agisse de textes internationaux et européens (2), ou des textes législatifs et réglementaires rassemblés, depuis 2000, au sein du code de l'environnement (3).

1-1 La Charte de l'environnement et son « mode d'emploi » par le juge administratif

Depuis la **réforme constitutionnelle du 1^{er} mars 2005¹** et l'**adoption de la Charte de l'environnement**, la protection de l'environnement a fait son entrée dans le « bloc de constitutionnalité » et se trouve ainsi consacrée au plus haut niveau de la hiérarchie des normes. Si certains des principes que la Charte édicte étaient déjà en germe dans la législation environnementale avant 2005, leur constitutionnalisation a eu des répercussions importantes sur la répartition des compétences entre le législateur et le pouvoir réglementaire dans ce domaine, ainsi que sur l'office du juge administratif lui-même. Sa jurisprudence a permis de préciser la portée de ces nouveaux principes constitutionnels.

Par sa **décision d'Assemblée Commune d'Annecy** (CE, 3 octobre 2010, n° [297931](#)), le Conseil d'Etat a reconnu que l'ensemble des droits et devoirs définis par cette Charte ont une valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs. Il a par ailleurs apporté des précisions importantes sur les modalités d'application de certains de ses articles qui sont régulièrement invoqués dans le cadre des litiges dont il est saisi.

1-1-1 Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement

Cet article proclame que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

¹ [Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.](#)

Le Conseil d'Etat a jugé qu'il découle de ces dispositions qu'il appartient au pouvoir réglementaire de veiller au respect de ce principe lorsqu'il est appelé à préciser les modalités de mise en œuvre d'une loi définissant le cadre de la protection de la population contre les risques que l'environnement peut faire courir à la santé. Il incombe alors au juge administratif de vérifier si les mesures réglementaires prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se borneraient pas à en tirer les conséquences nécessaires (dans le cas contraire, seule la loi elle-même, et non la mesure réglementaire d'application, peut alors utilement être contestée : cf. infra), n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe.

Il a par exemple exercé ce contrôle sur les dispositions réglementaires définissant les mesures à prendre pour protéger la population contre les risques liés à la présence de poussière d'amiante dans l'air à l'intérieur d'immeubles (CE, 26 février 2014, *Association Ban Asbestos France et autres*, [n° 351514](#)).

1-1-2 Le « principe de prévention » garanti par l'article 3 de la Charte de l'environnement

Cet article dispose que « toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ».

Le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la portée de ces dispositions dans une **décision d'Assemblée Fédération nationale de la pêche en France** (12 juillet 2013, n° [344522](#)) qui apporte notamment des précisions sur la répartition des compétences entre loi et règlement ainsi que sur les limites du contrôle du juge administratif dans ce domaine. Il a ainsi indiqué qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, au pouvoir réglementaire et aux autres autorités administratives, de déterminer les modalités de mise en œuvre de ces dispositions constitutionnelles.

- En vertu de [l'article 34 de la Constitution](#) et de l'article 3 de la Charte, il appartient au **législateur** de déterminer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement et de définir le cadre de la prévention et de la limitation des conséquences des atteintes à l'environnement. La conformité de telles dispositions législatives à l'article 3 de la Charte ne peut être contrôlée que par le **juge constitutionnel**. Le juge administratif n'en connaît pas en-dehors de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité prévue à [l'article 61-1 de la Constitution](#).
- Le **pouvoir réglementaire** est, quant à lui, compétent pour mettre en œuvre les principes définis par la loi. Il n'appartient alors au **juge administratif** de contrôler la conformité des dispositions réglementaires d'application à l'article 3 de la Charte que dans la mesure où elles ne se borneraient pas à tirer les conséquences nécessaires de la loi. Lorsque le pouvoir réglementaire s'en tient à appliquer les dispositions législatives, celles-ci font « écran » au contrôle de constitutionnalité du juge administratif.

1-1-3 Le « principe de précaution » garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement

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

A l'inverse des dispositions de l'article 3, celles de l'article 5 de la Charte n'appellent pas de dispositions législatives et réglementaires précisant leurs modalités de mise en œuvre. Elles s'appliquent donc directement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs, y compris en dehors du champ du droit de l'environnement (en matière d'urbanisme : CE, 19 juillet 2010, *Association du*

quartier « Les Hauts de Choiseul », [n° 328687](#)). L'entrée en vigueur de la Charte a ainsi conduit, sur ce point, à élargir le champ d'application du principe, qui figurait auparavant dans le code rural (art. L. 200-1, issu de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement) mais dont l'application était circonscrite aux décisions intervenant en matière environnementale (CE, 20 avril 2005, Société Bouygues Télécom, [n° 248233](#)).

