

N° 427301

Commune de Grande Synthe

**6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 9 novembre 2020**

**Lecture du 19 novembre 2020**

## **CONCLUSIONS**

**M. Stéphane HOYNCK, rapporteur public**

Vous voici saisis pour la première fois d'un contentieux climatique.

Un constat global n'est pas contesté par les parties, celui établi par le GIEC qu'il est nécessaire de limiter les hausses de températures sur la planète à 1,5° et 2°c maximum à l'échéance 2100 par rapport à l'ère préindustrielle. Si les choses allaient plus vite, les changements climatiques susceptibles de survenir sont considérés comme trop rapides pour permettre à l'humanité de s'adapter. Les conséquences désastreuses toucheraient aussi bien la biodiversité que le niveau des océans, la sécurité alimentaire que la santé de la population humaine. Il n'est pas non plus contesté que la planète fait face à une hausse des températures qui a une origine anthropique et que c'est bien par l'action déterminée de l'homme qu'il est possible de la contenir. Cette hausse anthropique a pour origine les émissions de gaz à effet de serre (GES), en particulier de CO2. Il faut donc réduire les émissions de GES pour contenir la hausse des températures.

Un point déterminant sur le plan scientifique est que les émissions de CO2 qui sont réalisées aujourd'hui produiront des effets de serre pendant environ 100 ans, puisque c'est la durée de vie du CO2 dans l'atmosphère. Au regard de cette échéance de 2100, il ne faut donc pas regarder ce qui serait la photographie des émissions de CO2 dans 80 ans, mais bien regarder l'effet cumulé des émissions sur les 100 années qui précèdent cette échéance. La température maximale atteinte est ainsi déterminée par les émissions anthropiques globales nets jusqu'au moment où pourra être atteinte la neutralité carbone. C'est la raison pour laquelle il serait nécessaire d'agir avec détermination dès maintenant pour espérer parvenir à cette hausse contenue des températures.

C'est dans ce rapport au temps très particulier que la requête vous invite à entrer, en intégrant l'idée qu'il y a bien une urgence climatique aujourd'hui, les actions ou les inactions décidées aujourd'hui et dans un proche avenir étant de nature à déterminer l'avenir de la planète et de son habitabilité pour l'Homme dans la seconde moitié du XXIème siècle et au-delà.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Le cœur du sujet est donc le calendrier et le niveau de limitation des émissions de GES qu'il faut atteindre pour espérer limiter le réchauffement de la planète et les risques majeurs qu'il induirait.

Mais avant cela, il nous faut vous parler des requérants et de la question de leur intérêt pour agir qui est contesté en défense.

## 1. Intérêt pour agir

La requête est présentée par la commune de Grande Synthe et par M. C..., qui était son maire à l'époque de l'introduction de la requête.

1. 1 S'agissant de la commune de Grande Synthe, le ministre relève que ses demandes sont relatives à la législation en matière de prévention du changement climatique, et que celui-ci n'affecterait pas particulièrement son territoire. Cette argumentation de défense nous paraît contestable tant dans ses prémices que dans son appréciation de la situation d'espèce.

Votre appréciation de l'intérêt pour agir est souvent résumée par la formule de M. Théry dans ses conclusions sur l'affaire D... (section 28 mai 1971) : « *pour justifier d'un intérêt donnant qualité pour intenter un recours pour excès de pouvoir, le justiciable doit établir que l'acte attaqué l'affecte dans des conditions suffisamment spéciales, certaines et directes* ».

La FNR du ministre semble se placer sur le terrain de l'absence de caractère spécial et direct de l'intérêt.

L'appréciation de l'intérêt spécial vise traditionnellement à éviter la situation où le REP se transformerait en action populaire. Selon la formule du président Chesnot dans ses conclusions sur l'arrêt Gicquel (section 10 février 1950), cet intérêt « *doit s'inscrire dans un cercle où la jurisprudence a admis des collectivités toujours plus vastes d'intéressés, sans l'agrandir toutefois jusqu'aux dimensions de la communauté nationale* ».

Mais votre démarche ne nous paraît pas conduire à estimer par principe qu'un intérêt qui serait commun à l'ensemble de la communauté nationale ne pourrait pas être un intérêt dont pourrait se prévaloir un requérant à l'appui de son recours. Dans votre décision Société Eky du 12 février 1960, vous avez ainsi implicitement admis l'intérêt pour agir d'une société à contester des dispositions réglementaires du Code pénal, qui avaient vocation à s'appliquer à l'ensemble des personnes physiques. Dans ses conclusions sur cette affaire, le président Kahn illustre par l'absurde le raisonnement consistant à dénier l'intérêt pour agir contre des décisions applicables à tous, en prenant l'exemple du code de la route : « *On serait conduit à juger que celles des prescriptions dudit code qui concernent la circulation des véhicules peuvent être attaquées par toute personne justifiant qu'elle est propriétaire d'une automobile ou titulaire du permis de conduire, alors que celles qui réglementent la circulation des piétons seraient inattaquables* ».

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Votre jurisprudence n'a jamais revendiqué la logique qui est celle des juridictions communautaires depuis l'arrêt Plaumann (CJCE 15 juillet 1963 aff 25/62), en exigeant pour retenir l'intérêt pour agir d'un particulier contre des actes réglementaires de l'Union qu'il démontre que l'acte l'atteint « *en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait, l'individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire* ». C'est ce raisonnement qui a conduit récemment le tribunal de l'UE à rejeter pour défaut d'intérêt et par simple ordonnance de tri (ord 8 mai 2019 T-330/18) le recours de 11 familles et de plusieurs associations voulant contester la politique climatique de l'UE.

C'est ici nous semble-t-il que le critère du caractère spécial et du caractère direct de l'intérêt se conjuguent. Il est des situations où les effets d'un acte concernent un cercle très large de requérants potentiels. Ce n'est pas devant vous un critère pertinent pour estimer que personne ne peut l'attaquer. Comme le notait M. Théry dans ses conclusions précitées, l'exigence d'un intérêt pour agir plutôt que le choix de l'action populaire vise à éviter de permettre « *à des administrés qui ne seraient touchés que d'une façon très secondaire et très indirecte, de remettre rétroactivement en cause des situations acceptées par ceux qui étaient directement visés. Entre le trouble que constitue toute illégalité et le trouble que provoque toute annulation, votre jurisprudence sur l'intérêt est ainsi contrainte à des compromis difficiles* ».

Ainsi, s'agissant d'une question aussi importante que le changement climatique, si un examen de la situation de l'ensemble des portions du territoire devait conduire à estimer qu'elles sont toutes affectées de manière directes et certaines, il ne serait pas conforme à votre manière de procéder que d'en tirer la conséquence qu'aucun territoire ne pourrait engager un recours.

Toujours est-il que s'il fallait situer le territoire de Grande Synthe dans un tel tableau, nous n'aurions pas d'hésitation à la placer du côté de ceux qui sont suffisamment affecté par le changement climatique pour engager un tel contentieux : cette commune est située sur le littoral de la mer du Nord et est en partie construite en dessous du niveau de la mer, dans le polder de l'Aa. Ce polder va de Sangatte à Dunkerque sur le littoral et remonte jusqu'à Saint-Omer dans les terres. Il requiert des ouvrages d'évacuation des eaux et de mise hors eau du territoire dont la gestion est confiée à un établissement public (EP) local, l'institution interdépartementale des waterings.

