

Le référé-liberté du droit à un environnement sain : de la France à la République Démocratique du Congo

Fidèle Phaku Khonde

DANS **REVUE INTERNATIONALE DE DROIT COMPARÉ** 2026/2 78^e année , PAGES 249 À 265
ÉDITIONS **SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE**

ISSN 0035-3337

DOI 10.3917/ridc.782.0251

Date de mise en ligne : 04/08/2026

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-internationale-de-droit-compare-2026-2-page-249?lang=fr>



CAIRN . INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Société de législation comparée.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

LE RÉFÉRÉ-LIBERTÉ DU DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN : DE LA FRANCE À LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Fidèle PHAKU KHONDE*

Le droit à un environnement sain est consacré en France comme au Congo. Dans les deux pays, il existe également la procédure de référé-liberté par laquelle le juge administratif, siégeant en chambre du conseil, peut prendre des mesures de sauvegarde des droits et libertés fondamentaux. Dans une approche comparative, le présent article analyse succinctement le régime juridique du référé-liberté dans les deux systèmes. Il retrace ensuite la controverse et l'évolution jurisprudentielles qui ont conduit à la justiciabilité du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé en référé-liberté en France, avant d'en projeter les perspectives en République démocratique du Congo.

The right to a healthy environment is enshrined in France, as it is in Congo. In both countries, a summary proceedings procedure exists for the protection of fundamental freedoms, whereby the administrative judge, sitting in council chamber, can intervene to safeguard fundamental rights and freedoms. Using a comparative approach, this contribution briefly analyzes the legal framework of summary proceedings for the protection of fundamental freedoms in the French and Congolese systems. It then traces the controversy and jurisprudential developments that led to the justiciability of the right to a balanced and healthy environment through summary proceedings for the protection of fundamental freedoms in France, before projecting these insights in the Congolese context.

* Doctorant en Sciences juridiques au CEDRE et au CIRC de l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles, assistant à la faculté de droit de l'Université Kongo et avocat au Barreau du Kongo Central.

INTRODUCTION

Le présent article présente une analyse juridique comparée du référé-liberté du droit à un environnement sain en droits français et congolais. Dans ces deux systèmes nationaux, il est consacré un droit constitutionnel à un environnement sain. De même, en France comme en République démocratique du Congo, une procédure de référé-liberté permet au juge administratif de prendre des mesures urgentes et provisoires tendant à faire cesser les atteintes aux droits et aux libertés fondamentaux.

Dans le contexte de la triple crise planétaire – celle de l’urgence climatique, de l’effondrement de la biodiversité et de la pollution généralisée –, les situations mettant à mal les droits fondamentaux, notamment celui à un environnement sain, se multiplient et nécessitent des réponses juridictionnelles urgentes. Le référé-liberté a été conçu pour répondre à des situations de ce genre. Certes, sa mise en œuvre au Congo pour la protection du droit à un environnement sain pose certains problèmes juridiques qui ne sauront être complètement abordés dans le cadre de la présente étude. Cette dernière se limite à retracer le régime juridique du référé-liberté en France et au Congo, ainsi que les controverses et l’évolution jurisprudentielles ayant conduit à la justiciabilité du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé en référé-liberté dans le système français. Elle culminera ensuite en une prospective du référé-liberté du droit à un environnement sain en République démocratique du Congo.

Partant ainsi d’une approche de droit comparé pour tracer des perspectives en droit congolais, cet article a pour objet de mettre en exergue l’expérience française pour éclairer la mise en œuvre du référé-liberté du droit à un environnement sain au Congo, tout en tenant compte des particularités juridiques de chaque système. Il est, pour ce faire, articulé en trois point. Après avoir succinctement fixé le régime juridique du référé-liberté en droits français et congolais, il brosse ensuite les méandres ayant conduit à l’acceptation par le juge des référés du Conseil d’État français de la justiciabilité du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé en référé-liberté. Cette expérience française permettra de projeter les perspectives d’un référé-liberté du droit à un environnement sain en droit congolais.

I. LA PROTECTION D'URGENCE DES DROITS ET LIBERTÉS FONDAMENTAUX PAR LES JUGES ADMINISTRATIFS FRANÇAIS ET CONGOLAIS

Il sied de présenter d'abord le régime juridique du référé-liberté en droit français et en droit congolais. Ceci permettra de mieux appréhender l'évolution de la jurisprudence française qui s'y rapporte en matière de droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé, et de mieux envisager la juridictionnalisation de ce droit fondamental en référé-liberté en droit congolais. Le régime juridique ci-dessous exposé consiste essentiellement aux conditions du référé-liberté dans les deux systèmes.

A. – *Le régime juridique du référé-liberté en droit français*

Le référé-liberté a été introduit en droit français par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, cette loi a modifié et complété le Code de justice administrative. Le référé-liberté est prévu et principalement régi par l'article L. 521-2 de ce code¹, une disposition à laquelle maintes études sont consacrées².

Il en ressort que certaines conditions doivent être réunies pour que le juge administratif français reçoive la requête en référé-liberté. La première est celle de l'urgence. En effet, le référé-liberté est une procédure d'urgence ; il ne saurait donc être mis en œuvre en dehors de tels cas. Il doit s'agir soit d'une atteinte grave (déjà survenue) à une liberté fondamentale et qu'il faille urgemment faire cesser, soit d'une menace grave et immédiate sur celle-ci. C'est pourquoi le juge des référés dispose de quarante-huit heures pour se prononcer. D'ailleurs, il apprécie la condition d'urgence au regard de ce délai de quarante-huit heures³. Mais, au-delà d'une dimension simplement chronologique ou temporelle, l'urgence est aussi appréciée substantiellement, au regard de la gravité des effets de l'atteinte sur la situation du requérant, de la gravité du préjudice que ce dernier a subi ou de l'utilité des mesures

¹ « Art. L. 521-2. - Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

² V. entre autres O. LE BOT, *Le guide des référés administratifs. Et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, 4^e éd., Guides Dalloz, Paris, Lefebvre Dalloz, 2025, pp. 309-442.