Le Conseil d'Etat a fait application du principe de précaution à différents types d'opérations et décisions de l'administration. Ce principe a notamment été invoqué en matière de **grandes opérations de travaux qui font l'objet d'une déclaration d'utilité publique**. Le Conseil d'Etat en a précisé les conditions d'application dans ce domaine par une décision d'Assemblée du 12 avril 2013, qui portait sur la construction de deux lignes à très haute tension (**Association coordination interrégionale Stop THT et autres**, [n°s 342409 et a.](#)). Il a ainsi jugé qu'il appartient à l'autorité saisie d'une demande tendant à ce qu'un projet soit déclaré d'utilité publique de rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution. Si tel est le cas, l'autorité administrative doit veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque soient mises en œuvre. Elle doit alors vérifier que les mesures de précaution dont l'opération est assortie ne sont ni insuffisantes, ni excessives, eu égard, d'une part, à la plausibilité et à la gravité du risque et, d'autre part, à l'intérêt de l'opération.

1-1-4 L'obligation de promouvoir un « développement durable », prévue par l'article 6 de la Charte de l'environnement

En vertu de cet article de la Charte, « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la

protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

Le Conseil d'Etat a jugé que ce principe est en particulier invocable, là encore, pour contester des opérations de travaux faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Lorsque cet article est invoqué, le juge administratif en vérifie le respect à travers le **contrôle dit « du bilan »** qu'il exerce traditionnellement sur l'utilité publique du projet (notamment depuis la décision de principe CE, Assemblée, 28 mai 1971, « Ville nouvelle Est », [n° 78825](#)).

Autrement dit, pour apprécier si l'administration a respecté les dispositions de l'article 6 de la Charte, il apprécie, dans le cadre de sa jurisprudence classique, si les atteintes portées à l'environnement ne sont pas excessives eu égard aux bénéfices attendus du projet ainsi qu'aux précautions qui l'accompagnent (CE, 16 avril 2010, *Association Alcaly et autres*, [n°s 320667 et a.](#)).

1-1-5 Le « principe de participation du public » garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement

Cet article dispose que *« toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »*.

Le Conseil d'Etat a jugé qu'en application de ces dispositions, une procédure de participation du public n'est obligatoire que pour les décisions ayant une incidence directe et significative sur l'environnement. Certaines décisions relevant du droit de l'environnement ne nécessitent donc pas une telle procédure. Il en va ainsi, par exemple, des arrêtés complémentaires que

l'autorité administrative peut prendre pour compléter l'autorisation initiale d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), qui n'ont pas une incidence significative sur l'environnement (CE, 17 octobre 2013, *Commune d'Illkirch-Graffenstaden*, n° [370481](#)).

Par ailleurs, comme pour les articles 1, 2 et 6 de la Charte (CE, 19 juin 2006, *Association eau et rivière de Bretagne*, n° [282456](#)) et son article 3 (CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, n° [344522](#)), un requérant ne peut invoquer directement son article 7 lorsque des dispositions législatives en assurent la mise en œuvre (CE, 12 juin 2013, *Fédération des entreprises du recyclage*, n° [360702](#)). Un requérant ne peut donc se prévaloir de l'article 7 de la Charte pour affirmer que le principe de participation aurait été méconnu dans la mesure où les dispositions de [l'article L. 120-1 du code de l'environnement](#) ont été prises afin de préciser les conditions et les limites dans lesquelles le principe de participation du public est applicable aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics.

1-2 Le juge administratif fait application des sources internationales et européennes du droit de l'environnement

Des textes de droit international et européen sont très souvent invoqués devant le juge administratif dans le cadre de litiges environnementaux. Il lui appartient alors d'en apprécier la portée et notamment leur « effet direct » en droit interne.