Cette circonstance que le risque de submersion de la commune soit confié à un EP interdépartemental et non à la commune requérante ne nous paraît pas exclure par elle-même l'intérêt pour agir. Elle pose toutefois une question particulière d'intérêt à agir, liée à la qualité de commune. En dehors des vœux que peut émettre le Conseil municipal, qui doivent en principe un objet d'intérêt local (article L2121-29 CGCT) et que vous refusez de contrôler (sect ion Sarl Enlem 29 décembre 1997 n°157623), vous rencontrez fréquemment au contentieux, des situations où une collectivité locale, parfois pour affirmer une prise position politique, prend elle-même une décision qui n'entre pas nécessairement dans ses

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

compétences, sur des questions touchant à l'ordre public, aux questions sanitaires ou à l'environnement notamment.

Votre contrôle de l'intérêt pour agir n'est évidemment pas de même nature que celui que vous opérez sur la compétence des collectivités quant à l'intérêt local ou aux concours de police par exemple.

Votre jurisprudence sur l'intérêt pour agir des collectivités a eu surtout à se prononcer sur des contentieux concernant des actes aux effets locaux. Vous avez ainsi reconnu par un arrêt d'Assemblée du 20 janvier 1950 ville de Tignes p. 46, l'intérêt à agir d'une commune contre une déclaration d'utilité publique de travaux qui feraient disparaître une partie de son territoire sous un lac artificiel, dès lors qu'elle portait atteinte « *à son domaine privé et à sa vie comme personne morale* ».

Le contentieux environnemental n'est pas en reste, avec cette particularité que vous avez eu à plusieurs reprises à vous prononcer sur l'intérêt pour agir de collectivités étrangères : vous l'avez reconnu à la ville d'Amsterdam pour contester des arrêtés préfectoraux relatifs aux déversements de polluants dans le Rhin (Section, 18 avril 1986, Société les mines de potasse d'Alsace, n° 53934). Mais vous l'avez dénié à la ville de Genève entre autres s'agissant d'une décision d'autorisation de création d'une installation nucléaire de base qui n'était pas susceptible de produire des effets sur son territoire. (CE 24 mars 2014 n°358882 République et canton de Genève et la Ville de Genève aux T.)

On voit bien, particulièrement pour les questions environnementales parce que les effets des décisions environnementales ne s'arrêtent pas nécessairement aux frontières administratives ou nationales, que le fait que la mesure attaquée ne soit pas localisée dans la commune ne suffit pas à exclure l'intérêt d'une collectivité. Le bon critère, qui se dégage de votre jurisprudence est qu'une collectivité n'a intérêt à demander l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision administrative que si elle a une « incidence sur son territoire » selon la formule du président Bonichot<sup>1</sup>. Ceci se traduit dans certaines de vos décisions par la condition que cette décision ait une incidence sur sa propre situation ou les intérêts dont elle a la charge<sup>2</sup>.

Au cas présent, et peut-être précisément parce qu'il s'agit d'une personne morale dont l'action est indissociable de son territoire, les risques que fait peser le réchauffement climatique sur ce territoire nous paraît conduire à retenir l'intérêt pour agir de la commune : il n'est pas nécessaire de faire la liste précise des politiques publiques menées au niveau local qui sont

---

<sup>1</sup> conclusions sur CE 19 mars 1993, Commune de Saint-Egrève, n° 119147

<sup>2</sup> CE 22 mai 2012, SNC MSE Le Haut des Epinettes, n° 326367, aux T voyez aussi par ex . 17 juin 1987, Ville de Boulogne-Billancourt, 39073, A, s'agissant du trafic généré par le projet, en l'espèce l'extension du stade Roland-Garros ; CE 23 mai 2007, Département des Landes et autres, nos 288378s, aux T. s'agissant d'un plan national routier

susceptibles d'être bouleversées par le changement climatique, en matière d'urbanisme, de logement ou en matière sociale par exemple. Plus encore, si les effets dramatiques du changement climatique, en cas d'inaction ne seront pas ressentis avant plusieurs décennies, ils apparaissent suffisamment certains pour une collectivité qui doit nécessairement s'inscrire dans le temps long.

1.2 L'autre requérant est M. Carême qui était maire de la commune au moment de l'introduction de la requête. Cette qualité ne suffit pas à lui donner intérêt pour agir, pas plus que le fait que sa résidence actuelle est implantée dans une zone susceptible d'être inondée annuellement en 2040 : rien n'indique quelle sera la résidence l'intéressé dans les années à venir, de plus fort dans 20 ans ou plus, de sorte que son intérêt paraît affecté de façon trop incertaine sur ce point. Nous vous proposons de rejeter la requête en tant qu'elle émane de lui pour défaut d'intérêt pour agir.

1.3 Il faut encore vous dire un mot des interventions. Deux d'entre elles émanent de collectivités locales, les villes de Paris et Grenoble. Même si les dangers que fait peser le risque du changement climatique sur leur territoire ne sont pas identiques à ceux qui pèsent sur une commune littorale telle que Grande-Synthe, un raisonnement de même nature nous conduit à vous proposer de retenir leur intérêt à intervenir.

1.4 Enfin, quatre associations ont également présenté des interventions au soutien de la demande. Il s'agit d'associations dont l'objet est en particulier la défense de l'environnement, qui ont d'ailleurs introduit devant le tribunal administratif de Paris un recours en responsabilité contre l'Etat s'agissant de ce qu'ils estiment être l'inaction climatique du Gouvernement, quelques semaines après l'introduction de la requête discutée aujourd'hui devant vous. La recevabilité de leur intervention ne pose pas de difficulté au regard de leurs statuts.

2. Vous rejetterez sans difficulté les conclusions tendant à l'annulation du refus de prendre des mesures législatives puisque la juridiction administrative n'est pas compétente pour en connaître<sup>3</sup>. Vous écarterez le moyen tiré de ce que le refus implicite de prendre toute mesure d'initiative réglementaire tendant à rendre obligatoire la priorité climatique serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation car il n'est pas assorti des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Nous pourrions alors nous concentrer sur le cœur du sujet.

Deux lignes d'argumentations distinctes se dégagent des mémoires de la requérante et des intervenants en défense. **L'une est claire** : elle vous invite à prendre en compte les

---

<sup>3</sup> pour une application récente voyez CE 26 novembre 2012, K... et autres, n° 350492, aux T.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

engagements pris par la France de réduction des GES tels qu'ils sont, à la fois pour la période passée et pour la période future, et à vérifier la crédibilité de leur atteinte, au regard de ce qui a déjà été fait et des moyens qui sont mis en place pour y parvenir. **L'autre ligne est moins claire** : elle mobilise différents instruments juridiques et des exemples juridictionnels étrangers pour considérer que la France doit en faire plus que ce que sont ses engagements. Nous allons examiner dans un instant la portée de ces dispositions supra législatives, mais nous devons bien constater que, pour ainsi dire, aucun élément concret n'est apporté pour justifier que la France ne pourrait pas **seulement choisir d'aller au-delà de ses engagements**, comme elle en a la faculté, mais qu'elle serait **tenue** de le faire.

