



**HAL**  
open science

**Revue Juridique de l'Environnement Arrêtés préfectoraux créant une zone d'activité en vue du développement d'une filière bois. Référé suspension. Situation d'urgence (oui). Destruction, altération, dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux irréversibles**

Rémi Radiguet

► **To cite this version:**

Rémi Radiguet. Revue Juridique de l'Environnement Arrêtés préfectoraux créant une zone d'activité en vue du développement d'une filière bois. Référé suspension. Situation d'urgence (oui). Destruction, altération, dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux irréversibles: Tribunal administratif de Dijon, ord., 19 juin 2012, M. Antonio Meijas de Haro, n° 1201087, avec note [article]. Revue juridique de l'environnement, 2013, 38 (3), 10.3406/rjenv.2013.6163 . hal-02492773

**HAL Id: hal-02492773**

**<https://hal.science/hal-02492773>**

Submitted on 27 Feb 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

*Arrêtés préfectoraux créant une zone d'activité en vue du développement d'une filière bois. Référé suspension. Situation d'urgence (oui). Destruction, altération, dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux irréversibles.*

Tribunal administratif de Dijon, ord., 19 juin 2012, M. Antonio Meijas de Haro, n° 1201087, avec note  
Rémi Radiguet

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Radiguet Rémi. *Arrêtés préfectoraux créant une zone d'activité en vue du développement d'une filière bois. Référé suspension. Situation d'urgence (oui). Destruction, altération, dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux irréversibles.* Tribunal administratif de Dijon, ord., 19 juin 2012, M. Antonio Meijas de Haro, n° 1201087, avec note. In: Revue Juridique de l'Environnement, n°3, 2013. pp. 481-497;

doi : <https://doi.org/10.3406/rjenv.2013.6163>

[https://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_2013\\_num\\_38\\_3\\_6163](https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2013_num_38_3_6163)

---

Fichier pdf généré le 20/03/2019

## PROTECTION DE LA NATURE

- *Arrêtés préfectoraux créant une zone d'activité en vue du développement d'une filière bois. Référé suspension. Situation d'urgence (oui). Destruction, altération, dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux irréversibles.*

**Tribunal administratif de Dijon, ord., 19 juin 2012,  
M. Antonio Meijas de Haro, n° 1201087**

### **Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative :**

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative : « 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 (...) » et qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) » ; que l'article L. 522-3 du même code dispose : « 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 » ; qu'enfin aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire » ;

Considérant que les requérants personnes physiques justifient d'un intérêt à agir, compte tenu de l'ampleur du projet et de la distance avec leur propriété ; qu'en tout état de cause les associations requérantes ont, compte tenu de leur objet social, intérêt à agir ; que les requérants se sont bien acquittés du timbre fiscal prévu à l'article 1635 Q du Code général des impôts ; que dès lors les fins de non-recevoir opposées en défense ne peuvent qu'être écartées ;

Considérant que M. Meijas de Haro et autres justifient de l'existence d'une situation d'urgence, en ce que la destruction, altération, dégradation de sites de reproduction

ou d'aires de repos d'animaux, autorisées par l'arrêté querellé sont par nature irréversibles, peu important à cet égard le calendrier annoncé par le pétitionnaire pour les travaux ; que le préfet de la Nièvre a estimé nécessaire la réalisation de mesures de compensation ; que, pour la réalisation d'une partie de celles-ci, il dispose que « Nièvre Aménagement s'assurera auprès du Conseil général de la Nièvre du respect des mesures de compensation d'impact suivantes : recensement (...) ; complément d'ici fin 2013 du plan d'aménagement (...) ; établissement d'un diagnostic (...) et d'un plan de boisement ; acquisition au sein du département de la Nièvre, dans un délai de 10 ans, de 100 ha de forêts : recensement (...) ; élaboration (...) ; acquisition (...) ; élaboration (...) » ; qu'ainsi leur réalisation est mise par le préfet à la charge d'une personne morale que le pétitionnaire, sur la base d'une simple lettre d'intention de l'exécutif de celle-ci et de l'inscription de crédits budgétaires en matière de forêts ; que le Conseil général n'est au surplus pas mentionné à l'article 7 de l'arrêté querellé, chargeant différentes autorités de son exécution ; qu'en l'état de l'instruction, compte tenu, notamment, des explications apportées à l'audience, et de l'importance des mesures de compensation ainsi arrêtées, le moyen tiré de ce que les mesures de compensation ainsi prévues, ne faisant peser sur le pétitionnaire que l'obligation de s'assurer du respect par un tiers d'engagements unilatéraux, sont dépourvues de réalité, est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision attaquée ;

**Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :**

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative, que le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée ; il peut, même d'office, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à verser à M. Meijas de Haro et autres aucune somme en application desdites dispositions ;

**Ordonne :**

**Article premier.** - L'exécution de l'arrêté du préfet de la Nièvre en date du 21 mars 2012 est suspendue.

**Tribunal administratif de Dijon, ord., 2 octobre 2012,  
M. Antonio Meijas de Haro, n° 1201906**

**Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative :**

Considérant qu'aux termes de l'article L. 522-1 du Code de justice administrative : « 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 (...) » et qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) » ; qu'enfin aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire » ;

Considérant que les requérants demandent la suspension de l'exécution de l'arrêté en date du 10 juillet 2012 du préfet de la Nièvre portant dérogation à l'interdiction de destruction, altération, dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux et de transports d'espèces animales protégées dans le cadre de la création de la zone d'activités du Tronçay à Sardy-les-Epiry ;

#### **En ce qui concerne la condition d'urgence :**

Considérant que les requérants justifient de l'existence d'une situation d'urgence, en ce que la destruction, altération, dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux, autorisées par l'arrêté querellé sont par nature irréversibles, peu important à cet égard le calendrier annoncé pour les travaux de dessouchage ;

#### **En ce qui concerne l'existence d'un doute sérieux :**

Considérant qu'aux termes de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : (...) 4° La délivrance de dérogation aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : (...) c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement... » ;

Considérant, d'une part, que les éléments du dossier relatifs à l'étude d'autre solution satisfaisante et au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle sont insuffisants, et d'autre part, que les raisons impératives d'intérêt public majeur qui justifieraient l'arrêté litigieux ne sont pas suffisamment démontrées, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 411-2-4° du Code de l'environnement, est, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de cette décision ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'ordonner la suspension de son exécution ;

#### **Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :**

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative, que le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine au titre des frais exposés et

non compris dans les dépens ; le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée ; il peut, même d'office, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à verser à M. Meijas de Haro et autres aucune somme en application desdites dispositions ; que les conclusions présentées à ce titre par la SEM Nièvre Aménagement et l'association France Nature Environnement doivent également être rejetées ;