Sans dresser ici une liste exhaustive de ces sources « supra-nationales », de plus en plus nombreuses, on pourra notamment citer la [convention d'Aarhus du 25 juin 1998](#) sur l'accès à l'information et la participation du public en matière d'environnement, entrée en vigueur en 2001, dont le Conseil d'Etat a jugé que certaines de ses stipulations sont d'effet direct (cf. par exemple CE, 6 juin 2007, *Commune de Groslay et autre*, n° [292942 et a.](#)).

De nombreux **règlements et directives de l'Union européenne** sont également fréquemment invoqués devant lui. Il en va ainsi, par exemple, de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite [directive « Habitats »](#) (cf. par exemple : juge des référés du Conseil d'Etat, 9 mai 2006, *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne et autres*, n° [292398](#)).

1-3 Le code de l'environnement

Le droit national de l'environnement a longtemps été constitué de nombreux textes épars (diverses polices spéciales de l'environnement, loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, dispositions du code rural, etc.).

Depuis l'adoption du [code de l'environnement](#) en 2000, l'essentiel des dispositions législatives et réglementaires relevant de cette matière est désormais rassemblé dans un corpus unique. Il s'agit ainsi de l'une des principales références du juge administratif lorsqu'il a à trancher des litiges dans ce domaine.

2- Le juge administratif est saisi de nombreux litiges portant sur des décisions de l'administration ayant une incidence sur l'environnement

Avec le développement des textes régissant la protection de l'environnement, et le renforcement contemporain des préoccupations en la matière, le juge administratif se trouve saisi d'un nombre croissant de litiges portant sur leur mise en œuvre. Le droit de l'environnement industriel (1) ainsi que les mesures de protection de la faune et des milieux naturels (2) ont ainsi donné lieu au développement d'une jurisprudence abondante. Mais au-delà même du strict cadre du droit de l'environnement, cette exigence

transversale préside à l'adoption d'un très grand nombre de décisions administratives et se trouve, par suite, mise en œuvre par le juge administratif dans des contentieux très divers (3).

2-1 Le juge administratif et le « droit de l'environnement industriel »

Le juge administratif est fréquemment saisi de litiges le conduisant à mettre en œuvre des règles, que l'on peut rassembler sous la désignation de « droit de l'environnement industriel », qui régissent la création, le fonctionnement et la fermeture des installations susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Les mesures prises par l'administration dans ce domaine relèvent de régimes dits de « police administrative spéciale » qui ont pour objet de prévenir et sanctionner les atteintes à l'environnement. Figurent notamment parmi ces régimes celui des « installations classées pour la protection de l'environnement » et celui des installations nucléaires.

2-1-1 Le juge administratif, garant du respect du droit des installations classées pour la protection de l'environnement

Le régime juridique des installations classées pour la protection de l'environnement est fixé par les [articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement](#). Les intérêts qu'il protège sont très variés et entendus largement puisqu'en vertu de l'article L. 511-1, il vise les « *usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* ».

Ces installations sont soumises à un régime de contrôle administratif plus ou moins strict selon leur degré de dangerosité. Certaines d'entre elles peuvent être créées après simple déclaration ou enregistrement auprès de l'administration et font l'objet d'un suivi technique allégé, tandis que d'autres doivent être préalablement autorisées par l'Etat et font l'objet d'un suivi qui peut être très approfondi. Il en va ainsi, par exemple, des installations générant des « risques d'accident majeur » au sens de la directive n° 96/82/CE du 9 décembre 1996, dite « [directive Seveso II](#) ».

Le juge administratif est saisi, à ce titre, de litiges portant sur des **installations de valorisation ou de stockage de déchets** (cf. encadré) ou encore sur des **autorisations d'exploitation de carrières** (cf. par exemple CE, 11 juin 2014, *M. B...A... et autres*, n° [362620](#), à propos d'une autorisation d'exploiter une carrière de roche calcaire).

Le Conseil d'Etat et le contentieux des déchets

La jurisprudence du Conseil d'Etat est venue apporter des précisions importantes sur les règles qui encadrent les activités de traitement, stockage et élimination des déchets.

Il a ainsi précisé, par exemple, quel doit être le contenu des plans de prévention et de gestion des déchets prévus par les [articles L. 541-11 et suivants du code de l'environnement](#) (CE, 30 décembre 2011, *Sté Terra 95*, n° [336383](#)) ou encore les conditions dans lesquelles est attribué un marché public d'évacuation et de traitement des déchets (CE, 23 novembre 2011, *Communauté urbaine de Nice-Côte d'Azur*, n° [351570](#)).