³ CE fr, 28 févr. 2003, *Commune de Pertuis*, ord. n° 254411, Lebon.

pouvant être ordonnées par le juge des référés⁴. Étant intimement liée à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, l'urgence est tantôt considérée comme dérivant ou incluse dans celle-ci⁵. D'où le constat d'Olivier Le Bot selon lequel l'urgence est toujours reconnue lorsque l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale l'est également⁶. Dans tous les cas, le référé-liberté n'est reçu que s'il y a urgence à prendre des mesures conservatoires dans un bref délai.

En outre, le référé-liberté n'est mobilisable qu'en cas d'atteinte à une liberté fondamentale. Pour être invocable en référé-liberté, le droit humain auquel il est porté atteinte doit être reconnu comme une « liberté fondamentale » au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative. Sa seule valeur constitutionnelle, conventionnelle ou légale ne suffit pas. Dans ce sens, faute d'énumération légale, il est revenu au juge – mieux, au Conseil d'État – de définir les libertés fondamentales invocables en référé-liberté, usant pour ce faire d'une approche large, autonome et casuistique⁷. Ainsi, outre la Constitution, le Conseil d'État se réfère aux conventions internationales protégeant les droits humains – telle que la Convention européenne des droits de l'homme – ainsi que, au-delà de tout texte et de manière autonome, à sa propre jurisprudence⁸. En clair, en droit français, ce ne sont pas tous les droits et libertés reconnus et protégés par la Constitution, les conventions et les lois qui sont *ipso facto* invocables en référé-liberté. C'est le Conseil d'État qui détermine jurisprudentiellement les droits qui le sont.

Par ailleurs, l'auteur de l'atteinte à la liberté fondamentale invoquée doit être une personne publique ou une personne privée gérant un service public, tandis que la victime de l'atteinte peut être une personne physique ou morale tant de droit public que de droit privé. En tout cas, l'atteinte à la liberté fondamentale doit être réelle, grave et manifestement illégale⁹.

⁴ V. CE, 7 mai 2020, *ministre de la Justice c/ Ordre des avocats du barreau de Martinique*, ord. n° 440151, § 12. Lire à ce sujet M. GKEGKA, « Les atteintes aux libertés fondamentales dans le cadre du référé-liberté », *Revue de droit public*, n° 1, janv. 2021, pp.187-190.

⁵ O. LE BOT, *Le guide des référés administratifs*, op. cit., p. 388, p. 391.

⁶ *Ibid.*, pp.390-391.

⁷ O. LE BOT, *Le guide des référés administratifs*, op. cit., p. 334 ; B. STIRN, « Le Conseil d'État, juge des référés administratifs et la Constitution », Colloque *Justice administrative et Constitution de 1958*, université Paris 2 Panthéon-Assas, 20 mai 2019, disponible sur <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-conseil-d-etat-juge-des-referes-administratifs-et-la-constitution>.

⁸ C'est ainsi, par ex., qu'il est arrivé à reconnaître le caractère de liberté fondamentale au droit pour un patient en état d'exprimer sa volonté de consentir à un traitement médical (v. CE fr, 16 août 2002, *Mme Valérie Feuillatey et Mme Isabelle Feuillatey*, ord. n° 249552), alors que cette liberté n'est consacrée comme telle par aucun texte.

⁹ M. LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 23^e éd., Dalloz 2021, § 94.11.

C'est l'autre condition du référé-liberté en droit français : la gravité de l'atteinte à une liberté fondamentale et son illégalité manifeste. Il s'agit en fait de deux conditions distinctes et qui sont cumulatives. En réalité, « il faut que l'atteinte [grave] soit la conséquence de l'illégalité [manifeste] commise »¹⁰. Le juge apprécie la gravité de l'atteinte en tenant compte de la situation personnelle du requérant et de la liberté fondamentale invoquée ; il fait découler le caractère illégal manifeste de cette atteinte de l'évidence certaine de l'illégalité arguée¹¹.

Il sied de remarquer que, contrairement au système congolais, l'article L.521-2 du Code de justice administrative n'exige pas que l'atteinte à une liberté fondamentale soit causée par une décision administrative. Partant, cette atteinte peut résulter tant d'un comportement de fait que d'une décision administrative, explicite ou implicite. Elle peut même découler d'une abstention des pouvoirs publics¹². Le Conseil d'État l'a ainsi jugé, par exemple, en cas d'absence de mesures de sécurité¹³, d'absence de mesure d'hébergement d'urgence¹⁴ et de carence de l'administration pénitentiaire dans l'entretien des prisons¹⁵.

Lorsqu'il a reçu la requête en référé-liberté et l'a déclaré fondée, « le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde [de la] liberté fondamentale » invoquée. Cette formule est large, aussi permet-elle au juge d'adapter les mesures qu'il prescrit aux circonstances de l'affaire qu'il tranche. Le juge des référés dispose ainsi d'un large pouvoir de suspension d'actes et d'injonction. À ce titre, il peut imposer au défendeur en référé-liberté des obligations positives¹⁶ ou négatives. Il peut, même en l'absence de

¹⁰ O. LE BOT, *Le guide des référés administratifs*, op. cit., p. 353.