**Ordonne :**

**Article premier.** - L'exécution de l'arrêté du préfet de la Nièvre en date du 10 juillet 2012 est suspendue.

**Art. 2.** - Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

**Tribunal administratif de Dijon, ord., 27 février 2013,  
M. Antonio Meijas de Haro, n° 1300303**

1. Considérant que les requérants demandent la suspension de l'exécution de l'arrêté du préfet de la Nièvre en date du 31 janvier 2013, portant dérogation à l'interdiction de destruction, altération, dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux et de transports d'espèces animales protégées dans le cadre de la création de la zone d'activités du Tronçay à Sardy-les-Epiry et prononçant le retrait de l'arrêté en date du 10 juillet 2012 ;

**Sur l'intervention de l'association France Nature Environnement :**

2. Considérant que l'association France Nature Environnement, qui bénéficie d'un agrément pour la protection de l'environnement dans le cadre national, est intervenue à l'instance dans le cadre de ses statuts en soutien des conclusions des requérants ; que cette intervention peut, dans, ces conditions, être admise ;

**Sur l'intervention de la société Erscia France :**

3. Considérant que la société Erscia France, qui envisage de s'installer sur la future zone d'activités du Tronçay en projet, a des intérêts à défendre dans le cadre de la présente instance ; que son intervention en soutien des conclusions du préfet de la Nièvre peut, dans ces conditions, être admise ;

**Sur les fins de non-recevoir opposées :**

4. Considérant, d'une part, que les requérants se sont acquittés de l'obligation de contribution à l'aide juridique prévue par les dispositions de l'article R. 411-2 du Code de justice administrative ; que, d'autre part, ils ont intérêt à agir en qualité respectivement de riverains du projet et d'associations de protection de l'environnement, contre l'arrêté du 31 janvier 2013, non pas en ce qu'il prononce le retrait de l'arrêté du 10 juillet 2012 mais en ce qu'il déroge à l'interdiction de destruction, altération et dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux ; que ces fins de non-recevoir ne peuvent, dès lors, qu'être écartées ;

**Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative :**

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative : « 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 (...) » et qu'aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) » ; qu'enfin aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire » ;

**En ce qui concerne la condition d'urgence :**

6. Considérant que la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée, fût-elle de rejet, préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de cette décision sur sa situation ou, le cas échéant, des autres personnes concernées, sont de nature à caractériser, à la date à laquelle il statue, une urgence justifiant que, sans attendre le jugement du recours au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ;

7. Considérant que les requérants justifient de l'existence d'une situation d'urgence, en ce que la destruction, altération, dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux, autorisées par l'arrêté litigieux, sont par nature irréversibles ; que si les travaux de coupe d'arbres sont interdites jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2013, les travaux d'aménagement de la future zone humide prévue dans le cadre des mesures de compensation sont programmés au cours de l'année 2013 ; que, dès lors, la condition d'urgence, appréciée objectivement et globalement, est remplie ;

**En ce qui concerne l'existence d'un doute sérieux :**

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : (...) 4° La délivrance de dérogation aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : (...) c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement.... » ;

9. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la SEM Nièvre Aménagement a déposé auprès du préfet de la Nièvre un dossier complémentaire de demande de dérogation et a demandé au préfet de retirer l'arrêté en date du 10 juillet 2012, dont l'exécution a été suspendue par ordonnance du juge des référés du 2 octobre 2012, en vue de se voir délivrer une nouvelle autorisation intégrant des modifications portant sur les mesures de compensation prévues ; que le projet de zone d'activités élaboré dans le cadre d'un contrat de revitalisation en partenariat avec les acteurs publics et privés du territoire, en vue du développement de la filière bois, qui constitue un objectif prioritaire à l'échelle nationale, et de la création de 120 emplois directs et 250 emplois indirects dans cette zone en proie à d'importantes difficultés économiques et sociales, présente un intérêt public incontestable ; que, toutefois, les dispositions précitées du Code de l'environnement, transposant la directive européenne « Habitat » en droit interne, conditionnent la délivrance de dérogation à l'interdiction de destruction, altération, dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux et de transport d'espèces protégées à l'existence de « raisons impératives d'intérêt public majeur » ; que cette notion, d'interprétation stricte, vise des cas exceptionnels dans lesquels la réalisation d'un projet se révèle indispensable et où aucune autre solution d'implantation ne convient ; qu'il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que ces conditions soient réunies en l'espèce ; que le moyen tiré de l'absence de justification de raisons impératives d'intérêt public majeur est, dès lors, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de cette décision et qu'il y a lieu d'ordonner la suspension de son exécution ;

**Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :**

10. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative, que le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée ; il peut, même d'office, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ;

11. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à verser à M. Meijas de Haro et autres aucune somme en application desdites dispositions ; que les conclusions présentées à ce titre par la SEM Nièvre Aménagement, la société Erscia et l'association France Nature Environnement doivent également être rejetées ;

**Ordonne :**

**Article premier.** - Les interventions de France Nature Environnement et de la société Erscia France sont admises.

**Art. 2** - L'exécution de l'arrêté du préfet de la Nièvre en date du 31 janvier 2013 est suspendue.

**Art. 3.** - Les conclusions présentées par les parties sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative sont rejetées.



**NOTE****Le référé-suspension, terre d'élection pour un contrôle juridictionnel de l'intérêt écologique**

*L'intérêt général est « une notion dont l'emploi n'est pas neutre : elle a des conséquences importantes sur l'exercice du contrôle juridictionnel<sup>1</sup> ».*

L'apparition de l'intérêt environnemental relativement à la création de la théorie du bilan dans la célèbre jurisprudence « Ville Nouvelle Est » laissait augurer d'un renouvellement du contrôle juridictionnel<sup>2</sup>. La consécration du caractère d'intérêt général de la protection de l'environnement par la grande loi du 10 juillet 1976 confortait cette intuition. Pourtant, la reconnaissance de l'intérêt général attaché à l'environnement n'a reçu, à l'origine, qu'un faible écho en jurisprudence. « L'absence manifeste de sensibilité écologique<sup>3</sup> » de la Haute Juridiction condamnait le caribou à l'ostracisme<sup>4</sup>. Pourquoi ? Produit d'un législateur en quête de légitimité<sup>5</sup>, l'usage idéologique<sup>6</sup> de cette nouvelle finalité d'intérêt public aurait-il jeté aux yeux du juge un discrédit l'amenant à en faire un usage sporadique ? En considérant que l'article premier de la loi de 1976 était « une sorte de préambule<sup>7</sup> », les travaux préparatoires annonçaient le funeste destin de la notion. Non pris au sérieux par le législateur, l'intérêt écologique ne devait guère pouvoir peser lourd dans la balance. Toutefois, et même un Huron qui a ses entrées au Palais-Royal l'aura bien constaté<sup>8</sup>, le Conseil d'Etat s'est depuis très nettement fait le défenseur du droit de l'environnement<sup>9</sup>. D'autres noms de lacs que celui de sa tribu résonnent dans les oreilles de tout environnementaliste voire de tout administrativiste quelque peu attentif<sup>10</sup>. Désormais, le caribou côtoie les juges de la Haute Juridiction et inspire les juridictions administratives hors des frontières de la DUP<sup>11</sup>. Les procédures d'urgence sont à cet égard un outil nouveau au service de la notion d'intérêt environnemental. Les ordonnances rendues respectivement le 19 juin 2012, le 2 octobre 2012 et le 27 février 2013 par le tribunal administratif de Dijon s'inscrivent dans ce mouvement d'émancipation.