Sans entrer encore à ce stade dans le détail des engagements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique, il faut rappeler ici que le régime issu de l'Accord de Paris conduit à ce que les Etats signataires prennent des engagements nationaux de réduction de GES.

C'est ainsi que pour la France, parce que l'accord de Paris est un accord mixte de l'UE et des Etats membres, c'est un règlement communautaire qui détermine la contribution nationale à l'échéance intermédiaire de 2030. Nous pensons, comme nous vous l'expliquerons dans un deuxième temps, qu'il s'agit d'une obligation dont il vous appartient de contrôler qu'elle est effectivement mise en œuvre.

Mais s'il s'agissait de soutenir que la France est tenue d'aller au-delà, ce qui nous semble-t-il n'est pas l'argumentation qui vous est soumise, vous voyez bien que cela signifie qu'en réalité les normes communautaires qui détermine la contribution de la France ne respecteraient pas d'autres normes. Une telle contrariété, qui nécessiterait de poser à la CJUE une question préjudicielle en appréciation de validité du règlement communautaire **s'il fallait en écarter l'application**, n'est pas soutenue.

2.1 Nous allons donc d'abord vous donner notre sentiment sur l'invocation de diverses normes constitutionnelles ou conventionnelles.

La requête invoque tout d'abord la **Constitution et la charte de l'environnement**. Est invoqué l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, qui proclame le droit de chacun à « *vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » et l'article 3 qui dispose que : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ».

S'agissant de l'article 3 et comme vous l'avait jugé dans une décision d'assemblée du 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, n° 344522, au Rec., il n'y a pas de place pour un pouvoir réglementaire autonome, la médiation de la loi est nécessaire. S'agissant de l'article 1<sup>er</sup>, une telle médiation n'est pas prévue par le texte, mais comme vous l'avez jugé par une décision du 26 février 2014, *Ass. Ban Abestos France et autres*, n°

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

351514, aux T. , il appartient aux autorités administratives de veiller au respect du principe énoncé par cet article lorsqu'elles sont appelées à préciser les modalités de mise en œuvre d'une loi définissant le cadre de la protection de la population contre les risques que l'environnement peut faire courir à la santé, et il incombe au juge administratif de vérifier, au vu de l'argumentation dont il est saisi, si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe.

En l'espèce, la loi est intervenue pour prévoir un régime de limitation des émissions de GES, comme nous l'indiquerons plus en détail par la suite. Il n'est pas soutenu que ce régime législatif méconnaîtrait lui-même les principes constitutionnels de la charte qui sont invoqués. Dans ces conditions vous ne pourrez que constater que les moyens sont inopérants, tout comme celui tiré de la méconnaissance de l'article 6 de la charte (CE 10 juin 2015, *CCI de Rouen*, n° 371554, aux T.

Il est enfin soutenu que l'article 5 de la Constitution serait méconnu, qui dispose que le Président de la République est « *le garant (...) de l'intégrité du territoire* ». A notre connaissance le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à prendre position sur cette notion d'intégrité du territoire, mais il nous semble, comme vous l'avez jugé (CE 12 juillet 2017, M. X..., n° 395313, aux T.) que cette notion implique une modification de la consistance juridique du territoire, en cas de cession ou d'échange par exemple, et qu'il ne correspond pas au risque que l'érosion côtière peut constituer.

2.2 La deuxième norme invoquée est la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), et plus particulièrement ses articles 2 et 8. La requête s'appuie fortement sur une décision des juridictions néerlandaises à l'initiative de l'association Urgenda, qui a eu un fort retentissement au-delà du monde juridique.

L'arrêt de la chambre civile de la cour suprême des Pays-Bas du 20 décembre 2019 dans cette affaire valide l'approche retenue par la cour d'appel de La Haye du 9 octobre 2018. Pour retenir la nécessité d'action de l'Etat néerlandais, la cour relève que chaque pays doit prendre sa part dans les efforts à fournir pour limiter le réchauffement climatique, **sans pouvoir faire valoir** que les émissions nationales seraient d'une ampleur relativement limitée et qu'une réduction de ses propres émissions n'aurait qu'un impact très limité à l'échelle globale. Elle en déduit que chaque pays est responsable de réduire les GES à proportion de sa part de responsabilité et elle fonde cette obligation sur les articles 2 et 8 de la CEDH, en raison du risque grave qu'un changement climatique critique survienne, qui viendrait mettre en danger la vie et le bien-être de nombreux résidents des Pays-Bas.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Selon la Cour suprême, qui se fonde sur le rapport du GIEC de 2007, les pays développés devraient réduire leurs émissions de 25 à 40% d'ici 2020 et de 80 à 95% d'ici 2050 par rapport à 1990 pour limiter le risque de réchauffement climatique à 2°C. Elle note que jusqu'en 2011, les PB visaient une réduction de 30% d'ici 2020. Mais cet objectif a été revu à la baisse en application des normes communautaires, pour être porté à 20%, pour ensuite connaître un objectif d'accélération de la réduction à 49% en 2030 et à 95% en 2050.

Il semble que la cour suprême des Pays Bas a été sensible au changement d'ambition du gouvernement néerlandais, et au fait que ce gouvernement **n'a pas été en mesure** d'expliquer dans quelle mesure la proposition d'accélération de la réduction des émissions entre 2020 et 2030 pour compenser le relâchement avant 2020 serait réalisable et suffisamment efficace pour respecter les cibles de 2030 et 2050 (cf points 7.4.1 à 7.4.6 de l'arrêt).

Nous ne vous proposons pas de vous inspirer de cette solution utilisant le levier de la CEDH. Sur le plan des principes, il nous paraît tout d'abord curieux de raisonner en combinant les articles 2 et 8 de la Convention. L'article 2 consacre le droit à la vie, qui constitue un droit qui n'a pas à être mis en balance avec d'autres exigences conventionnelles, et qui ne laisse donc guère de marge d'appréciation aux Etats. Ce n'est évidemment pas le cas de l'article 8 en tant qu'il consacre le droit à une vie familiale normale.

S'agissant du droit à la vie consacré par l'article 2, la jurisprudence de la Cour européenne ne nous paraît pas présenter d'hypothèses analogues ou comparables au raisonnement retenu par la cour néerlandaise. Dans le domaine de l'environnement, ce sont surtout les questions de police de l'environnement industriel qui ont suscité la jurisprudence de la cour de Strasbourg, notamment dans une affaire de grande chambre *Öneryıldız c. Turquie* (CEDH, Grande chambre, 30 novembre 2004, no 48939/99) relative à une explosion accidentelle de méthane dans une décharge d'ordures située à proximité d'un bidonville, qui avait causé la mort de plusieurs personnes. La cour reconnaît dans cette affaire que les Etats ont le devoir de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie, qui s'applique dans le domaine spécifique des activités dangereuses.