Plusieurs de ses décisions ont permis d'explicitier les conditions dans lesquelles le propriétaire d'un terrain peut être regardé comme le responsable des déchets qui y sont entreposés, au sens des [articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement](#). Ainsi, en l'absence de producteur ou autre détenteur connu des déchets, le Conseil d'Etat a jugé que le propriétaire du terrain sur lequel ils sont entreposés peut être regardé comme leur détenteur, et donc être assujéti à l'obligation de les éliminer, s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain (CE, 26 juillet 2011, *Commune de Palais-sur-Vienne*, n° [328651](#) ; CE, 25 septembre 2013, *Société Wattelez et autres*, n° [358923](#)) ou lorsqu'il est établi qu'il ne pouvait ignorer, à la date à laquelle il est devenu propriétaire de ce terrain, d'une part, l'existence de ces déchets, d'autre part, que la personne y ayant exercé une activité productrice de déchets ne serait pas en mesure de satisfaire à ses obligations (CE, 24 octobre 2014, *Société Unibail-Rodamco*, n° [361231](#)).

Le juge administratif peut par ailleurs se prononcer sur la **responsabilité pour faute des personnes publiques dans la gestion de ces installations**. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a été saisi de demandes tendant à la condamnation de l'Etat à réparer le préjudice causé à divers riverains par **l'explosion survenue en 2001 dans l'usine AZF** (CE, 17 décembre 2014, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ M. D. et autres*, n^{os} [367202 et a.](#)).

2-1-2 La sécurité des installations nucléaires de production d'électricité

Le Conseil d'Etat se prononce également sur des litiges concernant la création, la mise en service, le fonctionnement, ou encore l'arrêt définitif et le démantèlement d'installations nucléaires. Les règles qui régissent ce droit sont notamment fondées sur les principes de sécurité, de sûreté et de continuité du service.

Il a ainsi tranché des litiges portant sur **les autorisations de création d'installations nucléaires de base**. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat apprécie la légalité de l'autorisation au regard des risques environnementaux présentés par l'installation projetée. Il peut également, le cas échéant, apporter des précisions sur le cadre juridique applicable à la délivrance d'une telle autorisation. Il a ainsi jugé, par exemple, que le règlement d'un plan local d'urbanisme n'est pas opposable au décret autorisant la création d'une installation nucléaire de base, qui relève d'une législation distincte de celle régissant les installations classées pour la protection de l'environnement (CE, 1^{er} mars 2013, *Société Roozen France et autre, CRIIRAD et autres*, n^{os} [340859 et a.](#)).

Le **fonctionnement des installations nucléaires** est également l'objet de litiges tranchés par le Conseil d'Etat. Il s'est notamment prononcé sur les **modalités d'exercice du droit de grève** dans de telles installations (Ass., 12 avril 2013, *Fédération Force Ouvrière Energie et Mines et autres*, n^{os} [329570 et a.](#)). Il a ainsi jugé que, dans la mesure où elle exploite des centres nucléaires de

production d'électricité, la société EDF est responsable d'un service public eu égard, notamment, à leur contribution essentielle, en l'état actuel du système de production électrique, à l'approvisionnement en électricité du territoire métropolitain. Les organes dirigeants de la société EDF sont donc compétents, dans leurs domaines d'attribution, pour déterminer les limitations à apporter au droit de grève de ses agents. Pour apprécier la légalité de telles mesures, le Conseil d'Etat tient compte, notamment, du caractère non directement substituable de l'énergie électrique, de l'impossibilité de la stocker en quantité importante et des contraintes techniques propres au fonctionnement des centrales. Il a également précisé que les dirigeants de la société devaient au préalable rechercher la possibilité de mettre en œuvre d'autres moyens de production, de recourir aux capacités d'importation des réseaux transfrontières ou à la diminution volontaire ou contractuelle de la demande.

Certains litiges portés devant le juge administratif tendent à en suspendre le fonctionnement. Le Conseil d'Etat s'est notamment prononcé sur une requête tendant à la suspension immédiate et complète du fonctionnement de la centrale de Fessenheim (CE, 28 juin 2013, *Association trinationale de protection nucléaire et autres*, n°s [351986 et a.](#)). Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a notamment vérifié que les évaluations menées conjointement par l'Autorité de sûreté nucléaire et EDF ont consisté à tester le comportement des installations face à des situations de crise, afin de définir les dispositifs nécessaires pour que les fonctions fondamentales de ces installations restent assurées en cas de survenance d'un accident extrême.