¹¹ V. M. LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, op. cit., § 94.11.

¹² En effet, le référé-liberté vise à prévenir ou à faire cesser un péril pouvant trouver « sa cause dans l'action ou la carence de l'autorité publique » (CE fr, 16 nov. 2011, *Ville de Paris et Société d'économies mixte parisienne*, ord. n° 353172, Lebon).

¹³ V. *ibid.*

¹⁴ « [...] il appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut [...] faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée » (CE fr, 10 févr. 2012, *Karamoko A.*, ord. n° 356456).

¹⁵ « [...] lorsque la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes ou les expose à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence » (CE fr, 2 déc. 2012, *Section française de l'observatoire international des prisons*, ord. n° 364584, Lebon).

¹⁶ Telle celle de prendre une mesure d'organisation des services (CE fr, 30 juill. 2015, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, ord. n° 392043, Lebon), ou de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'hygiène, la salubrité et la sécurité (CE fr, 23 nov. 2015, *Le ministre*

décision administrative, interdire un agissement, obliger à faire ou encore obliger à cesser de faire¹⁷. Dans tous les cas, les mesures qu'il prend doivent être justifiées par l'urgence et permettre la sauvegarde de la liberté fondamentale en cause¹⁸. Il les apprécie en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises¹⁹. Ces mesures demeurent provisoires, le juge de référé-liberté ne pouvant pas annuler une décision, mais seulement en ordonner la suspension. D'ailleurs, outre son affirmation expresse par la loi, le caractère provisoire de ces mesures découle aussi de la possibilité pour le juge des référés, saisi à la survenance d'un élément nouveau par toute personne intéressée, de les modifier ou d'y mettre fin à tout moment²⁰.

Ce régime français de référé-liberté a inspiré l'institution d'une procédure similaire et éponyme en droit congolais.

B. – *Le régime juridique du référé-liberté en droit congolais*

Le référé-liberté a été introduit en droit congolais par la loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, précisément par son article 283. Il fait partie des référés généraux prévus par ce texte législatif, et qui ont déjà fait l'objet de quelques écrits doctrinaux²¹.

De l'analyse de la susdite loi organique transparaissent les conditions à réunir pour que le référé-liberté soit reçu en droit congolais. D'abord, et contrairement au droit français, il faut qu'une décision administrative soit en cause. En effet, pour que le juge des référés soit compétent pour connaître de la requête en référé-liberté, l'atteinte à un droit ou à une liberté doit résulter d'une décision administrative. C'est ainsi que, dans ses ordonnances en référé-liberté, le Conseil d'État s'assure que l'atteinte au droit ou à la liberté arguée découle d'un acte émanant d'une autorité administrative et que cet acte

de l'Intérieur et la Commune de Calais c/ les associations Médecins du monde et Secours Catholique - Caritas France, ord. n° 394540).

¹⁷ G. DUPUIS et al., *Droit administratif*, 10^e éd., Sirey Université, Dalloz, 2007, p. 496.

¹⁸ M. LONG et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 23^e éd., Dalloz 2021, § 94.11.

¹⁹ TA Lyon, 25 sept. 2024, ord. n° 2409455.

²⁰ V. Art. L 511-1 et L 521-4 du Code de justice administrative.

²¹ V. not. F. VUNDUAWA TE PEMAÏO et J.-M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Traité de droit administratif de la République démocratique du Congo*, Bruylant, 2020, pp. 1131-1140 ; BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, t. 2, Academia-l'Harmattan, 2017, pp. 218-225.

est une décision administrative²². Sinon, il décline sa compétence²³. Dans ce contexte, en principe, les comportements de fait, les abstentions des pouvoirs publics et les carences administratives ne peuvent pas être justiciables en référé-liberté, ce qui en restreint le champ d'application et a une incidence négative sur l'émergence de l'État de droit, car les atteintes aux droits et libertés ne proviennent pas que des décisions administratives. Elles sont aussi causées par les comportements des autorités administratives, voire par leur inaction. Il faut donc qu'il existe une procédure d'urgence qui permette la justiciabilité de telles situations. Il est souhaitable que, *de lege ferenda*, l'article 283 de la loi organique n° 16-027 du 15 octobre 2016 soit révisé afin de supprimer cette condition d'existence d'une décision administrative comme source de l'atteinte au droit ou à la liberté invoquée en référé-liberté.

Toutefois, il n'est pas exclu que le Conseil d'État fasse déjà une lecture de cet article 283 qui aille dans le sens d'une protection accrue des droits et libertés. Ainsi, s'il est saisi d'une atteinte à un droit ou à une liberté résultant d'un comportement de fait, d'une abstention ou d'une carence administrative, en l'absence de toute décision administrative, le Conseil d'État congolais pourrait quand même se déclarer compétent, en vue de renforcer son rôle et son pouvoir de protection des droits et, partant, de garant de l'État de droit. Le droit comparé conforte cette position ; une certaine doctrine congolaise semble aussi être favorable à cette dernière.

En effet, en dépit de la mention légale claire et expresse de la condition d'existence d'une décision administrative comme source d'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés publiques et/ou fondamentales, une certaine doctrine congolaise n'en fait pas état. C'est le cas des professeurs Félix Vunduawe et Jean-Marie Mboko qui ne citent que trois conditions pour l'intervention du juge de référé-liberté : l'urgence, une atteinte à une liberté publique et/ou fondamentale et le caractère grave et manifestement illégal de cette atteinte²⁴. Ils n'évoquent pas la source de l'atteinte qui est pourtant clairement mentionnée dans l'article 283 sus évoqué. Ne faut-il pas y lire une volonté de protection extensive des droits dans le contexte de l'État de droit ? Il reviendra alors au Conseil d'État de naviguer dans cette direction, avant une révision future de cette disposition légale.