Mais on voit la difficulté d'exiger de la part de l'Etat, au-delà d'activités dont il est établi qu'elles présentent un danger immédiat pour la vie humaine, de prendre des mesures coercitives et drastiques à chaque fois qu'une activité ne garantit pas par elle-même un risque zéro.

S'agissant de l'article 8, la Cour juge que la protection de l'environnement doit être prise en compte par les Etats lorsqu'ils agissent dans le cadre de leur marge d'appréciation pour assurer la recherche d'un juste équilibre entre, d'une part, le droit des personnes touchées par la réglementation litigieuse à voir respecter leur vie privée et leur domicile, et, d'autre part, les intérêts concurrents d'autrui et de la société dans son ensemble. On trouve cette énonciation

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

par exemple dans une affaire concernant les insuffisances éventuelles du plan visant à limiter le bruit des aéronefs à Heathrow et le trouble causé aux riverains (CEDH Hatton et autres c. Royaume-Uni (CEDH, Grande chambre, 8 juillet 2003, no 36022/97).

De nombreuses décisions de la cour européenne<sup>4</sup> relèvent que c'est l'existence d'un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne, et non simplement la dégradation générale de l'environnement, qui permet de déterminer si, dans les circonstances d'une affaire, des atteintes à l'environnement ont emporté violation de l'un des droits garantis par le paragraphe 1 de l'article 8.

Dans un commentaire à la revue<sup>5</sup> néerlandaise des droits de l'homme relatif à l'arrêt de la cour d'appel dans l'affaire Urgenda, une universitaire notait qu'il s'agissait d'une application des droits de la Convention à une situation **plus abstraite** que dans la jurisprudence de la cour européenne, et qu'il s'agissait d'imposer des obligations positives **plus précises** qu'habituellement. L'auteur prenait un exemple susceptible d'inquiéter le public néerlandais : si des études montraient que porter un casque réduisait le risque de décès des conducteurs de bicyclette, une juridiction pourrait-elle imposer son port dans la lignée du raisonnement Urgenda en se fondant sur le droit à la vie? La limite de cet exemple tient bien sûr au fait que chacun est libre de se protéger en portant un casque, dès lors qu'il a connaissance du risque, alors l'inaction de l'Etat en matière climatique ne laisse pas de place à l'initiative efficace des individus.

Mais reste néanmoins l'idée que nous partageons, que ces normes conventionnelles n'ont pas été édictées pour contraindre la marge d'appréciation des Etats en imposant une norme de comportement d'origine jurisprudentielle. C'est d'autant plus vrai lorsque, comme c'est le cas ici, l'Etat n'est pas resté sans réponse sur le sujet.

Ajoutons que si l'affaire Urgenda a eu un réel retentissement, d'autres décisions rendues cette année devant d'autres juridictions nationales n'ont pas franchi le pas de considérer fondés des moyens tirés des mêmes dispositions de la CEDH sur ces questions de lutte contre le réchauffement climatique. Dans une affaire concernant l'octroi de permis d'extraction d'énergie fossile en eau profonde, la Cour d'appel d'Oslo par une décision<sup>6</sup> du 22 janvier 2020 a estimé que la décision n'entraîne pas de risque « réel et immédiat » de pertes humaines pour les habitants de la Norvège dans leur ensemble, ni n'entretient de « lien direct et immédiat » avec les atteintes alléguées à la protection de la vie privée et familiale. On peut relever que cette décision n'exclue pas, dans la lignée de la jurisprudence de la cour

---

<sup>4</sup> notamment Kyrtatos c. Grèce, no 41666/98, § 52, CEDH 2003-VI ; Fadaïeva c. Russie (CEDH, 9 juin 2005, no 55723/00) ; Di Sarno and Others v. Italy of 10 January 2012 §§ 80 no 30765/08 ; 24 janvier 2019, Cordella c/ Italie, nos 54414/13 et 54264/15

<sup>5</sup> Leijten I. Human rights v. Insufficient climate action: The Urgenda case. Netherlands Quarterly of Human Rights. 2019;37(2):112-118.

<sup>6</sup> Greenpeace Nordic Association et Nature and Youth c. Ministry of Petroleum and Energy

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

européenne, d'examiner le cas d'habitants de zones spécifiques particulièrement exposées aux conséquences directes d'une telle autorisation. Et nous avons en tête que cet arrêt est ces jours-ci contesté devant la cour suprême norvégienne.

Dans une affaire<sup>7</sup> du 5 mai 2020 sur l'inaction climatique de la Confédération helvétique, La cour suprême suisse a jugé que les droits des plaignantes, « *comme ceux du reste de la population* » n'étaient pas affectés par les insuffisances alléguées dans une mesure suffisante pour soutenir une violation des articles 2 et 8 de la CEDH.

Enfin, par un arrêt<sup>8</sup> du 31 juillet 2020, la cour suprême d'Irlande a certes annulé le plan gouvernemental de lutte contre le réchauffement climatique au motif qu'il n'était pas possible de comprendre comment ce plan permettait d'atteindre le but fixé en 2050, mais il l'a fait après avoir estimé que les droits conventionnels de l'association requérante n'étaient pas susceptibles d'être méconnus<sup>9</sup>.

2.3 La méconnaissance de deux **directives communautaires particulières** est également mise en avant.

Il s'agit en 1<sup>er</sup> lieu de la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009, qui « *fixe des objectifs nationaux contraignants concernant la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie et la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie pour les transports* ».

Le reproche qui est fait est que la trajectoire de développement des énergies renouvelables (ENR) qu'a connu la France n'est pas en ligne avec la part de 23% qui doit être atteinte fin 2020. Toutefois, alors au demeurant que la directive a fait l'objet d'une transposition en droit national, vous n'êtes pas saisi d'un éventuel **manquement** de la France au titre de cette directive, ce n'est pas votre office mais celui de la Commission et éventuellement de la CJUE. Vous êtes saisis seulement de conclusions tendant à ce que toutes mesures utiles soient prises pour faire décroître la courbe des émissions de GES. Même si les deux sujets ne sont pas sans lien, il ne s'agit donc pas, à la différence du contentieux « Amis de la terre » de 2017 et 2020 relatif à la qualité de l'air, de faire respecter ici une obligation spécifique de développement des ENR. Nous ne voyons pas comment l'éventuelle méconnaissance des objectifs de la

---

<sup>7</sup> aff. Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Bundesrat 1C\_37/2019

<sup>8</sup> aff. Friends of the Irish environment, Appeal No: 205/19)

<sup>9</sup> Il ne nous semble pas que devant vous ce type de raisonnement soit tenu, alors même que la voie du recours individuel ouverte devant la CEDH par l'article 34 de la convention est fermée à une personne morale de droit public (cf. par ex. CEDH, 23 novembre 1999, Section de commune d'Antilly c/ France, n° 45129/98). Le principe devant vous en excès de pouvoir, avec des limites dont nous allons immédiatement vous entretenir, est en effet que l'intérêt à agir s'apprécie au regard des conclusions et non des moyens. Il a été admis par exemple qu'une collectivité territoriale invoque l'application des stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel relatif au respect des biens (cf. 3 septembre 2008, Min. c/ Aéroport de Bâle-Mulhouse, n° 304375, aux T., à comparer avec 23 mai 2007, Département des Landes, n° 288378, aux T. sur un autre point)

directive entrainerait mécaniquement une obligation d'action en matière de réduction des GES, puisque le développement des ENR n'est pas le seul levier de réduction des GES.