Enfin, les opérations de **démantèlement d'une installation nucléaire** suscitent également des contentieux portés devant le juge administratif (cf. par exemple CE, 1^{er} mars 2013, *Association Sortir du nucléaire Cornouaille et autres*, n° [353009](#)). Sur ce point, le Conseil d'Etat a par exemple jugé que la procédure d'enquête publique préalable à la délivrance du décret autorisant le démantèlement, prévue par la [loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire](#), permettait d'assurer la mise en œuvre des objectifs fixés par les dispositions de la [directive 85/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement](#).

2-2 Le juge administratif et la protection de la faune et des milieux naturels

De nombreux dispositifs de protection et de gestion des espèces ainsi que de sauvegarde des milieux naturels ont été instaurés par le législateur et mis en application par le pouvoir réglementaire. Ils font l'objet d'un contentieux désormais abondant devant le juge administratif dont on ne peut dresser qu'un panorama non exhaustif.

2-2-1 La protection des espèces

En vertu de [l'article L. 411-1 du code de l'environnement](#), les espèces animales non domestiques et les espèces végétales non cultivées qui présentent un intérêt scientifique particulier ou dont les nécessités de préservation du patrimoine naturel le commandent, font l'objet de mesures de protection édictées par le pouvoir réglementaire.

Le Conseil d'Etat est ainsi conduit à se prononcer sur la légalité de telles mesures, et notamment sur celle des **listes d'espèces protégées** (cf. par exemple CE, 27 février 1981, *Syndicat des naturalistes de France et autres*, n° [18561 et a.](#)). Il contrôle le caractère proportionné de ces règles de protection des espèces qui ne peuvent légalement consister en une interdiction générale et absolue de modifier le milieu où vivent les espèces protégées et doivent au contraire être adaptées aux nécessités que la protection de certaines espèces impose en certains lieux (CE, 13 juill. 2006, *Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs*, n° [281812](#)).

Il est également saisi de litiges portant sur les **dérogations aux mesures de protection des espèces**. Dans ce cadre, il s'assure qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante que la destruction d'une espèce, qu'une telle mesure ne nuit pas à son maintien dans un état de conservation favorable et qu'elle est justifiée par l'un des motifs d'intérêt général prévus par [l'article L. 411-2 du code de l'environnement](#) (CE, 11 février 2015, *Collectif des éleveurs de la*

région des Causses de la Lozère et leur environnement-Cercle, n° [370599](#)). Le Conseil d'Etat a par exemple annulé la délibération d'un conseil municipal prescrivant la destruction de loups sans restriction (CE, 8 décembre 2000, *Commune de Breil-sur-Roya*, n° [204756](#)).

2-2-2 La gestion des espèces animales

Le juge administratif connaît également du contentieux relatif aux activités de chasse et de pêche. Il est en effet conduit à se prononcer sur la légalité des arrêtés fixant les dates d'ouverture et de clôture de la chasse et de la pêche (CE, 23 décembre 2011, *Association France Nature Environnement et autres*, n° [345350 et a.](#) ; CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, n° [344522](#)), sur les mesures d'agrément des associations communales et intercommunales de chasse ainsi que des associations de pêche et de pisciculture (CE, 20 février 1985, *M. Z.*, n° [20427](#) ; CE, Section, 25 avril 1975, *Association des propriétaires riverains du Bassin de la Nive*, n° [90542](#)) ou encore sur les mesures réglementant les droits de chasse et de pêche (CE, 14 sept. 1994, *Commune d'Escoutoux*, n° [114910](#) ; CE, 30 sept. 1983, *Fédération départementale des associations agréées de pêche de l'Ain et autres*, n° [31875 et a.](#)).

Il tranche également des litiges portant sur les **mesures d'autorisation de destruction des espèces nuisibles**. Le Conseil d'Etat est ainsi conduit à apprécier la légalité des arrêtés du ministre de l'écologie fixant, dans chaque département, les espèces classées parmi les nuisibles (CE, 30 juillet 2014, *Association pour la protection des animaux sauvages et autres*, n° [363266 et a.](#)) tout comme des mesures de refus d'inscription de certaines espèces sur ces listes (CE, 16 juillet 2014, *Fédération départementale des chasseurs de la Charente-Maritime et autres*, n° [363446 et a.](#)).