Trois arrêtés préfectoraux, trois référés-suspension, un unique objet : la création d'une zone d'activité en vue du développement de la filière bois en lieu et place d'un écosystème protégé. La contestation devant le juge des référés porte sur la régularité des arrêtés pris successivement le 21 mars 2012, le 10 juillet 2012 et le 31 janvier 2013 par le préfet de la Nièvre pour autoriser la destruction, l'altération et la dégradation

1. D. Truchet, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, LGDJ, 1977, p. 367.

2. CE, 28 mai 1971, *Ministre de l'Équipement et du Logement c. Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville Nouvelle Est »*, *Rec.* p. 410, *Concl.* G. Braibant. Le commissaire du Gouvernement prenait le soin de préciser qu'« À un moment où il est beaucoup question, et à juste titre, d'environnement et de cadre de vie, il faut éviter que des projets par ailleurs utiles viennent aggraver la pollution ou détruire une partie du patrimoine naturel et culturel du pays ».

3. F. Caballero, « Le Conseil d'Etat, ennemi de l'environnement ? », *RJE* 1984, n° 1, p. 42.

4. M. Prieur, « Pas de caribous au Palais-Royal », *RJE* 1985, n° 2, p. 137.

5. *L'intérêt général*, EDCE, La documentation française, 1999, p. 282.

6. J. Chevallier (ss-dir), *Variation autour de l'idéologie d'intérêt général*, PUF, 1979, 330 p.

7. Rapport Nungesser, *JO Doc. Ass. Nat.*, session 1974-75, n° 1764, p. 11.

8. J. Rivero, « Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *D.* 1962, p. 37.

9. *Le juge administratif et l'environnement*, *RJE* 2004/S.

10. CE, 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, des lacs et sites du Verdon et autres*, n° 288108, *concl.* C. Verot, *Environnement* 2007, n° 1, étude n° 2 ; *JCP A* 2006, n° 44, p. 1258, *comm.* Ph. Billet.

11. J.-M. Sauvé, « Y a-t-il des caribous au Palais-Royal ? (suite) », *Discours d'ouverture du cycle de conférences du Conseil d'Etat sur les enjeux juridiques de l'environnement*, 14 mai 2012.

des sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux et transport d'espèces animales protégées sur la commune de Sardy-les-Epiry. Les requérants sont légions et les défendeurs obstinés. En substance, il revenait au juge administratif de déterminer dans chaque affaire s'il y avait urgence écologique et doute sérieux sur la légalité de l'arrêté préfectoral qui lui était soumis. Sur le second critère, il devait déterminer si les moyens invoqués par les défendeurs – absence de solution satisfaisante pour réaliser le projet ; raison d'intérêt public majeur justifiant la réalisation du projet et effectivité des mesures compensatoires prévues par l'arrêté – étaient susceptibles de justifier une atteinte à la protection du site conformément à l'article L. 411-2-4°. Inflexible, le juge fait primer la finalité d'intérêt écologique sur toute autre considération dans chaque affaire. L'édition par le préfet, après chaque suspension, d'un nouvel arrêté afin de prendre en compte les motifs de suspension développés dans chaque ordonnance, n'aura pas permis de purger les arrêtés de tout doute sérieux sur leur légalité. Cette valeur accordée à l'intérêt écologique est surprenante. En effet, habituellement le juge administratif confronte les intérêts en présence sur le terrain de l'urgence. On s'attendait en l'espèce à un développement abondant pour justifier le premier critère. Il n'en est rien. Le juge affirme dans les trois ordonnances que « les requérants justifient de l'existence d'une situation d'urgence, en ce que la destruction, altération, dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux, autorisés par l'arrêté litigieux, sont par nature irréversibles ». Le laconisme du constat est à la hauteur de la force contraignante de l'intérêt écologique. La démonstration de l'irréversibilité instaure une présomption irréfragable d'urgence écologique. Celle-ci est confortée par un examen finaliste de la légalité des différents arrêtés.

## I. - L'IRRÉVERSIBILITÉ : PRÉSUMPTION IRRÉFRAGABLE D'URGENCE ÉCOLOGIQUE

Le *modus operandi* du juge pour apprécier le caractère d'urgence dans le cadre du référé-suspension a été délivré par la Haute Juridiction peu de temps après l'institution des procédures d'urgence. Dans deux décisions de principe, il précisait, d'une part, que la décision administrative devait préjudicier de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre et, d'autre part, que l'urgence devait s'apprécier objectivement et concrètement compte tenu des justifications fournies par le requérant<sup>12</sup>. L'application de ces critères au litige laisse entrevoir la consécration d'un intérêt collectif imposant une suspension automatique.

### A) LA RECONNAISSANCE D'UN INTÉRÊT COLLECTIF

En l'espèce et à la lecture des moyens reproduits dans les ordonnances, l'urgence est justifiée par les requérants au motif unique que la destruction d'habitats d'espèces protégées est irréversible. Implicitement, il s'agit bel et bien d'une atteinte manifestement grave et immédiate à l'intérêt écologique qui est mentionnée. Surtout si l'on s'en tient au fait que le projet aura pour conséquence la destruction d'une zone humide dont la préservation est d'intérêt général en vertu de l'article L. 211-1-1 du Code de l'environnement. Cet intérêt écologique étant par nature un intérêt général

12. CE, 19 janvier 2001, Confédération nationale des radios libres, n° 228815, concl. L. Touvel, *CJEG* n° 575, p. 161 ; note B. Seiller, *D.* 2001, p. 1414 ; CE 28 février 2001, Préfet des Alpes-Maritime et Société Sud-Est Assainissement, n°s 229562, 229563, 229721, note A. Seban, *BDEI* 2001, n° 3, p. 9.