Un raisonnement identique conduit à écarter l'argumentation de même nature concernant la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative aux objectifs en matière d'efficacité énergétique.

2.4 La dernière norme conventionnelle qui justifierait que l'Etat soit tenu d'agir est **l'accord de Paris**, adopté le 12 décembre 2015, et ratifié le 5 octobre 2016 par la France et l'UE.

Il faut tout d'abord rappeler la démarche qui a conduit à l'accord de Paris. Cet accord s'inscrit dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), adoptée lors du sommet de la Terre de Rio en 1992.

En application de cette convention cadre a d'abord été adopté le protocole de Kyoto en 1997, qui, s'agissant en particulier des pays développés, a fixé des obligations de réduction des GES. Le protocole de Kyoto est entré en vigueur en 2005, mais les USA ne l'ont jamais ratifié, et le Canada s'est retiré de l'accord en 2011.

Dans la perspective de permettre une application universelle d'engagements de réductions des GES, la démarche de l'accord de Paris a ainsi été de ne pas fixer dans l'accord des obligations mais d'engager les Etats parties à présenter des contributions déterminées au niveau national, révisables pour les rendre plus ambitieuses. Comme le résume un commentaire « *Cette dynamique 'ascendante', très respectueuse de la volonté des Parties, a été critiquée pour son manque d'ambition, mais a été saluée pour sa capacité à permettre la conclusion d'un accord universel* »<sup>10</sup>.

C'est en particulier le sens de l'article 4 de l'accord, qui est au centre du débat devant vous.

Votre jurisprudence aujourd'hui est bien établie sur l'invocabilité des conventions internationales, en dehors du droit communautaire. Votre jurisprudence d'Assemblée du 11 avril 2012, GISTI, n° 322326, a confirmé la solution que vous aviez rendu dans un arrêt de section GISTI du 23 avril 1997 (CE, sect., 23 avr. 1997, n° 163043), en faisant de l'effet direct de la stipulation la condition de son invocabilité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir.

Et vous avez précisé les conditions de cet effet direct qui nous paraissent correspondre à **deux hypothèses différentes** (même si certaines de vos décisions semblent considérer que des stipulations puissent cumuler ces deux critères) : **la première** est que la stipulation ne doit pas avoir pour objet exclusif de régir les relations entre Etats (comme par exemple

---

<sup>10</sup> Les circulations entre l'Accord de Paris et les contentieux climatiques nationaux : quel contrôle de l'action climatique des pouvoirs publics d'un point de vue global ? Anne-Sophie Tabau - Revue juridique de l'environnement 2017/HS17 (n° spécial), pages 229 à 244

l'obligation<sup>11</sup> d'informer un Etat lorsque l'on envisage d'extrader un de ses ressortissants vers un Etat tiers ou l'obligation<sup>12</sup> pour l'Etat hôte de ne pas entraver l'exercice de la protection consulaire). La **seconde** est qu'elle ne doit requérir l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers. Votre jurisprudence précise que l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les Etats parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit.

L'article 4 de l'accord de Paris, comme d'ailleurs l'article 2 qui est invoqué par ailleurs, nous paraissent assez clairement relever de la seconde hypothèse : leur construction même est de requérir l'intervention des Etats parties pour définir la teneur de leur obligation.

Vous savez que votre double jurisprudence GISTI n'est pas spécialement défendue par la doctrine et que ses fondements théoriques sont difficiles à justifier, R. Abraham puis G. Dumortier ayant chacun et sans succès cherché à vous convaincre dans leurs conclusions que l'invocabilité des conventions internationales ne pouvait pas **systematiquement** dépendre de leur effet direct, en tout cas lorsque n'est pas en cause un contentieux subjectif, où le caractère « self-executing » de la norme internationale est une condition logique de son invocabilité.

Dans le contentieux de l'excès de pouvoir tel que vous l'avez construit, où l'intérêt pour agir n'est pas conditionné par un droit lésé, à la différence des systèmes de droit germanique ou de la CJUE par exemple, votre jurisprudence GISTI conduit ainsi à introduire une condition subjective au stade de l'opérance des moyens, ce qui est assez singulier dans votre approche habituelle. Une autre façon d'appréhender la singularité de cette jurisprudence au regard de votre pratique habituelle, est de constater qu'en subordonnant l'opérance de certaines normes internationales à l'intervention d'actes de droit national, vous pouvez sembler introduire une forme de dualisme dans le système moniste de la V<sup>ème</sup> République, que l'article 55 de la Constitution n'a pas envisagé.

Les commentateurs de vos décisions semblent retenir que cette jurisprudence est teintée d'une forme d'opportunité<sup>13</sup> face à un risque en terme de sécurité juridique, ce qui n'est pas la plus mauvaise justification et que résume joliment notre collègue Marie Gautier<sup>14</sup> : « *dans l'articulation entre l'ordre international et l'ordre interne, [il s'agit] de poser une écluse qui permette aux normes internationales de pénétrer l'ordre interne à un débit mesuré et surtout maîtrisé* ».

Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas aujourd'hui pour nous de vous proposer de modifier votre appréciation de l'invocabilité des conventions, parce que, comme pour les deux précédents

---

<sup>11</sup> CE Assemblée 8 mars 1985 Garcia Henriquez n°64106

<sup>12</sup> CE section 29 janvier 1993 Bouilliez n°111946

<sup>13</sup> Notamment Thierry-Xavier Girardot AJDA 2014 p.125 Un arrêt plus grand qu'il n'y paraît ; A. Bretonneau et X. domino AJDA 2012 p.936 Les aléas de l'effet direct

<sup>14</sup> RFDA mai-juin 2012 p561

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

GISTI, il ne nous semble pas qu'une réponse sur le terrain de l'inopérance, qui découle de votre jurisprudence établie, se distinguerait ici d'une réponse sur le terrain du bien-fondé, qui impliquerait un revirement de votre part. En effet, ce n'est nous semble-t-il que si la France s'était abstenue de formuler sa CDN qu'une invocabilité malgré l'absence d'effet direct pourrait avoir des conséquences différentes dans un contentieux relatif à l'inaction de l'administration, puisque l'Accord implique une action, et que cette action prend la forme d'un acte complémentaire. Mais ici, encore une fois, l'Accord de Paris s'est traduit s'agissant de l'UE et de la France par la communication d'une contribution nationale. C'est pensons-nous au regard de cet engagement qu'il faut vérifier si le grief d'inaction articulé par la requérante et les intervenants donne prise à votre contrôle.

3. Nous en venons à la seconde série d'arguments, qui vous demande de faire en sorte que les engagements pris **soient respectés**.