2-2-4 La protection des milieux naturels

Outre les mesures de protection et de gestion des espèces elles-mêmes, le juge administratif est conduit à connaître de celles qui sont destinées à protéger leurs milieux de vie et notamment de la **détermination des espaces à protéger au titre des divers zonages à vocation environnementale**. Sans dresser une liste exhaustive des différents dispositifs de protection de l'environnement, on donnera ici un aperçu des nombreux litiges à l'occasion desquels le juge administratif met en œuvre et précise la portée de ces zonages.

Le Conseil d'Etat a par exemple précisé les modalités d'entrée en vigueur du nouveau régime juridique des **parcs nationaux**, issu de la [loi n° 2006-436 du 14 avril 2006](#) (CE, Section, 23 mars 2012, *Commune de Hures-la-Prade*, n° [337144](#)) ainsi que leurs modalités d'articulation avec le schéma de gestion cynégétique (CE, 29 octobre 2013, *Association Les amis de la rade et des calanques et autres*, n° [360085 et a.](#)). De même, il a été conduit à se prononcer sur la portée de la charte d'un **parc naturel régional** (Sect., 8 février 2012, *Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes*, n° [321219](#)) et sur son articulation avec d'autres actes, tels que les documents d'urbanisme (CE, 29 avril 2009, *Commune de Manzat*, n° [293896](#)) ou le schéma départemental des carrières (CE, 25 juin 2014, *Union nationale des industries de carrières et des matériaux de construction*, n° [366007](#)).

Dans la même logique, le juge administratif est saisi de litiges portant sur les **réserves naturelles** (cf. par exemple CE, 23 juin 2004, *Association « Les amis de la Berarde et du Haut Vernon*, n° 208297), sur la **trame verte et bleue** adoptée en application de [l'article L. 371-1 du code de l'environnement](#) (CE, 30 juill. 2014, *Fédération départementale des chasseurs du Pas-de-Calais*), sur les zones classées, en application de [l'article L. 414-1 du code de l'environnement](#), dans le réseau « **Natura 2000** » (CE, 26 décembre 2012, *Syndicat des sylviculteurs du sud-ouest et autres*, n° 340395 et a.) ou encore sur l'application des dispositifs de protection prévus par les lois de protection du littoral (cf. encadré) et de la montagne.

Le Conseil d'État et la protection du littoral

Le Conseil d'État a fortement contribué à la protection du littoral. Présentation de certaines de ses décisions les plus emblématiques.

Par un arrêt *France nature environnement* du 28 juillet 2000 (n° [204024](#)), le Conseil d'État a sanctionné la carence de l'État pour l'absence de décret d'application fixant la liste des communes riveraines des estuaires. Il a enjoint à l'État, sous astreinte, d'édicter ce texte réglementaire dans un délai de 6 mois. La loi du 3 janvier 1986 dite « [loi littoral](#) » prévoit en effet que sont notamment considérées comme « communes littorales » celles qui « *sont riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux* ». Or, la loi renvoyait au pouvoir réglementaire la fixation de la liste de ces communes, laquelle conditionnait l'applicabilité des dispositions de la loi dans ces collectivités. Le Conseil d'État a jugé qu'en dépit des difficultés rencontrées par l'administration dans l'élaboration de ce décret, son abstention à le prendre s'était prolongée très largement au-delà d'un délai raisonnable. Il a donc enjoint à l'État de prendre le décret nécessaire, ce qui fut fait effectivement.

Le Conseil d'État a également donné toute sa portée à la loi en jugeant, par exemple, que la règle d'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres à compter du rivage s'applique tant aux nouvelles constructions qu'à l'extension des constructions existantes (CE, 21 mai 2008, *Min. des transports c/ Association pour le libre accès aux plages et la défense du littoral*, n° [297744](#)).

