

Avril 2024
RAPPORT N°21.24



Institut des Études
et de la Recherche
sur le Droit et la Justice

Le juge, quelle voix au service de la protection de l'environnement ?

Contribution à l'analyse du rôle du juge administratif

Sous la direction de

Émilie CHEVALIER



Université
de Limoges



**SYNTHÈSE DE
RECHERCHE**

**Cette recherche est issue de l'appel à projet : *Justice et écologie*
Sous la direction de :**

Émilie CHEVALIER,

Maître de conférences en droit public, Responsable du Master I Droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme - Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU) équipe thématique de l'Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (OMIJ), Université de Limoges (UNILIM)

Contributeurs

Gonzalo AGUILAR,

Professeur de droit constitutionnel, international et de l'environnement à l'Université de Talca (Santiago, Chili)

Julien BÉTAILLE,

Maître de conférences en droit public, Université Toulouse I Capitole, Institut des Etudes Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'environnement (IEJUC), membre de l'IUF

Émilie CHEVALIER,

Maître de conférences en droit public, Université de Limoges, OMIJ

Valérie DELDRÈVE,

Maître de conférences HDR en sociologie, Directrice de recherche à l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea)

Nadina DRECEA,

Docteur en droit, Babeş-Bolyai (Roumanie)

Antoine GATET,

Président de France Nature Environnement (FNE)

Jordi JARIA MANZANO,

Professeur agrégé, Université Rovira i Virgil (Espagne)

Simon JOLIVET,

Maître de conférences en droit public, Université de Poitiers, IDP

Rui TAVARES LANCEIRO,

Professeur Auxiliaire, Université de Lisbonne (Portugal)

Vincent LEFEBVE,

Chargé de recherche, Centre de recherche et d'information socio-politiques - CRISP (Belgique)

Jessica MAKOWIAK,

Professeur, Directrice l'OMIJ-CRIDEAU, Université de Limoges,

Julie MALLET-VIGNEAUX,

Maître de conférences en droit privé, Université du Littoral Côte d'Opale

Massimo MONTEDURO,

Professeur associé de droit administratif, Université de Salento (Italie)

Séverine NADAUD,

Maître de conférences en droit public HDR, Université de Limoges, OMIJ

Michel Prieur,

Professeur émérite, OMIJ-CRIDEAU, Université de Limoges, Président du CIDCE

Gonzalo SOZZO,

Professeur de droit privé, Université du Littoral de Santa Fe

José Antonio TIETZMANN E SILVA,

Professeur, Université catholique de Goiás (Brésil)

Le juge, quelle voix au service de la protection de l'environnement ?

Contribution à l'analyse du rôle du juge administratif

Note de synthèse

S'interroger sur le juge et la protection de l'environnement semble être une question loin d'être inédite. Les travaux académiques et les rapports officiels se sont multipliés sur cette problématique, confirmant l'intérêt primordial qu'il faut porter, y compris en matière environnementale, aux conditions de l'exercice du pouvoir juridictionnel. Toutefois, sans pour autant conclure à l'existence d'un moment particulier, il apparaît que la question du rôle du juge en matière environnementale s'inscrit dans un contexte qui présente certaines caractéristiques et qui tend à conforter, avec toujours plus d'acuité, l'intérêt que l'on peut avoir à contribuer à l'analyse de cette question. Si aucun prétoire ne semble être *a priori* mis à l'écart, il apparaît que le juge administratif, en raison de sa place dans l'ordre juridique comme de l'étendue de ses prérogatives, peut représenter une voix particulière pour porter l'objectif de protection de l'environnement.

1. Problématique et objectifs de la recherche

Trois éléments au moins peuvent caractériser la période actuelle.

Un élément factuel, ou social, tout d'abord, qui concerne les crises environnementales que nos sociétés traversent depuis quelques décennies, et qui sont rendues visibles de manière toujours plus significative aujourd'hui. Même s'il peut encore exister des contestations quant à l'existence ou l'ampleur de ces crises, le constat n'est que peu discuté¹. En effet, c'est un élément connu, nous sommes à l'époque de la sixième extinction de masse et nous traversons une crise climatique majeure et durable. Dès lors, au vu de l'ampleur des bouleversements annoncés, l'intérêt du grand public a indéniablement été grandissant pour ces enjeux. Nourrie également par une médiatisation croissante, la demande sociétale, spécialement à l'égard des pouvoirs publics, est forte pour une prise en compte accrue de ces enjeux au travers du développement des politiques publiques.