3.1 Deux textes communautaires sont d'abord mis en avant, qui concernent les trajectoires que doivent prendre les Etats membres pour réduire leurs émissions de GES.

Il s'agit tout d'abord de la décision n°406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020. Cette décision s'inscrit dans le cadre du protocole de Kyoto, qui est également un accord mixte signé à la fois par l'UE et par ses Etats membres.

Cette décision fixe les limites d'émission de gaz à effet de serre des Etats membres pour 2020 par rapport aux niveaux d'émissions en 2005. S'agissant de la France, cette limite impose une diminution d'au moins 14% en 2020. Elle prévoit, en outre à son article 3.2, que sous réserve des transferts de quotas entre Etats membres qui ne sont pas discutés ici, et de règles de reports sur l'année suivante qui ne sont pas défendues par le gouvernement dans ses écritures, « *chaque État membre limite annuellement ses émissions de gaz à effet de serre de manière linéaire pour faire en sorte qu'elles ne dépassent pas sa limite pour 2020* ».

Les données du CITEPA, opérateur de l'Etat qui réalise, chaque année, pour le compte du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, l'inventaire des émissions dans l'air de gaz à effet de serre de la France montrent l'évolution suivante (nous citons le rapport national d'inventaire format SECTEN de juin 2020) :

*« En France, les émissions de GES nationales (...) se situaient à un niveau moyen de 554 Mt CO2e entre 1990 et 2005. Après une période de **baisse** entre 2005 et 2014, les émissions avaient subi une légère **hausse** ... entre 2014 et 2017, du fait des secteurs de l'énergie, transport et chauffage notamment. Depuis 2018, les émissions sont de nouveau en **baisse** (-4% en 2018, -1% en 2019), tendance qui devrait se poursuivre en 2020 compte tenu de la*

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

*crise du Covid-19. Les émissions de 2018 (445 Mt CO<sub>2</sub>e) et de 2019 (441 Mt CO<sub>2</sub>e) sont **aux niveaux les plus bas enregistrés depuis 1990**. ».*

Les requérants s'appuient sur la légère hausse constatée entre 2014 et 2017, qui traduit le non-respect de la réduction linéaire prévue par la décision de 2009.

Or il n'est pas contesté que, tendanciellement, le niveau des émissions de GES en France a significativement baissé à partir de 1991, mais que s'agissant de la période 2013-2020 couverte par la décision de 2009, cette baisse n'a pas été linéaire, puisque ce niveau a au contraire connu une stagnation en 2016 et même une légère hausse en 2017. Mais cette absence de linéarité, si elle est susceptible de constituer un manquement aux obligations communautaires n'est à nouveau pas la question à laquelle vous devez répondre. Ce qui apparaît probable c'est que fin 2020, la France sera proche de l'objectif de -14% qui lui était assigné. Dans un contentieux tendant à ce que soient prises des mesures pour assurer le respect d'obligations, qui est essentiellement tourné vers l'avenir, l'absence de linéarité dans le passé ne peut vous influencer, si les retards intermédiaires ont pu être rattrapés.

3.2 Le second acte communautaire invoqué qui fixe une trajectoire est le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris.

Ce nouveau règlement couvre donc la période décennale de 2021 à 2030, suivant celle de la décision de 2009, et qui s'inscrit désormais dans le cadre de l'accord de Paris, qui se substitue à l'approche retenue dans le cadre du protocole de Kyoto de 1997, qui sera abandonnée après 2020.

Il peut paraître de prime abord difficile de vous demander de vérifier le respect d'obligations communautaires, non seulement pour une échéance **future** mais plus encore pour une période qui n'a pas encore **débutée**.

Mais la démarche du règlement de 2018 est assez similaire à celle de la décision de 2009 : chaque Etat membre doit limiter ses émissions de GES en 2030 à un niveau calculé par rapport à ses émissions en 2005, le pourcentage de réduction à ce terme étant fixé pour la France à -37%. La baisse jusqu'en 2030 doit être linéaire (à partir d'une moyenne des GES pour les années 2016 à 2018), des mesures de flexibilité étant toutefois définies.

Il y a donc un assez grand continuum entre la décision de 2009 et le règlement de 2018 : pour la France, il s'agit, à partir de la référence de ses émissions de GES pour 2005, de les réduire d'au moins 14 % en 2020 et d'arriver à une réduction d'au moins 37 % en 2030. Il ne s'agit

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

pas d'objectifs purement programmatiques mais bien d'objectifs contraignants, le règlement de 2018 prévoyant des mesures correctives en cas de progrès insuffisants d'un Etat membre (art 8) et un mécanisme de contrôle de conformité (article 9).

3.3 A ce continuum des textes communautaires, s'ajoute le fait que le législateur national est lui-même intervenu pour poser dans la loi des obligations en terme de limitation des GES, en se référant à l'Accord de Paris, c'est l'article L100-4 du code de l'énergie, dans sa version issue de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

« *Pour répondre à l'urgence écologique et climatique* », cet article fixe les objectifs de la politique énergétique nationale, qui sont au nombre de 13. Et le premier de ces objectifs est celui qui nous intéresse directement, il s'agit de l'objectif « *1° De réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050* ».

Cet objectif posé par le législateur correspond, on le voit à la logique de l'accord de Paris, et des textes communautaires, en allant potentiellement même au-delà.

Mais on pourrait alors rétorquer que cet objectif législatif serait dépourvu de portée normative, comme relevant d'une loi de programmation au sens de l'article 34 de la Constitution.

Dans le prolongement de sa jurisprudence sur les anciennes lois de programme, le Conseil constitutionnel (CC) a en effet jugé que les lois de programmation, qui constituent une nouvelle catégorie issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, et qui « déterminent les objectifs de l'action de l'Etat », ne revêtent en principe aucun caractère normatif, de sorte que l'essentiel des griefs d'inconstitutionnalité sont inopérants à leur encontre. Vous en avez tiré les conséquences en jugeant que des dispositions de la loi prises sur le fondement l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution ne peuvent faire l'objet d'une QPC, car dépourvues de portée normative, elles ne sauraient dès lors être regardées comme applicables au litige, au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 23 novembre 1958<sup>15</sup>.

S'agissant de l'article L100-4 du code de l'énergie, dans sa version précédente, issue de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015, le CC (Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015) avait estimé que cette disposition fixant les objectifs

---

<sup>15</sup> (CE, 18 juillet 2011, Fédération nationale des chasseurs et fédération départementale des chasseurs de la Meuse, n° 340512, Rec. p. 368. )

quantitatifs assignés à la politique énergétique appartenait bien à la catégorie des lois de programmation.

Mais dans cette version de 2015, outre le fait que les objectifs de réduction des GES étaient moins ambitieux que dans la version en vigueur aujourd'hui, la loi s'en tenait à la détermination d'objectifs chiffrés et prévoyait que la trajectoire de cette réduction est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement.

Dans sa version de 2019, l'article L. 100-4 a été complété, en prévoyant que « *Pour l'application du présent 1°, la neutralité carbone est entendue comme un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, tel que mentionné à l'article 4 de l'accord de Paris ratifié le 5 octobre 2016. La comptabilisation de ces émissions et absorptions est réalisée selon les mêmes modalités que celles applicables aux inventaires nationaux de gaz à effet de serre notifiés à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, ... ;* ».