De même, le juge administratif s'assure, pour les dérogations à cette règle d'inconstructibilité, de la réalité des « activités exigeant la proximité immédiate de l'eau ». Il en a retenu une définition restrictive, qui n'inclut pas les activités touristiques, annulant ainsi des autorisations de construire à proximité immédiate du rivage des centres de thalassothérapie, des établissements de restauration ou encore des hôtels (TA de Rennes, 11 octobre 1989, *Sté pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne* ; CE, 23 juillet 1993, *Commune de Plouguerneau*, n° [127513](#)).

Enfin, le juge administratif a retenu une conception extensive de la notion « d'espaces remarquables » ([articles L. 146-1 et suivants du code de](#)

[l'urbanisme](#)). Il a estimé que l'énumération des espaces considérés comme tels par le code (dunes, marais, espaces boisés...) n'était pas limitative, et qu'elle s'appliquait à tout le territoire d'une commune littorale. Les « espaces remarquables » devant être protégés de l'urbanisation au titre de la loi littoral peuvent ainsi valoir à plusieurs kilomètres du rivage (CE, 25 novembre 1998, *Commune de Grimaud*, n° [168029](#)).

Le Conseil d'Etat est également conduit à se prononcer sur **la façon dont s'articulent ces différents dispositifs de protection de l'environnement**. Ainsi a-t-il jugé, par exemple, qu'un projet de classement de réserve naturelle ne constitue pas un programme ou projet d'activités, de travaux, d'aménagement d'ouvrages ou d'installation au sens de [l'article L. 332-2 du code de l'environnement](#) résultant de la transposition de la directive 92/43 CEE du 21 mai 1992 dite « Natura 2000 » (CE, 26 novembre 2010, *Sté Groupe Pizzorno Environnement et autres*, n° [331078 et a.](#)).

Enfin, certains litiges portent sur les dispositifs normatifs visant à protéger plus spécifiquement **certains types de milieux, notamment l'air** (cf. par exemple CE, 26 mars 2008, *Association des amis de la Terre Paris*, n° [300952](#) : litige relatif à un arrêté approuvant un plan de protection de l'atmosphère) **et l'eau**. Le juge administratif est notamment conduit à contrôler les autorisations d'installations hydroélectriques (cf. par exemple CE, 23 décembre 2014, *Sté hydroélectrique du Pont du Gouffre*, n° [361514](#)).

2-3 La protection de l'environnement, une exigence prise en compte par le juge administratif dans des contentieux très divers

La juridiction administrative ne connaît pas seulement des contentieux portant sur les actes réglementaires mettant en œuvre ces différents dispositifs de protection de l'environnement. Elle est également conduite à contrôler que certains projets autorisés par l'administration ou certaines mesures qu'elle adopte n'y portent pas atteinte.

Son contrôle des actes pris par l'administration en matière de dissémination des organismes génétiquement modifiés en fournit un exemple.

Le Conseil d'État et les organismes génétiquement modifiés

Par une décision du 28 novembre 2011, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté du ministre de l'agriculture et de la pêche du 7 février 2008 interdisant la mise en culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié Zea Mays L. lignée MON 810. Avant de statuer sur cette affaire, le Conseil d'Etat avait saisi, à la demande des requérants, la Cour de justice de l'Union européenne afin qu'elle statue sur plusieurs questions d'interprétation des directives et règlements de l'Union européenne applicables en la matière (CJUE, 8 septembre 2011, *Monsanto SAS et a.*, C-58/10 à C-68/10).

Appliquant les principes énoncés par cette décision de la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil d'Etat a jugé que dès lors que le maïs MON 810 avait été autorisé en tant que semence à des fins de culture et notifié en tant que produit existant, il ne pouvait, au stade de la demande de renouvellement de son autorisation, faire l'objet d'une mesure de suspension et d'interdiction que dans le cadre d'une procédure spécifique d'urgence et à condition que soit établi un risque important mettant en péril de façon manifeste la santé humaine, la santé animale ou l'environnement. En l'espèce, le ministre justifiait la mesure d'interdiction par un avis du comité de préfiguration de la haute autorité sur les OGM dressant une liste de questions méritant, selon lui, d'être étudiées et se bornant à faire état « d'interrogations quant aux conséquences environnementales, sanitaires et économiques possibles de la culture et de la commercialisation du MON 810 ». Le Conseil d'Etat a jugé que, dans ces conditions, les conditions d'interdiction de ces variétés de semence n'étaient pas remplies (CE, 28 novembre 2011, *Sté Monsanto SAS et autres*, [n° 313605 et a.](#)). Une nouvelle décision a été prise dans le même sens à propos d'un nouvel arrêté d'interdiction des mêmes semences du 16 mars 2012 (CE, 1^{er} août 2013, *Association générale des producteurs de maïs et a.*, [n° 358103](#)).