Un second élément est d'ordre matériel, il fait référence au développement du droit de l'environnement. Ce constat peut évidemment être fait dans l'ordre juridique français, mais il est également notable dans les autres ordres juridiques nationaux, et pas seulement européens, et dans les ordres juridiques supranationaux et internationaux. La densification des normes visant à réguler et garantir la protection de l'environnement constitue un enrichissement à la fois des fondements d'obligations et de droits en la matière. L'originalité du droit de l'environnement est d'être largement nourri par le droit international et le droit de l'Union européenne. Ces ordres juridiques ont constitué des sources majeures pour le développement du droit de l'environnement au niveau interne. Si la question de l'effectivité du droit international peut toujours être discutée, il apparaît que ce droit international a constitué une source majeure pour l'introduction de certains concepts centraux du droit de

¹ 6e rapport du GIEC/ Synthesis Report of the IPCC sixth Assessment Report (AR6).

l'environnement². On pensera ici au principe de précaution, au principe de participation ou encore au droit d'accès à l'information. Reconnus dans la Déclaration de Rio³, ils ont ensuite trouvé naturellement une place en droit interne, au niveau législatif, mais aussi notamment dans la Charte de l'environnement. Le juge contribue de manière décisive au renforcement de la protection de l'environnement. De même, le 28 juillet 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies a officiellement reconnu le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable comme un droit de l'homme⁴. Auparavant, le 8 octobre 2021, le Conseil des droits de l'Homme a reconnu, dans un texte similaire, que le droit à un environnement propre, sain et durable en tant que droit de l'homme est important pour la jouissance des droits de l'homme et a noté que le droit à un environnement propre, sain et durable est lié à d'autres droits et au droit international existant⁵. Le droit de l'environnement se situe donc dans un espace de circulation des normes qui favorisent la convergence des standards applicables ce qui a nourri finalement les obligations imposées aux autorités publiques et aux opérateurs privés⁶. L'enrichissement des obligations en droit de l'environnement s'inscrit alors dans un processus de renforcement de l'efficacité de la protection de l'environnement⁷. Il constitue par là même la création d'autant d'opportunités de revendications de respect du droit.

Le troisième élément notable est d'ordre procédural. Il s'agit de la multiplication des prétoires au sein desquels la cause environnementale peut recevoir un écho. Au niveau interne tout d'abord. Si pendant longtemps, le juge administratif a semblé prédominer, le juge civil puis le juge pénal sont entrés dans le jeu. Le juge constitutionnel n'est pas en reste non plus. Et, si l'on s'intéresse aux niveaux international et européen, les juridictions se sont multipliées et bien que leur mandat ne soit pas toujours directement lié à la protection de l'environnement, elles ont aussi été amenées à considérer cet enjeu, sous l'impulsion des requérants⁸.

Ce contexte particulier a conduit à accroître la prise de conscience des citoyens à l'égard des enjeux environnementaux, et leurs attentes quant à l'effectivité des normes. Un des facteurs explicatifs des atteintes persistantes et nombreuses à l'environnement réside dans la mauvaise application ou le défaut d'application des normes environnementales. Une voie parfois avancée pour accroître la protection de l'environnement est la création de nouvelles normes. On pensera au niveau interne, à la proposition de modification de l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958, visant à intégrer l'objectif de garantie de la préservation de

² Michel Prieur, « Les progrès du droit de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 46, no. 4, 2021, pp. 687-694.

³ Déclaration sur l'environnement et le développement, 1992.

⁴ General Assembly: The human right to a clean, healthy and sustainable environment. Resolution adopted on 28 July 2022. UN Doc. A/RES/76/300.

⁵ Human Rights Council: The human right to a clean, healthy and sustainable environment. Resolution adopted on 8 October 2021. UN Doc. A/HRC/RES/48/13.

⁶ Sandrine Maljean-Dubois Sandrine (dir.), *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Confluence des droits, 2017.

⁷ Michel Prieur, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, January 2004

⁸ Sandrine Maljean-Dubois, Elisa Morgera, "International biodiversity litigation: the increasing emphasis on biodiversity law before International courts and tribunals", dans Guillaume Futhazar, Sandrine Maljean-Dubois, Jona Razzaque (dir.), *Biodiversity Litigation*, Oxford, OUP, 2022.

l'environnement et de lutte contre le changement climatique⁹. Ou encore au niveau européen, à la proposition d'une Directive en matière de protection des sols¹⁰. Les évolutions législatives sont nécessaires, souvent, en droit de l'environnement, en raison de l'importance des évolutions scientifiques et pour couvrir des enjeux jusque-là délaissés, comme c'est le cas pour les sols. Néanmoins, elles peuvent aussi apparaître comme superflues, tant l'enjeu de l'amélioration de la protection de l'environnement peut déjà se résoudre pour partie en améliorant l'effectivité du droit déjà existant. Dans cette perspective de recherche croissante de l'effectivité du droit de l'environnement, et surtout de volonté de révéler les hiatus qu'il peut y avoir entre l'énoncé de la règle et son défaut de mise en application, le recours au juge semble une voie toujours plus mobilisée¹¹.

Le rôle particulier du juge et de l'accès au juge ont pu notamment être consacrés par l'adoption de la Convention d'Aarhus¹², précisément en son article 9 qui consacre le rôle du juge comme pilier de la démocratie environnementale. L'accès au juge est non seulement conçu comme une garantie d'effectivité du droit d'accès à l'information et à la participation¹³, mais aussi et surtout, par le biais du 3^e pilier de la Convention, comme une garantie autonome de la légalité environnementale. L'article 9 (3) de la Convention énonce ainsi que « (...) *chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.* ».