²² V. par ex. CE rdc, 9 avr. 2019, *M. Joseph Stéphane MUKUMADI c. La Commission Électorale Nationale Indépendante*, ROR 010, in Cl. ILUNGA WATUIL, *Recueil des arrêts, ordonnances et avis consultatifs rendus par le Conseil d'État*, éd. Blessing, 2021, pp. 449-452.

²³ V. par ex. CE rdc, C.E., 24 sept. 2019, *M. SINGA LANDA c. Le Conseil National de l'Ordre des Avocats et le Barreau de Kinshasa/Matete*, ROR 072, in Cl. ILUNGA WATUIL, *Recueil des arrêts...*, op. cit., p. 571.

²⁴ F. VUNDUAWE TE PEMAKO et J.-M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Traité de droit administratif*, op. cit., § 2470.

L'autre condition est celle de l'urgence²⁵. En effet, pour voir sa demande être reçue, le requérant en référé-liberté doit démontrer l'urgence des mesures qu'il sollicite du juge. Sans cette justification, la requête en référé-liberté ne peut être déclarée recevable. Comme en droit français, cette urgence s'apprécie au regard du délai de quarante-huit heures qui est imparti au juge de référé-liberté.

Ce contexte d'urgence découle notamment, comme en droit français, de la gravité et de l'évidence de l'illégalité de l'atteinte à la liberté publique et/ou fondamentale invoquée. Ainsi, le juge des référés ne devra pas avoir de doute sur le point de savoir si le défendeur en référé-liberté a commis une illégalité. Si cette dernière n'est pas patente et évidente, il ne pourra pas intervenir. En clair, il faut qu'il y ait une violation manifeste et délibérée d'une liberté ou d'un droit fondamental garanti²⁶. Quant à la gravité de l'atteinte, le juge la déduit de l'examen des faits qui lui sont présentés, au regard de la liberté invoquée.

Pour recourir au référé-liberté, il faut donc qu'il ait été porté atteinte « à une liberté publique et/ou fondamentale ». La formule utilisée par le législateur organique dans l'article 283 paraît un peu ambiguë, surtout en ce qu'il ne définit pas ce qu'il entend par « liberté publique et/ou fondamentale » invocable en référé-liberté. Les termes employés dans l'exposé des motifs de la loi organique semblent plus clairs : il s'agit de « droits et libertés publiques ». Le référé-liberté vise ainsi à protéger les droits et libertés publiques. Ceux-ci renvoient aux droits humains et aux libertés fondamentales du Titre II de la Constitution congolaise du 18 février 2006 telle qu'en vigueur. Mais doit-on considérer tous les droits constitutionnels – y compris tous les droits économiques, sociaux et culturels ainsi que ceux collectifs – comme invocables en référé-liberté ? Le Conseil d'État devra le préciser.

Qu'à cela ne tienne, les droits et libertés publiques invocables en référé-liberté ne tirent pas leur source que de la Constitution. Ils émanent aussi des instruments juridiques internationaux de protection des droits de l'homme ratifiés par le Congo et des lois²⁷. Or, le professeur François Bokona a lu dans la jurisprudence du Conseil d'État des hésitations du juge administratif congolais à appliquer le droit international, précisément dans les affaires de

²⁵ V. Exposé des motifs, alinéa 4 point 10 et les articles 286 et 287 de la loi organique n° 16-027 du 15 oct. 2016.

²⁶ CE rdc, 2 mai 2019, *La Société ERGOTECH Sarl c. La République démocratique du Congo*, ROR 014, in Cl. ILUNGA WATUIL, *Recueil des arrêts...*, op. cit., p. 459.

²⁷ F. VUNDUAWE TE PEMAKO et J.-M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Traité de droit administratif*, op. cit., § 2471.

référé-liberté²⁸. Il revient ainsi à cette haute juridiction administrative de préciser les droits invocables en référé-liberté et leurs sources.

Lorsqu'il reçoit la requête en référé-liberté et la déclare fondée, le juge des référés ordonne toute mesure nécessaire à la sauvegarde de la liberté invoquée. Il dispose pour ce faire des pouvoirs étendus pouvant le conduire notamment à suspendre une décision ou à prononcer une injonction. Ainsi que le notent les professeurs Vunduawe et Mboko, cette injonction peut consister à ordonner l'attribution d'un logement, la restitution d'un passeport ou la diffusion d'un communiqué pour faire cesser une atteinte à la présomption d'innocence²⁹. Elle peut même consister à ordonner la prise en compte d'une candidature invalidée³⁰ ou à prescrire des mesures d'hygiène et de salubrité publiques tendant à éradiquer une décharge sauvage qui porte atteinte aux droits des riverains, notamment à leur droit à un environnement sain.

Mais, à ce jour, il n'existe point d'actions en référé-liberté connues de ce droit à l'environnement en République démocratique du Congo. En dépit du faible taux de saisine du juge administratif en général, le référé-liberté est de plus en plus mobilisé devant le Conseil d'État congolais et dans les sections administratives subsistantes des Cours d'appel. Pourtant, à ce jour, le droit à un environnement sain n'a pas encore été invoqué dans cette procédure devant ces juridictions. Ce n'est pas le cas en France, où le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé est désormais invocable et de plus en plus mobilisé en référé-liberté.