L'ajout d'une référence expresse à l'accord de Paris pourrait sembler ici purement technique, comme simple référentiel pour définir la notion de neutralité carbone. Cet ajout est issu d'un amendement du rapporteur du projet de loi au Sénat, M. Gremillet, et l'amendement indique qu'il s'agit d'explicitier et de « sécuriser la notion de 'neutralité carbone' ». Cette volonté du législateur d'inscrire dans la loi qu'il s'agit d'atteindre la neutralité carbone en 2050 n'est pas technique, elle est centrale. Lors de la 1<sup>ère</sup> lecture à l'Assemblée nationale, le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, avait par communiqué de presse du 27 juin 2019 indiqué que « L'adoption de la neutralité carbone constitue une traduction concrète de la mise en œuvre de l'Accord de Paris, que la France est aujourd'hui l'un des premiers pays à inscrire dans la loi. ».

Les objectifs de l'article L100-4 se traduisent en particulier par le budget carbone de l'article L. 222-1A du code de l'environnement, qui fixe un plafond d'émission de GES par période de 3 ans à compter de 2015, et par la stratégie nationale bas-carbone, de l'article L. 222-1B qui définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes afin d'atteindre les objectifs définis par la loi. Il s'agit de répartir le budget carbone par grands secteurs, étant précisé que les tranches d'émissions annuelles sont indicatives, ce qui peut se lire *a contrario* comme conférant un caractère contraignant aux objectifs triennaux. Le II de l'article L. 222-1B montre que ces objectifs quantitatifs vont plus loin que simplement guider les pouvoirs publics, puisqu'il prévoit que « *le niveau de soutien financier des projets publics intègre, systématiquement et parmi d'autres critères, le critère de contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre* ».

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Le législateur a également prévu que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre. De plus les articles D. 222-1-A et B du code de l'environnement montrent que les données retenues dans les budgets carbone sont celles qui sont notifiées à la Commission et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

Nous relevons que sur une question voisine, vous avez accepté par une décision Greenpeace France du 11 avril 2018 n°404959 de soumettre à votre contrôle d'excès de pouvoir les programmations pluriannuelles de l'énergie, prévues par l'article L. 141-1 du code de l'énergie, qui établissent les priorités d'action des pouvoirs publics afin d'atteindre notamment les objectifs de l'article L. 100-4.

Il nous paraît donc difficile de soutenir que les objectifs posés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie de réduction des GES de 40% entre 1990 et 2030 et de neutralité carbone en 2050 constitueraient aujourd'hui de simples objectifs programmatiques dépourvus de caractère normatif. La nécessité d'engager la France sur la voie de la neutralité carbone en 2050 avec un point de rendez-vous en 2030 constitue la logique de l'Accord de Paris et des textes pris au niveau communautaire, et elle se traduit dans la loi.

Il y a donc un pas à franchir par rapport à une disposition qui, par le passé et dans une version antérieure, avait été considéré comme relevant d'une loi de programmation. Mais comme votre rapport annuel pour 2013 consacré au droit souple le relevait (p.65), il existe de plus en plus souvent une « logique d'échelle de normativité graduée ». Ce rapport souligne encore (p.73) que certaines dispositions ont « basculé du droit souple au droit dur » en prenant les exemples du préambule de 1946 et de la DDHC. En l'espèce l'article L100-4 dans sa version de 2019 nous paraît avoir gravi plusieurs barreaux dans l'échelle de la normativité, notamment à la lumière de l'accord de Paris.

Il nous faut préciser un point ici. Dans son analyse sur « *le Conseil d'Etat et l'interprétation de la loi* » (RFDA 2002.877), le président Genevois distinguait d'une part les méthodes traditionnelles fondées sur la primauté donnée à la volonté du législateur et d'autre part le rôle grandissant dans l'interprétation, des exigences inhérentes à la hiérarchie des normes.

S'agissant de l'article L 100-4, la démarche que nous vous proposons de retenir s'inscrit assurément dans la méthode traditionnelle et non dans celle découlant en particulier du contrôle de conventionalité, qui tend comme l'indiquait le président Frydman dans ses conclusions sur l'arrêt Nicolo à « vider les textes applicables de leur contrariété » aux traités.

Il ne s'agit pas ici en effet d'adopter une interprétation de la loi **conforme** aux exigences du droit conventionnel<sup>16</sup>, puisqu'en vous en tenant à votre jurisprudence Gisti, il n'y a pas

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**d'exigence** de l'accord de Paris qui serait invocable devant vous. Il s'agit seulement **d'interpréter** les dispositions du droit applicable en fonction de la **volonté**<sup>17</sup> du législateur de mettre en œuvre l'accord de Paris.

3.4 Nous pensons donc que la loi et le règlement communautaire de 2018 déterminent un chemin d'action contraignant pour le gouvernement. Ce chemin est pour l'essentiel devant lui, avec deux grandes échéances, en 2030 et 2050. Cela signifie-t-il qu'il faut attendre la survenance de ces échéances pour vérifier si les objectifs correspondants ont été respectés, et le cas échéant enjoindre alors seulement au gouvernement d'agir ?

Un économiste britannique, évoquant la contradiction entre les exigences de long terme et les pressions du court terme concernant la politique climatique a parlé de la **tragédie des horizons**<sup>18</sup>. Renvoyer les requérants à 2030 pour vérifier si les objectifs ont été atteints, et s'ils ne le sont pas seulement alors envisager une injonction de prendre les mesures nécessaires, vous conduirait à votre manière à participer à cette tragédie des horizons. L'idée qu'il ne faut pas attendre qu'une obligation de résultat ait été méconnue pour envisager les moyens de la corriger, lorsque des outils existent pour prévenir cette méconnaissance, n'est pas étrangère à votre jurisprudence qui s'attache à l'efficacité de l'action administrative.

C'est ainsi que par une décision de section société TF1 du 10 juillet 1995 n°141726, vous avez validé la pratique du CSA consistant à mettre en demeure en cours d'année une chaîne de TV de respecter ses obligations annuelles de diffusion d'œuvres audiovisuelles afin de s'assurer que ces obligations seraient respectées, sans avoir à attendre que le manquement soit consommé pour tenter de le corriger avec une efficacité douteuse.

L'insistance de plus en plus sensible dans votre jurisprudence sur l'effet utile de vos décisions prend ici une dimension particulièrement grave, car en matière climatique, un risque existe que tout retard à agir soit irréversible et ne se rattrape pas.