La question de la place du juge a fait l'objet de nombreuses analyses¹⁴. Or se situer dans le champ spécifique de la politique environnementale apporte une dimension particulière au sujet. A l'heure des transitions, l'enjeu de protection de l'environnement est un intérêt

⁹ V. le rapport final de la Convention citoyenne pour le Climat, disponible sur <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/le-rapport-final/>: « La République garantit la préservation de la biodiversité, de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique. »

¹⁰ Proposition de la Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (COM(2023) 416 FINAL du 05/07/2023)

¹¹ Mathilde Hautereau-Boutonnet, Eve Truilhé, « Des procès pour renforcer l'effectivité du droit de l'environnement », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 3, no. 3, 2019, pp. 431-440. Mathilde Hautereau-Boutonnet, Eve Truilhé, *Le procès environnemental. Du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, Rapport de recherche – Mission de Recherche Droit et Justice, 2019, disponible sur : <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/le-proces-environnemental-du-proces-sur-lenvironnement-au-proces-pour-lenvironnement/>

¹² Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, ratifiée par la France par la Loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la Convention et par le Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la Convention (JO 21 septembre 2002, p. 15 563).

¹³ V. article 9 (1) et (2) de la Convention.

¹⁴ Paul Ricoeur, "L'acte de Juger." *Esprit* (1940-), no. 183 (7), 1992, pp. 20–25. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/24275568>; Philippe Raynaud, « Le juge et la communauté », *Le Débat*, 1993/2, p. 132 ; Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement, *Une justice pour l'environnement*, 2019 ; Arthur Dyeve, « Les pouvoirs du juge constitutionnel dans les démocraties contemporaines », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 133, no. 1, 2023, pp. 17-26.

supérieur à prendre en compte¹⁵, qui doit irriguer l'ensemble des politiques publiques¹⁶. Les choix de politique environnementale sont au cœur du processus démocratique, et font l'objet de discussions. De plus, l'enjeu de protection de l'environnement se caractérise par sa dimension collective, et surtout d'intérêt général. Le juge se trouve donc au cœur des enjeux de société, face à des requérants porteurs d'enjeux particuliers, souvent déconnectés d'intérêts purement individuels. Il s'agit de la dernière étape d'un processus international continu de reconnaissance des droits environnementaux, qui renforce l'application des normes environnementales au niveau national, ces droits jouant un rôle décisif dans la réponse juridique à la crise environnementale mondiale¹⁷. En effet, depuis que les questions environnementales ont suscité l'intérêt du public, leur lecture juridique (et politique) à travers le prisme des droits a été un moyen évident de concevoir la réponse sociale au problème de la dégradation de l'environnement et, en fin de compte, au changement planétaire. Dans un contexte où les autorités de régulation et en particulier les législateurs démocratiques ont été pris dans la toile épaisse des intérêts des entreprises du technocapitalisme tardif, le mécontentement social a trouvé dans les litiges un moyen d'obtenir des réponses adéquates pour protéger l'environnement, gérer le changement planétaire et promouvoir l'adaptation¹⁸.

Il convient dès lors de s'interroger sur la place de la justice, sur le rôle qu'elle peut jouer en matière de protection de l'environnement. Le positionnement particulier du juge au sein de l'ordre juridique en a fait un garant privilégié de l'effectivité des normes relevant du droit de l'environnement. Il contribuerait alors à la protection de l'environnement, voire à la promotion de la justice environnementale¹⁹. Si ce constat semble aller de soi, son analyse mérite pourtant d'être affinée. En effet, la fonction classique du juge est de trancher des litiges individuels. Si c'est évident s'agissant du juge civil et du juge pénal, c'est peut-être plus discutable s'agissant du juge administratif et du juge constitutionnel. Toutefois, c'est le plus souvent un recours individuel qui est à l'origine de leur saisine. Dès lors, dans quelle mesure un litige individuel peut être porteur d'intérêt collectif ? N'y-a-t-il pas une antinomie irréductible ?

Cette antinomie semble pourtant inhérente au contentieux environnemental, et spécialement devant le juge administratif. En effet, même si un individu, par un recours en justice fondé sur une norme environnementale, peut contribuer à l'effectivité du droit de l'environnement, et *in fine* à la protection de l'environnement, cette action est d'abord fondée sur la défense de son propre intérêt. Il s'agit donc d'une promotion de la protection de l'environnement par ricochet. Cette conception a été accentuée par la promotion des droits de l'Homme dans le

¹⁵ V. Décision 2022-843 DC, 12 août 2022, Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat : « ... Il résulte cependant du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. »

¹⁶ V. les conséquences de l'adoption du Pacte vert européen (COM(2019)640 Communication de la Commission sur le Pacte vert européen).

¹⁷ Ishrat Jahan, "Do We Need an International Instrument for the Recognition of the Right to a Healthy Environment?", *Environmental Policy and Law* 51, 2021, p. 581.

¹⁸ Myles R. Allen, Richard Lord, "The blame game", *Nature* 432, 2004, p. 552; Louis J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Portland, Hart. Oxford, 2016, p. 56.