II. LE RÉFÉRÉ-LIBERTÉ DU DROIT À UN ENVIRONNEMENT ÉQUILIBRÉ ET RESPECTUEUX DE LA SANTÉ EN DROIT FRANÇAIS

L'acceptation de la justiciabilité du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé en référé-liberté en France est l'aboutissement d'un processus jurisprudentiel évolutif qu'il convient de retracer brièvement avant de présenter quelques affaires qui y sont relatives.

²⁸ Fr. BOKONA WIIPA BONDJALI, « Le juge administratif congolais et le droit international », *La justice administrative en Afrique francophone : bilan et perspectives*, Colloque, en ligne, 23 oct. 2025.

²⁹ F. VUNDUAWE TE PEMAKO et J.-M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Traité de droit administratif*, *op. cit.*, § 2473.

³⁰ CE rdc, 6 mars 2020, *M. Benoit MUTAMBAYI c. Ordre National des Avocats, et csrts*, ROR 109, in Cl. ILUNGA WATUIL, *Recueil des arrêts...*, *op. cit.*, pp. 629-633.

A. – *Justiciabilité du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé en référé-liberté : controverse et évolution jurisprudentielles*

La justiciabilité en référé-liberté du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé a été instituée par l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 20 septembre 2022³¹. En reconnaissant à ce droit le statut de liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative, cette décision a l'avantage d'avoir tranché une question à propos de laquelle les juridictions administratives françaises se sont longtemps contredites.

En effet, dans son ordonnance du 29 avril 2005, le juge des référés du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne³² avait jugé « qu'en "adossant" à la Constitution une Charte de l'Environnement³³ qui proclame en son article 1^{er} que "Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé" le législateur a nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en "liberté fondamentale" de valeur constitutionnelle ». Le juge des référés du tribunal administratif de Marseille avait aussi jugé dans le même sens³⁴, mais cette position avait été contredite par quelques autres décisions, y compris du juge des référés du Conseil d'État, déniaient au droit à un environnement sain tout caractère de liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative³⁵. Le Conseil d'État s'étant prononcé, la controverse était tranchée³⁶, puisqu'il reste le seul juge légitime pour faire émerger une liberté fondamentale. D'ailleurs, même « les libertés fondamentales nouvelles énoncées par les juges des référés des tribunaux administratifs doivent attendre l'onction du juge d'appel »³⁷ qu'est le Conseil d'État.

Mais, le 20 septembre 2022, annulant l'ordonnance du 25 mars 2021 du juge des référés du tribunal administratif de Toulon qui avait dit le contraire,

³¹ CE fr, 20 sept. 2022, ord. n° 451129, *Lebon*.

³² TA Châlons-en-Champagne, 29 avr. 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel et a. c/ préfet de la Marne*, ord. n° 0500828, 0500829, 0500830.

³³ Ce que le juge constitutionnel français va préciser plus tard : « l'ensemble de droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement a valeur constitutionnelle » (Conseil const, 19 juin 2008, *D.C. Décision*, n° 2008-564).

³⁴ TA Marseille, 18 mai 2006, *Comité de sauvegarde de Clarency-Valensole*, ord. n° 0603291.

³⁵ V. TA Strasbourg, 19 août 2005, ord. n° 0503540 ; TA Marseille, 12 juin 2019, ord. n° 1904847 ; CE fr, 17 juill. 2019, ord. n° 432026 ; TA Toulon, 25 mars 2021, ord. n° 2100764. Cette dernière décision a été annulée par l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 20 sept. 2022 citée ci-haut.

³⁶ Le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ne constitue pas une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative (v. CE fr, 17 juill. 2019, ord. n° 432026).

³⁷ C. LANTERO, « Les libertés fondamentales au sens de l'article L.521-2 du Code de justice administrative », *Le blog Droit administratif*, 3 sept. 2018, disponible sur <https://blogdroitadministratif.net/2018/09/03/les-libertes-fondamentales> (consulté le 4 nov. 2025).

et revenant ainsi sur sa position antérieure en la matière³⁸, le juge des référés du Conseil d'État a dit pour droit que « le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative ». En conséquence, « toute personne justifiant, au regard de sa situation personnelle, notamment si ses conditions ou son cadre de vie sont gravement et directement affectés, ou des intérêts qu'elle entend défendre, qu'il y est porté une atteinte grave et manifestement illégale du fait de l'action ou de la carence de l'autorité publique, peut saisir le juge des référés sur le fondement de cet article ». Il appartient alors à la partie requérante de prouver les circonstances particulières nécessitant l'ordonnance de mesures urgentes, dans le très bref délai de quarante-huit heures.

Depuis lors, les juridictions administratives françaises se sont rangées à la suite de cette ordonnance pour reconnaître le caractère fondamental du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé³⁹. Ce droit constitue ainsi la trente-neuvième liberté fondamentale reconnue par le juge de référé-liberté depuis l'instauration de cette procédure en France par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Comme l'avait bien avant souligné Michel Prieur, en tant que liberté fondamentale, le droit à l'environnement peut ainsi fonder le prononcé des mesures provisoires face à des risques irréversibles de l'environnement⁴⁰.

B. – *Le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé devant le juge de référé-liberté français*

Il est intéressant de constater qu'une bonne partie des affaires françaises récentes en référé-liberté du droit à un environnement sain portent sur la

³⁸ V. CE fr, 17 juill. 2019, déjà citée.