4 Mesdames, messieurs, l'examen de ce dossier dont il n'est pas nécessaire d'insister davantage sur l'importance, peut donner l'impression de faire face à une série de **portes**

---

<sup>16</sup> Voyez, classiquement encore, votre jp de section du 22 décembre 1989 min du budget c/Cercle militaire mixte de la caserne Mortier,

<sup>17</sup> Dans la logique de circulation qui paraît indubitablement à l'œuvre dans ces contentieux climatiques, nous notons une décision (R. (on the application of Plan B Earth) and Secretary of State for Transport [2020] EWCA Civ 214), là encore très récente du 27 février 2020 de la cour d'appel de Londres concernant le projet d'extension de l'aéroport d'Heathrow, dans lequel la cour relève (pt 226 à 230) qu'il ne s'agit pas de donner un effet à l'Accord de Paris alors que celui-ci n'avait pas encore été incorporé en droit national, mais de donner la bonne interprétation d'une disposition législative délibérément et précisément votée par le parlement, et qui requiert que le ministre prennent en compte l'Accord de Paris dans ses décisions et explique comment il l'avait fait.

<sup>18</sup> Mark Carney, discours du 29 septembre 2015 devant la Lloyd's of London

comme dans le château de Barbebleue<sup>19</sup>, qu'un certain nombre de penchants voire d'interdits ou de fin de non-recevoir en défense, pourraient vous inciter à ne pas **ouvrir**.

Nous pensons que plusieurs d'entre elles doivent pourtant l'être, qu'il s'agisse de l'intérêt à agir de la commune, du caractère contraignant des engagements de réduction des GES ou de la nécessité pour vous de pouvoir contrôler dès aujourd'hui et sans attendre les échéances de 2030 ou 2050 la trajectoire dans laquelle s'inscrit la France pour assurer sa part de l'effort mondial indispensable pour garantir que notre planète demeure un lieu où l'Homme a sa place.

Si vous consentez à ouvrir ces portes, quel sort réserver à la requête ?

Le débat contentieux ne nous paraît pas permettre de dire ce qu'on trouve derrière ces portes pour deux raisons. La **première** est que le débat s'est davantage concentré jusqu'à présent sur la possibilité juridique de les ouvrir que sur quoi elles pouvaient déboucher. La **seconde** repose sur une question de principe qu'il vous faut trancher : ce contentieux du refus de prendre toutes mesures utiles permettant de faire décroître les émissions de GES en France nous paraît assez naturellement relever aujourd'hui de la ligne de jurisprudence consacrée par votre arrêt d'assemblée Association des Américains accidentels<sup>20</sup>, qui pose que le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision. Vous avez justifié ce principe s'agissant du refus d'abroger un acte réglementaire par l'effet utile de son annulation pour excès de pouvoir, qui réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office, de procéder à son abrogation afin que cessent les atteintes illégales.

Vous vous souvenez que dans l'affaire<sup>21</sup> les Amis de la Terre de 2017 en matière de refus de prendre des mesures permettant de garantir la qualité de l'air requise par le droit communautaire, vous aviez annulé le refus litigieux concernant 16 zones administratives, au vu de la situation telle qu'elle se présentait à la date de ce refus, mais vous n'aviez prononcé une injonction que s'agissant de 12 zones, après avoir constaté, que les dépassements persistaient dans ces seules régions à la date de votre décision. Votre décision des Américains accidentels vous invite assez mécaniquement à ne pas procéder en deux temps, à faire l'économie de la vérification de la légalité du refus à la date de sa naissance, comme vous le feriez pour constater un non-lieu, pour vous concentrer sur sa légalité à la date de votre décision, et l'effet utile de l'annulation est encore plus patent ici, alors d'ailleurs que la commune a présenté des conclusions à fin d'injonction.

Or, depuis la naissance du refus litigieux, de nombreux événements se sont passés, y compris des mesures susceptibles d'avoir des conséquences - favorables ou défavorables, sur le respect

---

<sup>19</sup> Dans sa version de l'opéra de B. Bartók, ou de l'essai de G. Steiner....

<sup>20</sup> CE. Ass. 19 juillet 2019 Association des Américains accidentels n°424216

<sup>21</sup> CE 12 juillet 2017 Les amis de la Terre n° 394254 au rec.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

de l'échéance de 2030, sans qu'on puisse l'affirmer au vu du dossier qui vous est soumis. Nous pensons à l'adoption d'un nouveau budget carbone triennal en avril dernier ou l'annonce d'un plan de relance du gouvernement qui comprend en particulier des mesures de rénovation énergétique des bâtiments, mesures qui dans leur principe sont identifiées par le Haut conseil pour le climat (HCC) comme particulièrement utiles à court terme pour atténuer les émissions. Le HCC a également analysé<sup>22</sup> ce qui a été fait jusqu'à présent, pour constater qu'il « faut accélérer le rythme et redresser le cap » au regard de la vitesse de baisse des GES constatées ces dernières années, qu'il juge insuffisante pour les échéances futures.

De plus, les contributions nationales ne sont pas figées, nous avons à l'esprit les annonces faites au niveau de l'UE d'un pacte vert pour l'Europe, qui comprend un plan cible en matière de climat à l'horizon 2030, par lequel la Commission propose de relever le niveau d'ambition de l'UE afin de réduire à l'horizon 2030 les émissions de gaz à effet de serre de l'Union d'au moins 55 % par rapport aux niveaux de 1990, contre 40% en l'état des textes en vigueur. Si cela se traduisait par une modification des obligations nationales, ce point devrait alors être pris en compte pensons-nous.

A la différence de l'affaire de la pollution de l'air où les échéances des obligations de l'Etat étaient passées depuis plusieurs années au moment où vous aviez pris votre décision et où il s'agissait de vérifier que ces obligations n'étaient toujours pas respectées, il s'agit ici de prendre position sur une trajectoire essentiellement pour l'avenir et il nous paraît nécessaire qu'un débat plus approfondi et contradictoire puisse être mené entre les parties sur ce point afin de vérifier la cohérence de la trajectoire prévue avec l'objectif de réduction.

Confronté à un problème global dont une part importante de la résolution est confiée aux Etats, le juge national est particulièrement sollicité. En adoptant ce contrôle de la trajectoire pour lutter contre le réchauffement climatique que nous vous proposons de retenir, vous vous inscrivez, avec un raisonnement propre fondé sur le contrôle de l'action du gouvernement dans son pouvoir d'application de la loi, dans une **exigence** en définitive proche de celle que d'autres cours nationales européennes ont retenu ou pourraient retenir en demandant à leur gouvernement de justifier du caractère suffisant et efficace de leur action contre le réchauffement climatique.

PCMNC :

- au rejet des conclusions en tant qu'elles attaquent le refus implicite de prendre des mesures d'initiative législative comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître;

---

<sup>22</sup> Rapport annuel pour 2020

- au rejet des conclusions présentées par M. Carême pour défaut d'intérêt à agir;
- à l'admission des interventions;
- au rejet des conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des refus implicites de prendre toute mesure d'initiative réglementaire tendant à rendre obligatoire la priorité climatique et de mettre en œuvre des mesures d'adaptation immédiate au changement climatique ;
- avant qu'il soit statué sur le surplus des conclusions, à ce que soit prononcée d'une mesure supplémentaire d'instruction afin que soient produits dans un délai de 3 mois, tous éléments permettant de vérifier, eu égard au relèvement opéré par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020, la cohérence de la trajectoire désormais prévue avec l'objectif de réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre produites par la France fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*