¹⁹ Paul Mohai, David Pellow, J. Timmons Robert, "Environmental Justice", *Annual Review of Environment and Resources*, 2009, vol. 34, pp. 405-430; David Schlosberg, Lisette B. Collins, *WIREs Clim Change* 2014.

domaine du droit de l'environnement. L'intervention du juge s'inscrit d'abord dans la satisfaction d'un intérêt individuel. Cette vision de l'accès au juge semblerait le cantonner à ses missions classiques et nuancer l'intérêt d'une saisine dans le cadre de la défense d'un intérêt collectif, tel que la protection de l'environnement. Or le champ environnemental est marqué par le développement des formes et des pratiques de mobilisation collective, concernant spécialement les enjeux climatiques, que ce soit au niveau national, régional ou même global. Ces mouvements sont l'occasion de revendications de la part de groupes de citoyens plus ou moins organisés, traduisant le fait que les voies classiques d'expression démocratique, notamment celles permises par le système représentatif, n'ont pas été jusqu'alors suffisantes pour être entendues. Ces revendications sociales semblent désormais avoir trouvé un écho dans les prétoires, au moins du point de vue des sujets abordés. Le juge est amené à connaître à la fois de problématiques anciennes, telles que la chasse, l'évaluation environnementale, et d'autres nouvelles, telles que les bassines, les champs photovoltaïques et les parcs éoliens, ou encore le changement climatique et la responsabilité sociétale et environnementale.

En matière environnementale, la demande de Justice est importante. La mise en œuvre des recours juridictionnels pourrait être regardée comme autant d'opportunités pour le juge de s'emparer de l'enjeu de la protection de l'environnement, confortant l'image d'un juge au service de la protection de l'environnement. En raison de l'étendue de sa compétence, qui le conduit à apprécier les actes et actions de la puissance publique, le juge administratif semble pouvoir jouer un rôle central pour promouvoir l'effectivité des normes environnementales. Or il apparaît qu'il n'est pas possible d'établir un lien direct entre saisine du juge et renforcement de la protection de l'environnement. Un certain nombre de facteurs interfèrent ici, que ce soit la qualité des requérants, le type de recours mobilisé, les moyens soulevés, l'office du juge et l'autorité des décisions de justice. Il n'en demeure pas moins que le recours au juge apparaît comme un moyen de la mobilisation collective au service de la protection de l'environnement. En outre, si la voix du juge est attendue pour contribuer à la meilleure prise en compte de l'impératif de protection de l'environnement, l'exercice des voies contentieuses, principalement conçues dans l'optique de la protection d'intérêts individuels, a pu être adapté, ou devrait l'être encore, afin de renforcer l'impact de l'accès à la justice sur la protection de l'environnement.

L'étude vise à s'intéresser spécifiquement à l'évolution des recours juridictionnels et à la capacité du juge administratif à porter l'enjeu de la protection de l'environnement, à contribuer à la protection de l'environnement. L'hypothèse soutenue est qu'alors que l'accès au juge a été taillé pour répondre à des questionnements individuels, le juge se trouve, sous la pression des demandes sociétales, amené à s'impliquer de plus en plus dans la protection de l'environnement. Partant, il est important d'analyser dans quelle mesure l'organisation des voies de recours et l'office du juge administratif peuvent répondre à ces attentes, et le cas échéant, s'ils devraient être adaptés.

2. Méthode

D'un point de vue méthodologique, s'agissant tout d'abord du champ de l'étude, elle prend tout d'abord appui sur les juridictions nationales à compétence générale (juridictions judiciaires, administrative, constitutionnelle) et les juridictions européennes (Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne). L'étude ne

viser pas à proposer une analyse exhaustive du fonctionnement de chacune des juridictions comme de leur jurisprudence relative à l'environnement, mais à traiter de certains aspects particuliers, qui peuvent rendre compte de l'évolution du rôle des juges et de la Justice face aux attentes des citoyens en matière environnementale. De même, en raison de sa compétence, soit le contrôle des actes et actions de la puissance publique, les références au contentieux administratif seront prédominantes, sans prétendre exclure la pertinence des autres champs judiciaires. En effet, la portée de l'intervention du juge administratif est fortement influencée par l'action jurisprudentielle des autres juges, qu'ils soient nationaux ou supranationaux. Ici, notamment, le dialogue des juges est largement à l'œuvre entre le juge administratif et la Cour de justice de l'Union européenne d'une part et le juge administratif et le Conseil constitutionnel²⁰ d'autre part. De plus, la spécificité des conditions d'intervention du juge administratif s'apprécie, notamment du point de vue des requérants, par rapport aux modalités d'action des autres juges, notamment civil et pénal.

Ensuite, s'agissant de la méthodologie retenue, celle-ci repose sur une approche empirique suivant trois modalités :

- le recours tout d'abord à l'analyse sociologique portant sur les mobilisations collectives en matière environnementale issues d'une étude de terrain dit de « l'Affaire des boues rouges » ;
- ensuite, des entretiens menés auprès des acteurs du droit que sont les magistrats²¹, les avocats et des représentants de deux ONG, France Nature Environnement et SurfRider Foundation Europe. Il s'agit de recueillir des éléments d'analyse de la perception de la justice, du rôle du juge, et des obstacles et limites à son action ;
- enfin, mobiliser la méthode empirique afin de collecter des données de première main issues de la jurisprudence. Il s'agit d'opérer une lecture des arrêts des différentes juridictions, principalement des juridictions administratives (Conseil d'Etat, cours administratives d'appel), en retenant une approche thématique. Cette analyse permet de rendre compte des conséquences du passage par la voie contentieuse pour la protection de l'environnement.