³⁹ Sur les suites de cette décision, v. not. L. FONBAUSTIER, « Note. Quand le juge administratif tire les conséquences de la qualification du droit à un environnement équilibré comme liberté fondamentale », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 50, n°2, juin 2025, pp. 443-450 ; S. JOLIVET et J. MALET-VIGNEAUX, « La charte de l'environnement devant les juges administratif et judiciaire (juillet 2022 – juin 2024) », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 50, n°2, vol. 49, n°4, déc. 2024, pp. 829-845 ; S. BECUE et M. PITTI-FERRANDI, « Un an de « référé-liberté environnement » : retour sur l'année 2022-2023 », *Actu-Environnement*, 2 nov. 2023, disponible sur <https://www.actu-environnement.com> ; C. DE BUEGER, « Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », *Les carnets du Centre d'Etude du Droit de l'Environnement et du Patrimoine – UCLouvain Saint-Louis Bruxelles*, s.d., disponible sur <https://cedre.hypotheses.org/le-droit-de-vivre-dans-un-environnement-equilibre-et-respectueux-de-la-sante-presente-le-caractere-dune-liberte-fondamentale-selon-le-conseil-detat-francais> (consulté le 21 janv. 2025).

⁴⁰ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 7^e éd., Dalloz, 2016, p. 96.

protection de la biodiversité⁴¹. Mais leur succès reste limité, au regard de la condition d'urgence et, surtout, de celle de la gravité et de l'évidence de l'illégalité de l'atteinte.

Il en était ainsi dans l'ordonnance du 18 octobre 2024 où le juge des référés du Conseil d'État a déclaré non fondée la requête d'appel de la ministre de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques, confirmant ainsi l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse. Il a dit pour droit qu'en fixant un plafond des prélèvements de dix lagopèdes alpins – espèce en voie de disparition –, l'arrêté du préfet de l'Ariège avait des conséquences irréversibles sur l'environnement et portait ainsi atteinte au droit de l'homme de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Dans d'autres affaires, le juge des référés en référé-liberté est arrivé à une protection de la faune et des espèces protégées⁴², telles que les baleines à bosse⁴³. Il peut, par la même procédure d'urgence et sous la couverture juridique du même droit humain à l'environnement, protéger également la flore⁴⁴.

Il convient de noter que, dans toutes ces affaires, le juge des référés ne recherche pas les préjudices subis par les humains du fait de la grave détérioration de la biodiversité pour conclure à une grave atteinte du droit à l'environnement. Il considère implicitement les liens intrinsèques entre l'homme et les autres composantes du vivant, dont la biodiversité. Dans cette logique, par ses ordonnances en référé-liberté, le juge administratif français a pleinement intégré la protection de la nature et de la biodiversité dans le champ d'application du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé.

En définitive, il s'avère qu'en dépit des conditions parfois exigeantes de sa mobilisation, le référé-liberté peut constituer un mécanisme efficace de contrôle de la mise en œuvre du droit à un environnement sain. Son efficacité réside d'abord dans la célérité de la saisine et de la décision du juge, mais elle découle aussi du libre pouvoir d'appréciation reconnu au juge d'ordonner des mesures idoines à répondre à l'atteinte grave et manifestement illégale. Ce large pouvoir d'injonction convient aux problèmes environnementaux et climatiques de l'heure.

Dans le contexte actuel de l'urgence écologique et climatique, la célérité et le pouvoir d'injonction du juge des référés en référé-liberté constituent des atouts considérables pour la garantie du droit à un environnement sain et ce,

⁴¹ V. entre autres CE fr, 19 avr. 2023, ord. n° 472633 ; TA Nîmes, 2 sept. 2024, ord. n° 2403355 ; TA Lyon, 25 sept. 2024 déjà citée ; TA Grenoble, 16 oct. 2024, ord. n° 2407900 ; CE fr, 6 mars 2024, ord. n° 492212 ; TA Montpellier, 7 mars 2024, Ord. n° 2401295 ; CE fr, 18 oct. 2024, ord. n° 498433 ; TA Martinique, 4 mars 2025, Ord. n° 2500144 ; CE fr, 7 août 2025, Ord. n° 506930.

⁴² TA Montpellier, 7 mars 2024, déjà citée.

⁴³ V. TA Martinique, 4 mars 2025, déjà citée.

⁴⁴ En ce sens, CE fr, 19 avr. 2023, déjà citée.

d'autant plus qu'à la différence du référé-suspension, le référé-liberté n'exige pas de la partie requérante de présenter en même temps une requête au fond.

Ces atouts peuvent être capitalisés en République démocratique du Congo pour une protection efficace et urgente des droits – notamment du droit à un environnement sain – en contexte de changement climatique, d'inondations, d'insalubrité, de pollution minière et d'autres problèmes environnementaux qui y sévissent.

III. POUR UNE JUSTICIABILITÉ DU DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN EN RÉFÉRÉ-LIBERTÉ AU CONGO

La procédure de référé-liberté existe en droit congolais, et ce, depuis le 18 novembre 2016. Il est même régulièrement mobilisé devant le Conseil d'État et devant les survivantes sections administratives des Cours d'appel. Il convient alors de projeter les perspectives juridiques de sa mise en mouvement pour le droit à un environnement sain au Congo, avant d'énumérer, à titre exemplatif, quelques problèmes environnementaux de l'heure qui pourraient être ainsi appréhendés.

A. – Du possible référé-liberté du droit à un environnement sain devant le juge administratif congolais

Dans l'ordre juridique congolais, le droit à un environnement sain est consacré par les articles 53, alinéa 1^{er} de la Constitution et 24 de la Charte africaine des droits l'homme et des peuples. La loi portant protection de l'environnement réaffirme ce droit fondamental en son article 56, alinéa 1^{er}. À ce titre donc, il n'y a point de doute que ce droit à un environnement sain et propice à l'épanouissement intégral de toute personne constitue une « liberté publique et/ou fondamentale » au sens de l'article 283 de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif. En conséquence, aucun obstacle juridique ne s'oppose à son invocation en référé-liberté, si les conditions d'urgence et d'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale sont réunies.