d'ordre volontariste<sup>13</sup>, se pose la question de savoir si les requérants justifiaient d'un intérêt personnel pour établir l'urgence. Sauf une jurisprudence particulière et isolée<sup>14</sup>, le juge des référés exige que le requérant démontre que l'exécution de la décision litigieuse porte atteinte à un intérêt personnel pour considérer la condition d'urgence remplie<sup>15</sup>. Les différentes typologies de requérants – association, association de protection de l'environnement et personnes physiques voisines du projet – imposaient au juge de faire une appréciation différenciée de l'intérêt personnel bafoué. En effet, la place particulière faite de longue date aux associations en matière de recours pour excès de pouvoir<sup>16</sup> et celle plus récente et plus spécifique accordée aux associations agréées de protection de l'environnement<sup>17</sup> incitaient le juge administratif à reconnaître aisément l'existence d'un intérêt personnel à propos de ces personnes morales. Il y fait droit sans difficulté en considérant, d'une part, que « les associations requérantes ont, compte tenu de leur objet social, intérêt à agir<sup>18</sup> » et, d'autre part, que « l'association France Nature Environnement, qui bénéficie d'un agrément pour la protection de l'environnement dans le cadre national, est intervenue à l'instance dans le cadre de ses statuts en soutien des conclusions des requérants ; que cette intervention peut, dans ces conditions être admise<sup>19</sup> ». L'atteinte à l'intérêt public écologique défendu par les structures associatives est caractérisée. La bienveillance du juge administratif à l'égard des personnes morales est donc conforme à l'état du droit. Il peut en être différemment à propos des personnes physiques voisines du projet. L'irréversibilité des dommages n'est pas en soi susceptible de porter une atteinte à un intérêt personnel des individus. Pour parer ce possible défaut d'urgence, le juge se fonde, sans explicitement la mentionner, sur la notion de trouble de voisinage en reconnaissant l'intérêt personnel des personnes physiques « compte tenu de l'ampleur du projet et de la distance avec leur propriété<sup>20</sup> ». Il s'écarte dès lors de l'irréversibilité des dommages causés à l'environnement, unique motif d'urgence soulevé. Cet écart est justifié car cette appréciation souple de la notion d'intérêt personnel est réalisée par l'intermédiaire de la notion d'intérêt à agir. Alors même qu'il est question d'un élément d'appréciation de l'urgence, le juge évacue le défaut d'intérêt personnel dans le cadre classique de l'examen de la recevabilité du recours. Il rappelle ainsi le caractère accessoire de la procédure de référé-suspension, l'irrecevabilité du recours principal rendant irrecevable le référé<sup>21</sup>. En creux et indirectement, il participe ainsi au renforcement du caractère subjectif du droit de l'homme à l'envi-

**13.** Afin de souligner le rôle de la juridiction administrative dans la protection de l'environnement, Yann Aguila affirmait dans ses conclusions sur l'affaire « Commune d'Anecy » le caractère particulièrement volontariste de l'intérêt écologique dont le juge se veut le garant : « Ce rôle majeur du Conseil d'Etat en matière d'environnement n'est d'ailleurs pas étonnant. En effet, comme on le sait, le juge administratif est attaché à la défense de l'intérêt général. Or, quelle meilleure illustration de cette notion, que certains remettent parfois en cause, que la protection de la planète ? L'intérêt général, concept parfois un peu abstrait, est souvent défini comme étant « distinct de la simple somme des intérêts particuliers ». Peut-on trouver un meilleur exemple que celui de la défense, non seulement des intérêts des habitants actuels de la planète, mais aussi de ceux des générations futures ». Y. Aguila, « La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement », *RFDA* 2008, p. 1147.

**14.** CE, 20 mars 2001, Syndicat national des horlogers, n° 230462.

**15.** Cf. CE, 4 décembre 2002, Cormont, n° 249091 ; CE, 18 décembre 2002, Migaud, n° 251934 ; CE, 13 juin 2005, Commune de Saint-Armand-les-Eaux, n° 277296 ; CE, 27 décembre 2002, Comité anti-amianté Jussieu, n° 252889 ; CE, 30 juillet 2003, Commune de Paulhac, n° 254943 ; CE, 3 octobre 2003, Pillods, n° 256336.

**16.** CE, 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, *GAJA*, n° 17 ; CE, 28 décembre 1906, Syndicat des Patrons-Coiffeurs de Limoges, *GAJA*, n° 18.

**17.** CE, 8 février 1999, Fédération des associations protection environnement et nature Côtes-d'Armor, *Dr. Envir.* 1999, n° 66, p. 6, note Buisson.

**18.** TA Dijon, ord., 19 juin 2012, M. Antonio Mejias de Haro, n° 1201087.

**19.** TA Dijon, ord., 27 février 2013, M. Antonio Mejias de Haro, n° 1300303.

**20.** TA Dijon, ord., 19 juin 2012, M. Antonio Mejias de Haro, n° 1201087.

**21.** CE, 11 mai 2001, Commune de Loches, n° 231802.

ronnement constitutionnellement garanti<sup>22</sup>. « L'obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement » dégagée par le Conseil constitutionnel<sup>23</sup> sur la base des articles premier et 2<sup>e</sup> de la Charte de l'environnement est matérialisée en l'espèce par un droit au juge pour défendre l'intérêt public de l'environnement. La reconnaissance de l'intérêt écologique satisfaite, il ne lui restait plus qu'à apprécier concrètement et objectivement, compte tenu des justifications fournies par les requérants, si les effets de la décision sont de nature à caractériser l'urgence.

## B) UNE SUSPENSION AUTOMATIQUE, SIGNE D'UN RÉFÉRÉ ÉCOLOGIQUE

L'appréciation objective et concrète de l'urgence par le juge administratif l'amène à faire la balance entre les intérêts des requérants et ceux liés à l'exécution de la décision en cause. Il s'emploie régulièrement à faire la balance pour faire prévaloir, ou non, l'intérêt écologique sur d'autres intérêts en présence<sup>24</sup>. Or, par son laconisme, le juge des référés ne donne aucune indication sur le bilan effectué dans le cadre de l'urgence alors même que les défendeurs évoquaient l'intérêt public lié au développement de la filière bois. Projet conforme aux objectifs nationaux fixés par la loi dite Grenelle I<sup>25</sup>, la création de la zone d'activité constituait un intérêt public d'ordre économique, social et environnemental. A ce titre, il participait à la promotion du développement durable consacré par l'article 6 de la Charte de l'environnement. A l'image de l'éolien qui présente un intérêt environnemental à relativiser au regard de l'impact potentiel de cette activité sur les sites et paysages<sup>26</sup>, le développement de la filière bois induit des défrichements pouvant mettre en péril l'équilibre biologique

**22.** Article premier de la Charte de l'environnement : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

**23.** Cons. Const., 8 avril 2011, Michel Z, QPC n° 2011-116, *RJE* 2011, n° 3, p. 393, note P. Steichen ; *Gaz. Pal.*, 10 juil. 2011, n° 191-193, p. 18, note T. Piazzon ; *RFDC*, 1<sup>er</sup> avril 2012, n° 90, p. 239, B. Crotet.

**24.** Pour des exemples de refus d'urgence écologique : CE, 15 février 2006, Association Ban Asbestos France et Association Greenpeace France, n° 28801 à propos des impacts sur l'environnement du démantèlement du *Clemenceau*. Ou encore, CE, 10 octobre 2007, AOMSL, n° 309286 à propos de la destruction alléguée par une association d'habitats du rôle des genêts pour la construction d'un axe autoroutier, le juge indique « qu'au regard de l'intérêt de cette infrastructure pour le développement des liaisons locales et régionales comme des communications transversales au sein de l'Europe, l'atteinte aux intérêts que l'association s'est donnée pour mission de défendre paraît des plus limitées en l'état de l'instruction dans lequel l'affaire se présente devant le juge du référé ».