Enfin, la recherche mobilise l'étude comparée des actions collectives en matière environnementale dans six pays : Argentine, Brésil, Chili, Espagne, Roumanie et France. Le choix des systèmes européens est justifié par les différences d'appréhension des actions collectives en matière environnementale, alors même qu'ils peuvent être influencés par des principes similaires, forgés dans le cadre européen. La référence aux systèmes sud-américains se justifie par l'importance du constitutionnalisme environnemental sur le continent et l'activisme judiciaire existant en matière environnementale. Ces études ont permis de dégager des éléments intéressants, qui permettent à la fois d'appréhender des points communs et des divergences entre les systèmes. Afin d'assurer la comparabilité des systèmes étudiés, les chercheurs ont été invités à se baser sur un questionnaire, listant, de manière non exhaustive, les problématiques à traiter (voir en annexe).

²⁰ Pour une analyse exhaustive de l'apport du Conseil constitutionnel, via la QPC, en matière environnementale, v. Emilie Chevalier, Jessica Makowiak, Dix ans de QPC en matière d'environnement : quelle (r)évolution ?, janvier 2020 (ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.conseil-constitutionnel.fr>)

²¹ Dans le cadre de cette recherche, des entretiens ont été menés avec des magistrats administratifs (Conseil d'Etat, Cours administrative d'appel), deux avocats et un juriste assistant du parquet pour le contentieux environnemental.

La recherche vise donc à contribuer au débat général du rôle de la Justice en matière environnementale en retenant, pour l'essentiel, la perspective du contentieux administratif et en mobilisant une analyse interdisciplinaire, qui se fonde largement sur l'approche juridique, donc reposant sur une analyse des mécanismes juridiques et de la jurisprudence.

3. Principales conclusions de la recherche

Les principaux résultats de la recherche s'articulent en deux temps. Dans un premier temps, la recherche montre dans quelle mesure le juge, et spécialement le juge administratif, est une voix attendue au service de la protection de l'environnement. Dans un second temps, elle démontre dans quelle mesure le juge administratif peut être un porte-voix au service de l'environnement, à la condition toutefois de certaines adaptations.

Les crises environnementales que la société traverse à l'heure actuelle ont notamment eu pour conséquence qu'une attention toujours plus grande a été portée au sujet de la protection de l'environnement, spécialement dans deux de ses déclinaisons principales, que sont la protection de la biodiversité et la lutte contre le changement climatique. Dans un tel contexte, on assiste, depuis quelques années, à un accroissement des mouvements de mobilisation autour de causes environnementales²². Les formes de contestation comme leurs objets se sont diversifiées. Certains sujets, à l'instar de l'éolien, des usages de l'eau, du développement des infrastructures de transport ou encore de la chasse, sont sources de tensions significatives, voire de conflits entre différents groupes sociaux. Ces mouvements de contestation visent d'abord à s'adresser aux décideurs politiques, qu'ils relèvent du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif, du niveau national ou européen. Toutefois, il apparaît qu'ils ont aussi pénétré au sein des prétoires. En effet, le juge n'est pas resté en dehors de ces évolutions. Il est désormais interpellé, à l'instar des autres pouvoirs publics.

La place reconnue au juge aujourd'hui, et plus particulièrement celle étudiée du juge administratif, en matière environnementale peut s'expliquer par un certain nombre de facteurs juridiques, au-delà des facteurs sociaux, qui se sont révélés convergents. Tout d'abord, une lecture croissante du droit de l'environnement par le prisme des droits fondamentaux, sous l'influence du droit international, européen et constitutionnel, qui conduit à promouvoir la dimension procédurale du droit de l'environnement. Dans ce contexte, le juge et l'accès à la justice sont promus comme instrument de garantie des droits ainsi consacrés²³. Ensuite, l'approfondissement de ce rôle a été conforté par le développement du droit matériel de l'environnement, multipliant les obligations à la charge des autorités publiques et des acteurs du secteur privé. Enfin, un autre phénomène a été celui de la multiplication des juges compétents en matière environnementale, mouvement qui découle au moins pour partie du développement matériel.

La figure du juge, sa place et sa fonction dans la société ont été nourries par la convergence des évolutions juridiques et des mouvements sociaux, et c'est ce qui fait la spécificité du champ environnemental. Le juge fait l'objet d'attentes qui conduisent à le placer dans le débat public, si les juges sont multiples, et ont des compétences variées, il semble qu'il ressort, au

²² Même si ça ne date pas d'aujourd'hui, mais il est vrai le phénomène s'est nettement amplifié, v. Anne-Claude Ambroise-Rendu, Steve Hagimont, Charles-François Mathis, Alexis Vrignon, *Une Histoire des luttes pour l'environnement*, Paris, Textuel, 2021.