Il n'est donc pas concevable que les plaideurs ne recourent pas du tout à cette procédure qui, pourtant, peut contribuer à une protection efficace de l'environnement par l'entremise des droits et libertés, précisément – *in specie* – du droit à l'environnement. Mais cette carence d'actions juridictionnelles ne se limite pas au seul référé-liberté. En effet, les problèmes environnementaux ne sont quasiment pas juridictionnalisés par le biais du droit à un environnement sain. D'ailleurs, même au-delà de leur appréhension par les droits humains, les

problèmes environnementaux que connaissent le Congo et les habitants de ce pays ne sont presque pas judiciarisés⁴⁵. Cette situation pose un vrai problème d'accès à la justice environnementale qui, du reste, constitue une composante du contenu normatif du droit à un environnement sain.

S'agissant de la non-invocation de ce droit en référé-liberté, elle peut aussi être due au fait que l'article 283 de la loi organique n° 16-027 sus-évoqué exige que l'atteinte grave et manifestement illégale soit le fait d'un acte administratif décisoire⁴⁶. Cela n'est pas toujours le cas en contexte congolais où les atteintes au droit à l'environnement résultent surtout du comportement et, le plus souvent, de l'inaction et des carences des autorités administratives⁴⁷. Mais, nous l'avons relevé précédemment, la doctrine congolaise et le droit comparé sont favorables à une conception extensive des sources d'atteintes aux droits invocables en référé-liberté. Il n'est donc pas exclu que la jurisprudence congolaise suive également cette position. Il ne restera qu'à apporter au juge des référés en référé-liberté des cas d'atteintes aux droits survenues en l'absence de tout acte administratif décisoire. S'il se déclare compétent à connaître de telles requêtes, il contribuera à une meilleure protection des droits fondamentaux et à l'émergence de l'État de droit au Congo.

Dans tous les cas, cette exigence d'existence d'une décision administrative comme source de l'atteinte au droit invoqué ne peut justifier la non juridictionnalisation actuelle du droit à un environnement sain en référé-liberté au Congo, puisqu'il existe des actes administratifs décisaires qui atteignent ce droit fondamental sans pour autant être déférés devant le juge des référés en référé-liberté.

Faut-il faire allusion, à titre exemplatif, au décret n° 17/018 du 30 décembre 2017 portant interdiction de production, d'importation, de commercialisation et d'utilisation des sacs, sachets, films et autres emballages en plastique ? Cet acte réglementaire vise à assainir et à protéger l'environnement du pays contre l'insalubrité et la pollution, aussi y interdit-il la production, l'importation, la commercialisation et l'utilisation des sacs, sachets, films et autres emballages en plastique pour la vente d'aliments, de l'eau et de toute boisson. Pourtant son article 2 crée une exception en autorisant la production, l'importation, la commercialisation et l'utilisation

⁴⁵ Le droit congolais de l'environnement étant si récent, il ne dispose pas encore de jurisprudence au point. Seuls existent quelques jugements pénaux rendus, pour la plupart, par des juridictions militaires pour des faits de braconnage commis par des militaires ou par des civils mais au moyen d'armes de guerre (v. G. LEMA MAKIESE, *La contribution du droit pénal à la prévention des atteintes à l'environnement : étude du droit congolais à l'aune du droit pénal français*, thèse de doctorat en droit privé et sciences criminelles, Université de Strasbourg, 24 sept. 2021, p. 24.)

⁴⁶ V. dans le même sens, CA Kongo Central, 27 nov. 2020, ROR 002.

⁴⁷ Allusion faite à la non-adaptation au changement climatique, aux inondations, à la mauvaise ou à l'absence de gestion des déchets et à l'insalubrité qu'elle cause, etc.

notamment des bouteilles d'eau et des boissons non alcoolisées en plastique. Ce sont pourtant ces bouteilles en plastique qui polluent de manière patente et désastreuse l'environnement urbain congolais, au grand péril de la santé des écosystèmes, voire de la santé humaine. L'article 2 de ce décret n'est-il pas manifestement contraire au droit à un environnement sain et, donc, illégal *lato sensu* ? Cette pollution plastique ne cause-t-elle pas des atteintes graves à l'environnement, voire à la santé ? Certes, cette gravité de l'atteinte dépendra des faits qui seraient présentés au juge, avec les éventuelles conséquences en termes de maladies ou d'autres préjudices à la santé ou à l'environnement qui découleraient de cette pollution plastique. La condition d'urgence peut également résulter de la gravité des faits présentés au juge et de l'utilité de sa décision.

En clair donc, même en l'état actuel de la législation et de la jurisprudence en matière de référé-liberté en droit congolais, le droit à un environnement sain y est invocable. S'il n'a jamais été invoqué, le problème serait ailleurs et, vraisemblablement, plus vaste que le cadre restreint de cette contribution.

Qu'à cela ne tienne, au regard de son efficacité vantée ci-haut, il y a nécessité d'exploiter ce mécanisme de référé-liberté pour donner au juge administratif congolais l'occasion de protéger l'environnement et les droits garantis aux personnes. Les situations factuelles qui peuvent conduire à le saisir ne manquent pas.

B. – *Des situations factuelles justiciables en référé-liberté du droit à un environnement sain*

Il s'agit, en réalité, de quelques situations factuelles non exhaustives qui peuvent être appréhendées sous le prisme du droit à un environnement sain. Leur justiciabilité en référé-liberté dépendra de la réunion des conditions de mise en œuvre de cette procédure d'urgence.