Le Conseil d'Etat a également eu l'occasion de se prononcer sur les règles édictées par le Gouvernement français, encadrant la dissémination des OGM et la mise sur le marché de produits alimentaires en comportant. Tirant les

conséquences de l'entrée en vigueur des articles 3 et 7 de la Charte de l'environnement, il a partiellement annulé deux décrets du 19 mars 2007 au motif que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour édicter les dispositions relatives d'une part, aux conditions et limites de l'information du public sur la dissémination des OGM, et, d'autre part, aux conditions de la prévention des atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement (CE, 24 juillet 2009, *Comité de recherche et d'information indépendante sur le génie génétique*, n° [305314](#) et a.).

S'agissant de la répartition des compétences entre autorités publiques dans ce domaine, le Conseil d'Etat a jugé que la police spéciale de la dissémination volontaire d'OGM avaient été confiée par le législateur à l'Etat et que le maire ne pouvait donc s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale par l'édiction d'une réglementation locale. Il a ainsi annulé un arrêté municipal interdisant pour trois ans la culture de plantes génétiquement modifiées en plein champ dans certaines zones de la commune (CE, 24 septembre 2012, *Commune de Valence*, n° [342990](#)).

Sa jurisprudence a également permis de préciser la portée de l'obligation d'information du public sur les lieux de dissémination des OGM. Par une décision du 21 novembre 2007 (*Commune de Sausheim*, n° [280969](#)), le Conseil d'Etat a jugé que le lieu où la dissémination est pratiquée ne peut être considéré comme confidentiel pour la protection des intérêts des demandeurs de dissémination ou des intérêts protégés par la loi. Dès lors, l'autorité administrative qui détient des informations relatives à la localisation de la dissémination d'OGM est tenue de communiquer, sans délai et sans condition, à toute personne qui en fait la demande, l'ensemble des données en sa possession.

De nombreux projets d'aménagement autorisés par l'administration font également l'objet d'un contrôle du juge administratif au regard d'exigences environnementales. C'est ainsi qu'après une visite sur place, le Conseil d'Etat a annulé **la déclaration d'utilité publique de la ligne électrique à haute tension qui devait traverser le site du Verdon** au motif « *que les atteintes graves portées par le projet à ces zones d'intérêt exceptionnel excèdent l'intérêt de l'opération et sont donc de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique* » (CE, 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et*

intercommunale pour la protection du lac de Ste Croix, des lacs et sites du Verdon et autres, n° [288108](#)). De même, la **déclaration d'utilité publique du barrage de la Trézence** (Charente-Maritime) a été annulée compte tenu de son coût et des atteintes à l'environnement, notamment aux espèces aquatiques, qu'impliquait ce projet (CE, 22 octobre 2003, *Association « SOS-rivières et environnement » et autres*, n° [231953](#)).

Enfin, le principe de précaution est également susceptible d'être appliqué à de domaines d'intervention de l'administration. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a jugé que ce principe est invocable à l'encontre d'une **décision d'implantation d'antennes relais de téléphonie mobile**, au motif que les champs radioélectriques émis seraient susceptibles de porter atteinte à la santé humaine (CE, 8 octobre 2012, *Commune de Lunel*, n° [342423](#)), de l'acte par lequel l'administration **réglemente la navigation et les activités sportives et touristiques sur un cours d'eau, un lac, une retenue ou un étang d'eau douce** (CE, 3 juin 2013, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon*, n° [334251](#)) ou encore des dispositions réglementaires relatives à la **protection de la population contre les risques liés à la présence de poussière d'amiante** dans les immeubles (CE, 26 février 2014, *Association Ban Asbestos France et autres*, n° [351514](#)).

Pour aller plus loin :

- Cycle de conférences du Conseil d'Etat : « [Les enjeux juridiques de l'environnement](#) » (2012-2013)
- Cycle de conférences du Conseil d'Etat : « [La démocratie environnementale](#) » (2011)
- Rapport public du Conseil d'Etat sur [L'eau et son droit](#) (2010)