²³ Selon l'adage latin « Ubi jus, ibi remedium ».

moins dans la vision des citoyens, une vision de la Justice, qui transcende la diversité des voies juridictionnelles. Les attentes formulées à l'égard du juge portent sur l'effectivité du droit de l'environnement, mais pas seulement. En effet, l'intervention du juge est attendue comme pour faire levier afin d'opérer ou d'obtenir des changements de politiques publiques en vue de renforcer la protection de l'environnement. La saisine du juge s'inscrit alors dans la perspective des contentieux stratégiques. A ce titre, il apparaît que le recours au juge est un instrument qui relève des voies de mobilisation collective, au service de causes environnementales. Si dans cette perspective, les recours associatifs occupent une place majeure, dans la mesure où les associations sont considérées comme porteuses de l'intérêt général, cette pratique toutefois n'a pas écarté les modes de recours classiques au juge, c'est-à-dire le cas de saisine individuelle en vue de faire trancher un litige. Pour autant, même dans ces hypothèses, l'impact sur la protection de l'environnement peut exister, dans la mesure où fondés sur la protection d'intérêts individuels, ces recours peuvent conduire à une protection indirecte de l'environnement, par ricochet. Toutefois, il ne faut pas négliger un aspect essentiel. Il n'y a pas de lien de causalité directe entre saisine du juge et protection de l'environnement. En effet, un recours peut être fondé sur les normes environnementales et être déclenché par des requérants qui pourraient apparaître moins favorables à l'environnement. Le droit au recours effectif est un droit neutre de ce point de vue-là. Certes, la lecture de la Convention d'Aarhus semble affecter cette neutralité, étant donné que la perspective du texte est d'assurer un accès à la justice aux membres du public, en vue de renforcer la protection de l'environnement. C'est pourquoi, cette Convention fonde un préjugé favorable à l'objectif de protection de l'environnement à l'occasion de la saisine du juge. Mais tout requérant, s'il satisfait aux conditions de recevabilité, peut introduire un recours.

La recherche aboutit donc à trois types de résultats.

Tout d'abord, l'implication croissante du juge, et spécialement du juge administratif, en matière de protection de l'environnement est confirmée. Le juge est sollicité de plus en plus tant par les requérants individuels que par des requérants agissant de manière organisée, les acteurs emblématiques ici étant les associations. Le recours au juge peut alors s'inscrire dans la recherche d'une promotion accrue de protection de l'environnement, qui passe par la demande d'application effective des normes environnementales. Si cette mission est classique pour le juge, l'insertion du recours juridictionnel dans une stratégie prédéterminée avec plus ou moins de précision, modifie sa portée politique. En effet, d'un point de vue juridique, la décision du juge a pour objet de trancher en litige. Or la mobilisation du recours dans une perspective de contentieux stratégique a pour conséquence de mettre en sens ce recours, et le plus souvent de l'insérer dans un récit de mobilisation qui vise à mettre en cause les politiques publiques existantes ou à souligner leurs carences. Cette subjectivisation dépasse le juge. Pourtant, ce dernier est conscient de sa possible instrumentalisation, il n'est pas dupe. Toutefois, se joue ici sa légitimité. Si le juge administratif est un citoyen comme les autres, et qu'il n'est pas en dehors des enjeux sociaux actuels, une fois qu'il agit dans son prétoire et exerce sa fonction de juger, il pare sa décision des atours du droit. Et même dans l'hypothèse où il est appelé à trancher une mise en balance d'intérêts divergents, le recours aux instruments juridiques est décisif. Ceci n'empêche pas toutefois la discussion, voire la mise en cause de la décision de justice. Le spectre du gouvernement des juges n'est jamais loin, et cette image peut être largement mobilisée par les « perdants » de l'arrêt. Les réactions peuvent aller de la discussion à des pratiques plus brutales, telles que des menaces de mort,

ou encore des manifestations, tel que ce fut le cas devant le Conseil d'Etat, mouvement organisé notamment par la FNSEA et les Jeunes agriculteurs, qui dénonçaient notamment « la République des juges »²⁴, à la suite de l'arrêt du 26 juillet 2021²⁵, qui ordonnait au gouvernement de compléter les règles d'utilisation des pesticides concernant notamment les distances d'épandage.