En effet, la République démocratique du Congo connaît maints problèmes environnementaux et climatiques. Certains d'entre eux, selon la gravité de préjudice qu'ils causent aux personnes, aux biens et/ou à l'environnement, peuvent nécessiter des réponses d'urgence. Ils peuvent alors être juridictionnalisés en référé-liberté du droit à un environnement sain, sans préjudice d'invocation d'autres droits et libertés qui peuvent dans le même temps subir des atteintes graves et manifestement illégales.

Sans prétendre à l'exhaustivité, plusieurs problèmes urbains, voire ruraux, peuvent être judiciarisés par la procédure de référé-liberté du droit à un environnement sain. Il en est ainsi de nuisances sonores, de l'insalubrité

due à la mauvaise, voire à l'absence de gestion des déchets⁴⁸, de la prévention et de la gestion des inondations, de l'adaptation aux effets de changement climatique, de la protection de la biodiversité, des diverses pollutions, de l'accès à l'information environnementale, etc. En clair, tout problème environnemental ou climatique pouvant avoir de l'incidence sur la santé humaine et/ou la santé des écosystèmes peut être abordé sous le prisme du référé-liberté du droit à un environnement sain, s'il résulte de l'action et – sous réserve de son acceptation jurisprudentielle – de l'inaction de l'administration ou d'une personne privée chargée de la gestion d'un service public.

Comme nous pouvons le constater, ces problèmes environnementaux ne sont presque pas causés par des décisions administratives prises. Ils sont surtout la conséquence de l'inaction des pouvoirs publics et des carences administratives ; ce qui rend leur juridictionnalisation en référé-liberté problématique, sous réserve de l'évolution jurisprudentielle qui reste possible et souhaitable.

Toutefois, il existe tout de même des actes administratifs décisifs qui peuvent porter atteinte au droit à l'environnement et qui peuvent ainsi être déférés devant le juge des référés en référé-liberté. En plus du décret portant interdiction de production, d'importation, de commercialisation et d'utilisation des sacs, sachets, films et autres emballages en plastique, cité *supra*, nous pouvons aussi mentionner les permis d'exploitation environnementaux relatifs aux installations classées, les permis d'abattage d'arbres ainsi que les actes administratifs autorisant le fonctionnement des églises, bars, bistrots et autres commerces auteurs de pollutions sonores.

Mais le juge des référés ne va pas s'autosaisir. Il s'agit que des requêtes lui soient adressées en vue de la protection effective de la santé et de l'environnement sous le prisme du droit à un environnement sain. Ces requêtes n'émaneront pas que des personnes privées ou publiques. Le juge administratif peut aussi être saisi par réquisitoire du Ministère public, qui a reçu la mission légale d'ester en justice pour certaines questions d'intérêt général, en particulier celles qui concernent la protection des droits et libertés fondamentaux des personnes⁴⁹.

⁴⁸ Sur la question d'insalubrité en milieux urbains congolais et de ses conséquences sur les droits humains, v. F. PHAKU KHONDE, « Perspectives pénales de lutte contre l'insalubrité en milieux urbains congolais : une voie de protection des fondamentaux », *Revue Juridique sur la Criminalité Environnementale*, juin 2025, vol. 3, n° 1, pp. 131-133.

⁴⁹ Art. 134 et 135 de la loi organique n° 16-027 du 15 oct. 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

CONCLUSION

Héritée du droit français, la procédure de référé-liberté instituée en droit congolais fait bonne route jurisprudentielle depuis l'installation du Conseil d'État congolais. Si, en France, cette procédure est, depuis septembre 2022, de plus en plus mobilisée pour protéger le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé, au Congo, le droit à un environnement sain n'a pas encore été invoqué en référé-liberté. Pourtant, il existe dans ce pays maints problèmes environnementaux et climatiques qui peuvent être appréhendés sous le prisme du droit à un environnement sain, notamment en référé-liberté.

Au regard du délai imparti au juge pour répondre à la requête de sauvegarde du droit ou de la liberté fondamentale et du large pouvoir d'injonction qui lui est reconnu, le référé-liberté peut s'avérer un mécanisme juridictionnel efficace de protection des droits, et du droit à un environnement sain en particulier. Il faut néanmoins reconnaître qu'il n'est pas toujours aisé pour le requérant de remplir toutes les conditions de sa mise en œuvre, à savoir l'urgence et l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à un droit ou à une liberté fondamentale, ce qui amenuise ses chances de succès. En outre, l'exigence en droit congolais qu'une décision administrative soit source de l'atteinte ne facilite pas la justiciabilité du droit à un environnement sain en référé-liberté, puisque les atteintes à ce droit résultent surtout des faits de comportement, de l'inaction des pouvoirs publics et des carences administratives.

Qu'à cela ne tienne, les situations écologiques de l'heure peuvent être efficacement juridictionnalisées via cette procédure. Mais si le juge congolais des référés en référé-liberté n'est pas encore saisi de questions environnementales et climatiques, il y a certainement un problème, celui de l'accès à la justice. Au regard du non-recours au juge des personnes physiques et morales qui subissent des préjudices directs et personnels du fait des problèmes environnementaux et/ou climatiques, et considérant l'inaction du Ministère public – qui a pourtant reçu la mission légale de protéger l'intérêt général et, en particulier, les droits fondamentaux des personnes –, il y a nécessité, voire urgence, de trouver d'autres acteurs qui aient la qualité d'agir pour sauvegarder l'intérêt collectif environnemental. Il en va de l'effectivité des droits et de l'émergence de l'État de droit.