Pour des exemples de consécration de l'urgence écologique : CE, 24 juillet 2009, L'association Les amis de la terre du Val d'Ysieux et autres, n° 319836, *RJE* 2010, n° 3, p. 513, note J. Sironneau ; *LPA* 2010, n° 85-86, p. 43, note P. Gwendoline ; *BDEI* 2009, n° 23, p. 22, S. Lebrero ; en l'espèce le juge confronte l'intérêt public des travaux de sécurisation et de remblaiement d'une ancienne carrière à l'intérêt public écologique de protection du lieu qui est contigu à une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF) de type I, abritant des espèces animales et végétales protégées, et comportant un habitat prioritaire au sens de l'annexe I de la directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels. Il fait prévaloir le second intérêt sur le premier au motif que le remblaiement est non indispensable pour assurer la sécurité des usagers ou celle des bâtiments édifiés à l'extérieur du terrain. Plus récemment, CE, 27 février 2013, Société Promogil, n° 364751. Le juge annule l'ordonnance du tribunal administratif de Lyon au motif que le juge du premier degré a fait prévaloir l'intérêt de la protection de la santé publique sur celui de la protection des éléphants suspects de tuberculose « sans s'interroger sur l'efficacité des mesures d'isolement des animaux et de protection des soigneurs pour assurer la sécurité sanitaire dans l'attente du jugement par le tribunal administratif de la demande tendant à l'annulation de l'arrêté ».

**25.** Article 34 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

**26.** CAA Marseille, 15 janvier 2010, Société Trelans Lozère énergie, n° 07MA00898, *Envir.* 2010, n° 4, comm. 39 M. Sousse. ; CAA Nantes, 24 décembre 2010, Association Vents de folie, n° 09NT01503. Analyse du juge administratif confirmée par la Haute Juridiction : CE, 11 juillet 2012, Association Vents de folie, n° 347001.

d'une région<sup>27</sup>. Le bilan de l'opération en elle-même sur l'environnement n'étant pas avéré, le juge aurait pu largement faire prévaloir l'intérêt écologique de la préservation des habitats sur celui de la création de la filière bois. Il aurait dû ensuite confronter l'avantage lié à l'intérêt économique et social de la filière à celui lié à l'intérêt écologique. Son silence sur une question complexe renforce le caractère d'intérêt fondamental de la Nation attaché à la protection de l'environnement<sup>28</sup>. Le statut constitutionnel de la préservation de l'environnement élève l'intérêt écologique au même rang que d'autres libertés fondamentales comme la liberté d'entreprendre ou la protection du droit de propriété.

Ce silence n'est toutefois pas exempt de critiques voire même de censure. En vertu de la jurisprudence « Préfet des Alpes-Maritimes » précitée, le juge se doit d'être pédagogique. Lorsqu'il reste peu loquace, c'est bien souvent pour rejeter la condition d'urgence principalement parce que les requérants ne fournissent pas d'arguments susceptibles d'apprécier objectivement et concrètement ladite condition. En la matière, le juge ne suppose point même face à une atteinte évidente à un intérêt écologique<sup>29</sup>. En sens inverse, s'il ne prend pas en compte l'ensemble des arguments des parties, l'ordonnance peut être annulée pour erreur de droit. Le juge du tribunal administratif de Dijon est d'ailleurs bien au fait de cette sanction puisque le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion d'annuler une de ses ordonnances dans laquelle il avait justifié l'urgence « eu égard à l'importance des travaux entrepris à l'échelle d'un bassin versant et au regard de l'intérêt public qui s'attache à la protection de l'environnement ainsi qu'au fait que les travaux sont susceptibles de commencer dès le 1<sup>er</sup> avril 2002 » sans faire apparaître les éléments précis qui justifient en l'espèce l'urgence<sup>30</sup>. Risque-t-il la même censure en l'espèce ? Il y a de fortes raisons de penser que non. L'appel interjeté près le Conseil d'Etat de la première ordonnance a reçu une fin de non-recevoir catégorique. Par ordonnance du 24 décembre 2012<sup>31</sup>, le juge considère que l'ensemble des moyens développés par les défenseurs, notamment l'erreur de droit résultant de l'institution d'une véritable présomption d'urgence fondée sur le caractère irréversible des dommages causés à l'environnement, ne sont pas de nature à permettre l'admission du pourvoi. En filigrane resurgit ici le critère relatif à l'ancien sursis à exécution : le préjudice difficilement réparable. Prolixe en matière d'autorisation d'urbanisme<sup>32</sup>, ce critère appliqué au droit de l'environnement inciterait le juge à faire droit à la condition d'urgence lorsque l'irréversibilité serait constatée. Dès lors, l'influence caractérisée de la procédure d'urgence de droit commun

**27.** F. Romagoux, « L'extension du contrôle du juge administratif sur les déboisements des forêts domaniales portant atteinte à la biodiversité », *RJE* 2010, n° 3, p. 409.

**28.** Tel qu'indiqué par le 6<sup>e</sup> considérant du préambule de la Charte de l'environnement : « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ».

**29.** TA Saint-Denis-de-La-Réunion, ord., 27 septembre 2012, Association Sea Sheperd France et al., n° 1200800 ; *Dr. Envir.* 2013, n° 208, p. 22, S. Deliancourt ; *RJE* 2013, n° 1, p. 81, note L. Stahl. L'affaire porte sur un arrêté autorisant le prélèvement de requins. TA Mayotte, ord., 31 décembre 2010, Association Terre d'Asile, n° 1000473 à propos d'un arrêté interdisant le nourrissage de Lémurs bruns tenus en captivité sur un îlot.

**30.** CE, 29 janvier 2003, Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, n° 244681.

**31.** CE, ord. 24 décembre 2012, M. Antonio Meijas de Haro, n° 363422.

**32.** CE, 16 février 2011, Copropriété Les Bleuets et Copropriété Primevère, n° 341422, *RLCT*, 1<sup>er</sup> avril 2011, n° 67, E. Glaser.

sur le référé spécifique en matière d'étude d'impact<sup>33</sup> n'interdit pas la réciproque. Ainsi, à un référé étude d'impact exempté du critère d'urgence fait écho une procédure de droit commun accordant une automaticité du critère d'urgence en cas d'irréversibilité.

Intérêt collectif accordant une présomption d'urgence, la place particulière accordée à l'urgence écologique esquisse d'une notion de référé-écologique qui transcende les dispositifs d'urgence. L'examen fait par le juge administratif de la légalité des différentes décisions le confirme.

## II. - UNE APPRÉCIATION FINALISTE DE LA LÉGALITÉ DE LA DÉCISION ADMINISTRATIVE

L'appréciation finaliste du doute sérieux sur la légalité de la décision n'est rendue possible que parce que la réglementation qui encadre les arrêtés litigieux est d'essence finaliste. Le caractère finaliste de cette réglementation instille une recherche du meilleur au service de l'intérêt écologique.