Ensuite, l'accès au juge administratif en matière environnementale continue de rencontrer certaines limites. Certes, les requérants bénéficient d'un maillage contentieux assez sophistiqué entre l'ensemble des juges désormais compétent en matière environnementale. Pourtant, des obstacles demeurent, comme chaque juge a son propre champ de compétence, l'existence des autres juges ne peut pas venir compenser des conditions d'accès au juge trop strictes. Dans la perspective de la défense de l'environnement, en tant qu'intérêt collectif, les conditions d'accès au juge administratif sont décisives. Alors que l'intérêt à agir devant le juge administratif est réputé comme étant large et flexible, il s'avère restrictif en matière environnementale. En effet, la preuve d'un intérêt direct et individuel s'avère complexe lorsqu'un recours est déclenché par un requérant individuel au nom de la protection de l'environnement comme objectif direct, et de manière indirecte, par ricochet, à l'occasion de la défense d'un droit individuel. C'est pourquoi peut se poser la question du développement d'autres voies de recours, propre à la défense d'un intérêt collectif. C'est la raison d'être des actions collectives, créées par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice²⁶. Mais, il s'avère que ce dispositif n'a pas encore été mobilisé. Du point de vue des acteurs du procès, magistrats, militants associatifs ou encore avocats, ce recours n'apporte pas de valeur ajoutée par rapport à l'existant, spécialement parce qu'elle n'est ouverte qu'aux associations. Or le mécanisme de l'agrément associatif lève les obstacles quant à l'appréciation de l'intérêt à agir associatif. Du point de vue des avocats, la réforme est largement impréparée. L'organisation d'une action collective, qui pourrait être ensuite portée par une association, nécessite la mobilisation de ressources humaines et financières, qui peuvent difficilement être assurées par l'avocat lui-même. Selon les associations, le maillage de recours existants au niveau national suffit, pour développer des stratégies contentieuses propres à porter l'intérêt collectif de protection de l'environnement. Or, au niveau européen, les difficultés d'accès au juge de l'Union demeurent, ce qui est particulièrement préjudiciable. En raison du poids du droit européen dans la définition de la politique environnementale, l'impossibilité pour les individus ou des associations de contester directement la légalité d'un acte de l'Union pose difficulté. A cet égard, l'approche de la Cour de justice de l'Union européenne, fondée sur la systémique des voies de recours est peu convaincante, spécialement dans la mesure où la pratique du renvoi préjudiciel en validité par le juge national demeure très limitée. Enfin, l'introduction d'une action populaire en matière environnementale reste discutable. A l'évidence, elle n'apparaît pas être une option pertinente en l'état actuel de l'organisation de la justice, et de ses moyens notamment humains. Si l'action populaire peut avoir un sens, elle ne peut exprimer son potentiel que dans un système qui peut la réceptionner et en développer le potentiel.

²⁴ France Info, « Pesticides : plusieurs centaines d'agriculteurs délogés après une manifestation devant le Conseil d'Etat, deux responsables de la FNSEA interpellés », 14 décembre 2021, disponible sur https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/agriculture/pesticides-plusieurs-centaines-dagriculteurs-deloges-apres-une-manifestation-devant-le-conseil-detat-deux-responsables-de-la-fnsea-interpelles_4880529.html

²⁵ CE, 26 juillet 2021, *Assoc. Générations Futures*, n° 437815.

²⁶ Article L. 142-3-1 du code de l'environnement.

Enfin, la capacité du juge administratif à répondre aux attentes des citoyens quant au renforcement de la protection de l'environnement s'apprécie au regard de son aptitude à impacter l'ordre juridique, à le modifier, le cas échéant, de façon à le rendre compatible avec les normes environnementales. La préservation de l'autorité des décisions de justice est un gage de crédibilité de l'intervention du juge. Cette autorité peut tout d'abord être perçue comme sa capacité à s'imposer à l'égard des autorités publiques ou des acteurs du secteur privé. Ici, il apparaît que le droit de l'environnement de l'Union européenne constitue une source de premier ordre dans le contentieux environnemental et a été notamment mobilisé pour clarifier l'interprétation applicable à la légalité des méthodes traditionnelles de chasse, ou encore en matière de contentieux climatique. Un autre facteur de renforcement de l'autorité est l'attention portée, de plus en plus désormais, aux suites de la décision juridictionnelle. En effet, alors que le juge administratif peut constater la carence des autorités publiques en matière climatique ou de protection des espèces, il peut faire usage de son pouvoir d'injonction, qui lui permet, dans un délai déterminé d'exiger du gouvernement qu'il rende des comptes sur la manière dont il a tiré les conséquences de l'arrêt. Si l'usage de l'injonction pourrait apparaître discutable au regard de la séparation des pouvoirs, le juge reste prudent dans l'énoncé de ses exigences, ne s'immisçant pas dans le pouvoir discrétionnaire du pouvoir exécutif. Indéniablement, cette pratique du suivi des décisions de justice renforce la crédibilité de la Justice, et concourt à préserver l'intérêt à y recourir.

D'une manière plus générale, le terme qui guide la conclusion de cette étude est « clarté ». Le choix de ce terme peut apparaître surprenant. En effet, le contexte apparaît confus, les arbitrages entre les intérêts en présence à réaliser délicats, et envisager les conséquences des arrêts aléatoires. Or l'étude révèle que le contentieux environnemental atteint une certaine forme de maturité, qui permet d'envisager la maîtrise de ce contentieux par ses acteurs. Certes, on est à un moment de tournant majeur dans une perspective sociétale, en raison des crises environnementales actuelles. En outre, le juge administratif est de plus en plus appelé à intervenir dans le débat public, pour porter la cause de la protection de l'environnement. Or les acteurs, et le juge lui-même en premier plan, ne sont pas dupes. Il apparaît que lorsqu'une association ou un groupe d'individus ou même un individu saisissent le juge, en vue de promouvoir la protection de l'environnement, c'est précisément pour bénéficier de son aura et de ses qualités dans l'ordre juridique et l'espace public. En effet, c'est parce qu'il est indépendant, impartial, expert du droit, qu'il est sollicité et que sa décision peut potentiellement avoir un impact sur la société et les politiques publiques. Les requérants font appel à la crédibilité du juge et à sa légitimité et n'ont pas d'intérêts à le faire basculer du côté du militantisme. En fait, le juge est sollicité pour être un aiguilleur²⁷, et non un décideur dans les politiques publiques. Il doit accompagner, et peut être montrer la voie, mais en se fondant sur le système juridique. Et il doit assumer ce rôle, qu'il est légitime à exercer. En effet, le juge n'est pas décideur au-delà du litige qui lui est soumis. Mais pour exercer au mieux ce rôle d'aiguilleur, en phase avec les attentes de la société, le cadre normatif est primordial. Le juge se prononce sur la base du droit, et il n'est pas possible d'attendre de lui qu'il aille au-delà. Le juge administratif ne peut pas tout faire, il est un maillon de la chaîne de protection de