### A) UNE FINALITÉ DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT AU CŒUR DU DISPOSITIF NORMATIF

Le droit de l'environnement est nécessairement d'essence finaliste. Il est « un droit pour un environnement sain à vocation irréversible<sup>34</sup> ». Ces généralités expliquent pour beaucoup l'appréciation finaliste de la légalité des décisions en l'espèce. Les décisions litigieuses sont fondées sur l'article L. 411-2 du Code de l'environnement qui autorise sous certaines conditions qu'il puisse être dérogé à la protection accordée à certaines espèces de faune et de la flore. Les critères permettant une telle dérogation s'inspirent très largement du droit de l'Union européenne, plus précisément de la directive Habitats<sup>35</sup> que la loi du 5 janvier 2006 transpose. Or, la finalité d'intérêt général du dispositif est clairement inscrite dans le préambule de la directive qui dispose que « la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, constitue un objectif essentiel, d'intérêt général poursuivi par la Communauté comme prévu à l'article 130 R du Traité<sup>36</sup> ». Si selon certains, « l'affirmation de cette finalité conduit immédiatement à dire que l'examen du droit de l'environnement n'aboutira pas toujours à constater qu'il est conforme au but qu'on veut lui assigner »<sup>37</sup>, sa juridicisation dans l'ordre juridique européen comporte néanmoins l'avantage d'ériger la protection de l'environnement en norme de référence de l'action administrative<sup>38</sup>. L'atteinte à certains droits et libertés est justifiée pourvu qu'elle soit proportionnée. Là encore, le préambule de la directive explicite cette approche proportionnée : « le but principal de la présente directive étant de favoriser

---

33. L'article L. 122-2 du Code de l'environnement dispose que « Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé au I de l'article L. 122-1 est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée ». Le juge administratif a considéré que ce référé spécifique obéissait cependant au régime de droit commun des demandes de suspension de l'exécution des décisions administratives. CE, 14 mars 2001, Goutrens, n° 230134 ; *RFDA* 2001, p. 832, concl. D. Chauvaux.

34. M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 2011, p. 8.

35. Directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

36. Considérant n° 1 du Préambule de la directive.

37. M. Prieur, *Droit de l'environnement*, *op. cit.* p. 9.

38. *L'intérêt général*, EDCE, La documentation française, 1999, p. 288.

le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales, elle (la directive) contribue à l'objectif général, d'un développement durable<sup>39</sup> ». Ainsi, le salut de l'intérêt écologique proviendrait-il du droit de l'Union européenne<sup>40</sup> ? En tout état de cause, la finalité du dispositif conduit le juge administratif à vérifier en premier lieu que la dérogation n'altère pas *le maintien dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle*. Une fois admise dans son principe, le juge autorise la dérogation que s'il n'existe pas *d'autre solution satisfaisante* pour permettre la réalisation du projet à condition qu'il revête le caractère *d'intérêt public majeur*. Enfin, il apprécie la pertinence des *mesures compensatoires* prévues par la décision litigieuse.

Les différentes ordonnances sont fondées sur ces critères. En premier lieu et contrairement à toute orthodoxie juridique, l'ordonnance du 19 juin 2012 se focalise sur l'effectivité des mesures compensatoires, sous-entendant que l'examen tant de l'absence de solution satisfaisante que celui de l'existence d'un intérêt public majeur ne permettait pas de douter sérieusement de la légalité. Plus conforme à l'esprit du texte et réformant une telle hypothèse, l'ordonnance du 2 octobre 2012 reprend globalement les critères prévus par l'article L. 411-2-4° du Code de l'environnement. Elle indique que « les éléments du dossier relatifs à l'étude d'autre solution satisfaisante et au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle sont insuffisants » et précise « que les raisons impératives d'intérêt public majeur qui justifieraient l'arrêté litigieux ne sont pas suffisamment démontrées ». Enfin, l'ordonnance du 27 février 2013 se focalise sur le caractère d'intérêt public majeur du projet en le liant à celui de l'absence de solution satisfaisante pour considérer en l'espèce « que le moyen tiré de l'absence de justification de raisons impératives d'intérêt public majeur est (...) de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de cette décision ».

L'application de ces critères finalistes conduit le juge à déplacer l'examen du bilan entre les intérêts en présence hors du champ de l'urgence. Introduit au stade de l'examen de la légalité de la mesure, le contrôle de proportionnalité est nécessairement impacté par la place prépondérante accordée à l'intérêt écologique dans la réglementation. D'un « juste-rapport<sup>41</sup> » entre intérêts en présence, le juge en vient à rechercher un « rapport-juste<sup>42</sup> » et effectif au service d' « *une pax natura*<sup>43</sup> ».

## B) À LA RECHERCHE DU RAPPORT-JUSTE POUR L'EFFECTIVITÉ DE L'INTÉRÊT ÉCOLOGIQUE

Le contrôle de proportionnalité est incarné entièrement par la notion de « raison impérative d'intérêt public majeur ». L'appellation est significative du poids normatif de l'intérêt écologique. La dérogation doit être justifiée par un intérêt public d'une importance particulière. Le critère d'intérêt écologique est prépondérant dans la mise en œuvre de la théorie du bilan. Toutefois, et en parfaite analogie avec le contrôle juridictionnel de l'utilité publique, le juge ne met pas en balance *de facto* les avan-

39. Considérant n° 3 du Préambule de la directive.

40. *Le juge en Europe et le droit communautaire de l'environnement*, RJE 2009/S.

41. E. Naim-Gesbert, « Le contrôle de proportionnalité du juge administratif en droit de l'environnement », *LPA* 5 mars 2009, n° 46, p. 54.

42. *Ibid.*

43. E. Naim-Gesbert, *Droit général de l'environnement*, Objectif Droit Cours, LexisNexis, 2011, p. 23.

tages et les inconvénients du projet. Il se pose au préalable deux questions : « celle de savoir si le projet répond bien à une finalité d'intérêt public et celle de savoir si une dérogation était bien nécessaire à la réalisation du projet<sup>44</sup> ».

**L'intérêt public du projet.** Notion de droit communautaire aux contours indéterminés<sup>45</sup>, l'« intérêt public majeur » peut résider dans une raison d'ordre social ou économique. Tant la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes<sup>46</sup> que la lettre même de l'article L. 411-2-4° du Code de l'environnement le précisent. En l'espèce, le juge devait apprécier le caractère d'intérêt public du projet en cause. Les requérants indiquaient que la création de la zone d'activité par une société d'économie mixte est d'intérêt strictement privé. Le juge administratif réfute l'argumentation en précisant que « le projet de zone d'activité élaboré dans le cadre d'un contrat de revitalisation en partenariat avec les acteurs publics et privés du territoire, en vue du développement de la filière bois, qui constitue un objectif prioritaire à l'échelle nationale, et de la création de 120 emplois directs et 250 emplois indirects dans cette zone en proie à d'importantes difficultés économiques et sociales, présente un intérêt public incontestable ». Sont exposés avec soin et détail les différents avantages du projet afin de les confronter à l'intérêt écologique. L'intérêt économique y est prégnant. Il est secondé par l'intérêt social. Tous deux sont de nature à faire pencher la balance en faveur du projet. L'équation menant à « l'acceptabilité compensée des impacts écologiques<sup>47</sup> » n'est pas insoluble. Les exemples emblématiques du loup et de l'ours l'attestent. Dans sa décision du 4 février 2008, la Haute Juridiction a eu l'occasion de valider la dérogation à la protection du loup car « l'équilibre satisfaisant entre les intérêts publics en présence, en matière sociale et économique, d'une part, de protection de l'environnement, d'autre part » n'avait pas été atteint<sup>48</sup>. Cependant, elle le fait toujours sur le fondement d'autres motifs de dérogations que celui « d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur ». La prévention des dommages importants aux cultures et à l'élevage, ou à l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques sont indéniablement des critères plus faciles à satisfaire<sup>49</sup>. L'intérêt public incontestable du projet ne suffit pas à porter atteinte à l'intérêt écologique. Là se différencie le contrôle juridictionnel de la DUP et le contrôle juridictionnel des dérogations au droit des espèces protégées. L'intérêt public doit revêtir le caractère d'intérêt public majeur.

**L'intérêt public « majeur » ou le caractère indispensable du projet.** Les raisons d'ordre social et économique ne peuvent à elles seules constituer une raison impérative d'intérêt public qualifiable de « majeur ». Le juge précise que cette notion est d'« interprétation stricte<sup>50</sup> » et ne vise que « des cas exceptionnels dans lesquels la réalisation d'un projet se révèle indispensable<sup>51</sup> ». L'on comprend que la notion

44. *Mutadis mutandis*, propos tenus par P. Waschmann in « Un bilan du bilan en matière d'expropriation, la jurisprudence *Ville nouvelle est*, trente ans après », in *Liber Amicorum Jean Waline, Gouverner, administrer, juger*, Paris, Dalloz, 2003, p. 738.

45. N. De Sadeleer, G. Kurstjens, J.-M. Fauconnier, *Etude relative au transport et à la diversité biologique et paysagère, rapport au Conseil de l'Europe*, 2003, p. 22.

46. CJCE, 28 février 1991, Commission c/ Allemagne, aff. C-57/89, *AJDA* 1992, p. 253, chron. J.-D. Combrexelle, E. Honorat et C. Soulard.

47. E. Naim-Gesbert, « L'acceptabilité compensée de l'impact écologique des DUP », *Dr. Adm*, 2008, n° 7, comm. 98.

48. CE, 4 février 2008, ASPAS, n° 294867, *Envir.* 2008, n° 3, comm. 48, obs. P. Trouilly ; *RD Rur.* 2008, n° 362, comm. 74.

49. CE, 30 décembre 1998, Association Artus, n° 184310 ; CE, ord. 20 août 2004, ASPAS, n° 271217 ; CE, ord., 21 juillet 2005, ASPAS, n° 281856.

50. TA Dijon, ord., 27 février 2013, M. Antonio Mejias de Haro, n° 1300303.

51. *Ibid.*



est loin d'être déterminée. Le caractère indispensable du projet sans autre précision est des plus vagues. Si l'on s'en tient aux éléments donnés par la Commission européenne, le projet doit se révéler indispensable « dans le cadre d'initiatives ou de politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement) ; dans le cadre de politiques fondamentales pour l'État et pour la société ; dans le cadre de la réalisation d'activités de nature économique ou sociale visant à accomplir des obligations spécifiques de service public<sup>52</sup> ». Le juge administratif dénie à l'évidence la possibilité de faire entrer le projet soit dans le cadre de politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population soit dans le cadre de politiques fondamentales pour l'État quand bien même il s'inscrit dans le cadre d'un « objectif prioritaire à l'échelle nationale ». Seule reste l'hypothèse la plus plausible où l'activité économique viserait à accomplir des obligations spécifiques de service public. La qualification de « service public à la française » n'est pas absurde en l'espèce. La notion de service public économique appliquée au domaine forestier est réelle bien que datée. Le grand arrêt « Consort Grimouard » l'incarne<sup>53</sup>. En ce même domaine, elle est complétée par la notion embryonnaire de service public environnemental<sup>54</sup>. Le regain d'attrait pour la filière bois manifesté par le législateur ne permettrait-il pas de constater l'existence d'un service public ? En cas de réponse négative, les critères jurisprudentiels n'étaient-ils pas réunis ? Le juge administratif précise, d'une part, l'existence d'un intérêt public incontestable et, d'autre part, l'existence d'un lien organique matérialisé par le partenariat avec les acteurs publics. Il n'indique nullement les autres critères prévus par la jurisprudence APREI<sup>55</sup> que ce soit la présence de prérogatives de puissance publique ou les différents faisceaux d'indices propres à caractériser le lien organique. Cette qualification n'aurait toutefois pas été déterminante. La notion d'« obligation de service public » est plus limitée que celle de service public. Même lorsque l'intérêt public porte sur la continuité d'un service public, principe à valeur constitutionnelle<sup>56</sup>, le juge administratif n'accorde pas une telle dérogation<sup>57</sup>. Y avait-il obligation spécifique de service public ? Au regard du Code forestier qui consacre la notion d'obligation de service public à l'article L. 221-3, on peut présumer que non. Le projet ne se révèle donc pas indispensable. L'intérêt public majeur n'est pas démontré.

**La nécessité de la dérogation.** S'il avait été entendu dans son principe, le caractère d'intérêt public majeur du projet aurait incité le juge à effectuer une conciliation entre les intérêts en présence. Néanmoins, celle-ci ne s'effectue pas *de facto*. Avant

52. Avis de la Commission européenne, *Document d'orientation concernant l'article 6 paragraphe 4 de la directive Habitats*, janvier 2007, p. 8.

53. CE 20 avril 1956, *Ministre de l'Agriculture c/ Consorts Grimouard*, n° 33961, *AJ* 1956.II. p. 187, concl. M. Long. Le commissaire du Gouvernement indiquait que « l'intérêt juridique de l'affaire – qui pose dans toute son ampleur le problème de la nature des travaux de reboisement – est à la mesure de son importance économique nationale ». Dans la même veine, le professeur Untermaier précisait quelques années plus tard que ce service public était justifié davantage par les nécessités économiques que celles écologiques. J. Untermaier, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques », *RJE* 1978, n° 4, p. 345.

54. R. Radiguet, « Réflexions sur la notion de service public environnemental », in E. Naim-Gesbert, M. Maisonneuve, T. Austin (ss-dir.), *La protection de la biodiversité outre-mer. Approches pluridisciplinaires*, PUAM, 2012, p. 229.

55. CE, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, n° 264541, *JCP A* 2007, p. 2066, concl. C. Verot et note M.-C. Rouault ; *AJDA* 2007, p. 793, chron. F. Lenica et J. Boucher ; *RFDA* 2007, p. 803, note C. Boiteau ; *JCP A*, 2007, 2145, note G. J. Guglielmi et G. Koubi ; *JCP G*, 2007, I, 166, chron. B. Plessix ; *LPA*, 2007, n° 153, p. 16, note F.-X. Fort.