²⁷ Vincent Lefebvre, « Témoin impuissant, acteur militant ou aiguilleur politique ? Le rôle du juge en démocratie à la lumière de l' « affaire climat », in e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB, Volume 7, février 2023

l'environnement. Il ne peut agir que s'il est sollicité, et son action ne fait sens que si elle s'inscrit dans un cadre normatif.

Ce n'est pas une tâche facile à laquelle doit s'atteler le juge. Les mécanismes juridiques doivent être développés afin de le soutenir. Les exigences procédurales, comme le recours à un expert ou l'audition des parties, ou encore l'obligation de motivation, voire de communication sur les décisions rendues peuvent être regardées comme des moyens pour renforcer à la fois la sérénité et la légitimité de l'acte de juger, et non comme des pesanteurs. Ainsi, c'est le contexte, marqué par un temps de transitions environnementale et climatique, qui a changé et non pas la façon de rendre la justice. La société, ses enjeux, se sont complexifiés, et le juge doit être accompagné dans cette complexité. S'il peut être un citoyen comme les autres, potentiellement sensible aux enjeux environnementaux, on lui demande aujourd'hui d'être au moins plus sensibilisé aux enjeux sociétaux. Cela suppose *a minima* d'accentuer la formation initiale ou continue des magistrats e droit de l'environnement. Mais les crises actuelles imposent d'aller au-delà, tant les équilibres à réaliser sont délicats. Afin de renforcer la protection de l'environnement, cet impératif doit être intégré dans l'ensemble des politiques publiques, et pas seulement celles qui régulent la protection de l'environnement.

4. Pistes de réflexions ouvertes

La recherche menée a conduit à voir émerger d'autres pistes de réflexion pour approfondir l'analyse de la place du juge et de la vision de la justice dans le domaine environnemental. Il peut être pertinent tout d'abord de s'intéresser aux « nouveaux » contentieux environnementaux, à l'instar du contrôle juridictionnel du devoir de vigilance, ou des procédures-bâillons, en même temps que d'approfondir l'analyse empirique de la jurisprudence. En étendant cette approche, il paraît primordial de conforter la vision systémique de l'analyse de la contribution de la Justice à la protection de l'environnement. Il s'agit de développer des études de contentieux qui ne portent pas directement sur la protection de l'environnement mais qui ont une incidence sur les arbitrages réalisés entre différents intérêts. En effet, le dépassement ces crises environnementales implique des changements systémiques profonds, et tous les secteurs sont potentiellement concernés (secteur financier, fonction publique, pouvoirs des autorités de régulation..).

Ensuite, une des faiblesses majeures de l'accès à la justice administrative en matière environnementale reste le rapport au temps. Le temps de la justice n'est pas celui de la protection de l'environnement. Pour autant, il ne faut pas en conclure automatiquement à la nécessité d'une justice rapide. Il faut du temps pour juger, spécialement sur des questions sensibles. Pour autant, l'accélération du temps de la justice peut être nécessaire, et reste souvent conditionnée à la condition de moyens. Or il pourrait être pertinent de réfléchir au développement de procédures enserrées dans certains délais, qui seraient différents en fonction des thématiques abordées.

Enfin, les recherches peuvent porter sur les relations entre justice et médias, dans une approche juridico-sociologique. La communication sur la justice, les décisions contentieuses devient un aspect essentiel de la construction de la légitimité de la justice, comme de sa compréhension. Il s'agirait à la fois d'étudier la communication organisée par la juridiction elle-même, voire par le juge, et de l'autre côté le traitement médiatique de la justice et de ses décisions, en étendant la perspective aux réseaux sociaux.

Cette recherche est finalement l'occasion de faire six propositions d'évolution ou de réforme :

- réformer les conditions d'accès direct pour les particuliers au juge de l'Union ;
- revoir les conditions d'exercice de recours collectifs en étendant ses titulaires au-delà des associations ;
- renforcer les conditions de suivi de la mise en œuvre des décisions de justice ;
- prévoir la possibilité de contester les actes préparatoires, notamment dans le cadre des procédures de co-administration ;
- développer des modules de formation sur les enjeux sociétaux à destination des magistrats ou des futurs magistrats ;
- développer des formations sur la justice à destination des médias.