56. Cons. const., 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, n° 79-105 DC.

57. TA Toulon, 26 août 2010, *Association Ethique Environnement*, n° 0805213, *AJDA* 2011, p. 620. Concl. M. Revert.

la pesée des avantages et inconvénients, le juge devra examiner la nécessité de la dérogation ou plus spécifiquement « l'absence de solution satisfaisante ». Cette étape le conduit *in fine* à examiner la pertinence des autres solutions pour assurer l'intérêt public majeur du projet. Confronté à une espèce, l'appréciation est assez aisée car pragmatique : les différentes techniques utilisées pour éviter un risque d'atteinte à un intérêt économique ou encore à la sécurité publique ne seront pas adéquates si l'intérêt litigieux demeure encore troublé. Les mesures seront alors disproportionnées et peuvent être de nature à engager la responsabilité de l'Etat<sup>58</sup>. Mais en cas d'atteinte à l'écosystème, le juge sera amené à contrôler l'existence d'éventuelles variantes relatives au choix d'implantation du projet. En l'espèce, ce critère « d'absence de solution satisfaisante » va être utilisé pour fonder le rejet de la requête dans deux des trois ordonnances<sup>59</sup>. Le juge considère que la démonstration de l'absence de solution satisfaisante n'est pas suffisamment établie sans toutefois évoquer l'existence d'autres lieux d'implantation. Il se veut plus réservé qu'en matière de DUP<sup>60</sup>. Il rappelle ainsi que son contrôle de proportionnalité ne l'autorise pas à juger en opportunité<sup>61</sup>. Une fois admise dans son principe, la nécessité de la dérogation est appréciée à l'aune de l'intérêt écologique en présence.

**L'appréciation du caractère d'intérêt public majeur à l'aune de l'importance de l'atteinte écologique.** Dans les différentes affaires relatives au loup et à l'ours, la dérogation est autorisée parce que le préjudice n'est pas irréversible au regard de l'écosystème. Autrement dit, la destruction de quelques spécimens ne porte pas atteinte « au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ». Le juge raisonne en termes de populations et non d'espèce. Il vérifie « que le volume global de la population de l'espèce concernée soit préservé<sup>62</sup> ». Dans cette optique, la qualification d'intérêt public majeur sera plus aisément accordée lorsque l'intérêt public du projet n'altère pas considérablement l'intérêt écologique. À incidence écologique forte, intérêt public majeur minimisé. Ainsi, le juge administratif sera naturellement plus sévère lorsque l'atteinte concerne un écosystème. La destruction de mares constituant des sites de reproduction et d'aires de repos du triton crêté et de la rainette arboricole ne saurait être acceptée sous la justification d'un intérêt public majeur<sup>63</sup>. Pas d'atteinte possible au « cadastre naturel<sup>64</sup> ». L'affirmation est à nuancer. Des mesures compensatoires particulières pourraient rendre acceptable l'atteinte. En l'espèce les mesures compensatoires exigées par le préfet étaient susceptibles de léser l'intérêt public majeur d'ordre économique et social. La création d'une nouvelle zone humide à proximité de celle qui va être détruite, selon un calendrier établi afin de ne pas créer une rupture écologique dans le réseau, participe « au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées ».

58. TA Nantes, 18 février 1997, Association Marais des Olonnes, *D.* 1998, p. 403, note R. Romi ; *RJE* 1998, p. 135, note Ph. Billet ; *LPA* mars 1998, n° 31, p. 13, note C. Jarlier-Clément. Décision infirmée par : CAA Nantes, 3 novembre 1999, Association Marais des Olonnes, n°s 97NT00452 et 97NT00603, *RJE* 2000, p. 221, concl. R. Lalauze ; *D.* 2000, p. 437, note R. Hostiou.

59. TA Dijon, ord., octobre 2012, M. Antonio Meijas de Haro, n° 1201906 ; TA Dijon, ord., 27 février 2013, M. Antonio Meijas de Haro, n° 1300303.

60. L. Xenou, « Expropriation : un pas supplémentaire vers le contrôle des solutions alternatives ? », note sous CE 28 mars 2011, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou et de Migné-Auxances, *AJDA* 2011, p. 2417.

61. CE 13 décembre 1978, Syndicat intercommunal de distribution d'eau de la Corniche des Maures, *D.* 1979, p. 497, note G. Quiot.

62. CE 4 février 2008, ASPAS, n° 294867, *Envir.* 2008, n° 3, comm. 48, obs. P. Trouilly ; *RD Rur.* 2008, n° 362, comm. 74.

63. TA Caen, 9 avril 2010, *Manche Nature*, n° 0902310.

64. E. Naim-Gesbert, *Droit général de l'environnement, op cit*, p. 205.

S'il s'agit dans tous les cas « d'un aveu d'échec, (...) un pis-aller<sup>65</sup> » au regard de la finalité d'intérêt écologique, les mesures compensatoires pèsent dans la balance. En l'espèce, le juge leur accorde du crédit en les qualifiant d'importantes<sup>66</sup>. Dès lors il s'assure de leur effectivité. Celle-ci doit se traduire par une contrainte pesant sur le pétitionnaire. En l'espèce « leur réalisation est mise par le préfet à la charge d'une autre personne morale que le pétitionnaire sur la base d'une simple lettre d'intention<sup>67</sup> ». Le caractère contraignant des mesures compensatoires inscrites dans l'arrêté querellé n'est pas suffisant pour faire pencher la balance. Le doute sérieux sur la légalité de l'arrêté est donc réel.

Par ces trois ordonnances, le juge administratif construit une grille d'analyse juridictionnelle s'inspirant de l'existant. Inspiration n'est pas mimétisme. La spécificité du droit de l'environnement est à l'œuvre. Le juge s'y plie. Il ne peut faire autrement que d'adapter le concept traditionnel d'intérêt public à la logique écologique. Ce faisant, il forge un contrôle de proportionnalité nouveau au service de l'institution d'un référé-écologique. Il démontre alors que le droit de l'environnement est arrivé à maturité<sup>68</sup>. D'un droit assurément « caméléon<sup>69</sup> », il devient peu à peu un droit « poulpe<sup>70</sup> ».

Rémi RADIGUET,  
ATER en droit public,  
Université de La Réunion.

65. M. Prieur, *Droit de l'environnement, op cit*, p. 183.

66. TA Dijon, ord., 19 juin 2012, M. Antonio Mejias de Haro, n° 1201087.

67. *Ibid.*

68. E. Naim-Gesbert, « La maturité du droit de l'environnement », *RJE* 2010, n° 2, p. 241.

69. M. Prieur, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 1.

70. E. Naim-Gesbert, *Droit général de l'environnement, op. cit.*, p. 17. L'auteur affirme que le droit de l'environnement « saisi d'abord un objet qui prend la couleur du lieu où il est – l'environnement, « notion caméléon » – il se donne aujourd'hui sa propre couleur, comme fait le poulpe ».