

N° 428177 Grande-Synthe

6^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 14 janvier 2021

Lecture du 12 février 2021

CONCLUSIONS

M. Stéphane Hoynck, Rapporteur public

Vous connaissez désormais l'intérêt de la commune de Grande-Synthe et de son ancien maire pour les questions climatiques. Dans la présente instance ils vous demandent d'annuler le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

L'adaptation au changement climatique forme un second volet de la lutte contre le changement climatique, avec la politique **d'atténuation** de ce changement.

Dans l'affaire Commune de Grande Synthe que vous avez jugé il y a quelques mois (sous le n°427301), le cœur du sujet est celui de l'atténuation, des mesures prises pour parvenir à terme à la neutralité carbone afin de limiter l'ampleur du changement climatique. Vous aviez toutefois eu à connaître, de façon limitée de la question de l'adaptation, puisqu'il vous était demandé d'annuler un refus de « mettre en œuvre des mesures d'adaptation immédiate au changement climatique », mais l'argumentation de la commune était très **sommaire**, qui se fondait uniquement sur les stipulations de l'accord de Paris, dont vous avez estimé qu'elles n'étaient pas d'effet direct.

Mais c'est donc bien cette fois-ci l'adaptation au changement climatique qui est l'objet du présent recours.

Deux questions préalables se posent, correspondant à des fins de non-recevoir soulevées par le ministre en défense.

1. Dérogeant à l'ordre habituel d'examen, Nous commencerons par vous dire un mot de **l'intérêt à agir** avant d'évoquer la **recevabilité** de la requête au regard de la question de savoir si le PNACC fait grief.

Nous serons plus bref sur l'intérêt pour agir que nous ne l'étions dans nos conclusions de novembre dernier, bien que la question ne se pose pas exactement dans les mêmes termes. Il n'y a à l'évidence **aucune** raison ici de considérer que les arguments relatifs au risque de submersion de la commune en cas de montée du niveau des océans à la suite de dérèglements climatiques seraient moins convaincant ici que dans l'autre contentieux.

Cette situation donne un intérêt à contester les insuffisances des mesures prises pour atténuer ce réchauffement, car les mesures prises en tout point du pays peuvent avoir des conséquences sur le territoire de la commune. A l'inverse, on pourrait soutenir que s'agissant des mesures d'adaptation, les besoins d'un territoire particulier comme celui de Grande-Synthe au regard du risque de submersion qu'elle met en avant, pourraient être précisément identifiés à l'échelle de ce territoire, et que ce ne sont pas les mesures de portée générale et nationale d'un PNACC, ou les carences alléguées d'un tel plan national, qui sont susceptibles de préjudicier à la commune de Grande-Synthe. L'intérêt pour agir de la commune nous paraît donc pouvoir sérieusement mis en doute, tout comme celui de M. C....

2. L'autre question préalable est celle de savoir si le PNACC est un **acte faisant grief**. Un 1^{er} PNACC a été prévu par la loi Grenelle I de 2009 disposait seulement qu'« Un plan national d'adaptation climatique pour les différents secteurs d'activité sera préparé d'ici à 2011. »

Le 2eme PNACC contesté ici trouve une référence législative dans l'article L 222-1 B du code de l'environnement relatif à la stratégie bas-carbone, qui indique que cette stratégie « complète le plan national d'adaptation climatique prévu à l'article 42 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ». Vous voyez que cette simple mention ne constitue pas une véritable base législative au plan attaqué...

Et pour dire le vrai, à la différence de ce qui concerne la politique d'atténuation du changement climatique, qui trouve son fondement en terme d'objectifs chiffrés de réduction des gaz à effet de serre dans l'article L 100-4 du code de l'énergie et qui se décline notamment dans la stratégie nationale bas carbone, on peine à trouver quoi que ce soit de contraignant dans le PNACC. C'est également une différence avec la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), dont vous avez déjà contrôlé la teneur, sans il est vrai prendre explicitement partie sur le caractère normatif (CE Greenpeace France n°404959 11 avril 2018), PPE au demeurant adopté par décret, ce qui n'est pas le cas du plan en litige ici.

Dans leur mémoire en réplique, les requérants ne semblent pas disconvenir de la **faible normativité** du PNACC et de son absence d'effets juridiques. Ils soutiennent toutefois qu'il est susceptible de faire grief selon la logique des **effets notables** qu'il serait susceptible de

produire, au sens notamment de votre jurisprudence d'Assemblée Mme Le Pen du 19 juillet 2019 (n° 426389).

Dans cette affaire, vous avez estimé que l'appréciation de la HATVP sur la déclaration de patrimoine d'une députée produit des **effets notables** en terme de réputation pour cette élue, et est susceptible **d'influencer** le comportement des électeurs.

Vous reconnaissez aussi par exemple qu'est susceptible de recours pour excès de pouvoir, bien qu'elle ne constitue pas une décision produisant des effets juridiques, une recommandation de l'agence nationale de sécurité des médicaments sur le nom et le conditionnement des médicaments, parce qu'elle est susceptible d'influer sur le comportement des demandeurs d'autorisation de mise sur le marché et sur le comportement des patients recourant à l'automédication. (CE 21 octobre 2019 n°419996 AFIPAR au rec).

On voit dans ces exemples, comme dans votre jurisprudence sur le droit souple, que les actes dont vous vous saisissez ont des effets sur des « publics » identifiés : destinataire d'une décision, acteurs économiques régulés, consommateurs, électeurs...

C'est encore la logique de votre récente décision de section GISTI (12 juin 2020 n° 418142) qui considère que font grief des documents de portée générale, circulaires ou autres, interprétant le droit existant, même non impératifs, dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre.

Les requérants relèvent ici que le PNACC indique que son objectif général est « *de mettre en œuvre les actions nécessaires pour adapter, d'ici 2050, les territoires de la France métropolitaine et outre-mer aux changements climatiques régionaux attendus* ».

On peut effectivement estimer que cette ambition est très forte dans son principe, mais cela ne dit pas grand-chose de **l'effet notable** de ce plan, justifiant qu'il puisse être contesté par la voie de l'excès de pouvoir.

Au contraire, l'argumentation des requérants n'est pas tant de critiquer le **contenu** du PNACC, que son **manque d'ambition**, c'est-à-dire ce qu'il ne contient pas.

En écho à votre jurisprudence GISTI de juin 2020 précitée, vous avez jugé que le refus de prendre une circulaire d'interprétation du droit applicable n'est pas une décision susceptible de recours, malgré l'évolution du critère de justiciabilité que vous avez opérée (CE 434802 association pour une consommation éthique 14 octobre 2020 aux T.) En effet, si un document

produit des effets notables, et est attaquant de ce fait, **le refus** de le prendre n'en produit pas et n'est donc pas attaquant.

Il est vrai que le plan litigieux se présente lui-même comme ayant pour objet d'influencer les comportements, des pouvoirs publics d'abord, des acteurs économiques et sociaux ensuite et de l'ensemble des citoyens enfin. Mais encore une fois, ce n'est pas le **contenu du plan** qui est critiqué de sorte que nous peinons à voir en quoi il pourrait avoir des effets notables nécessitant qu'il puisse être contesté par la voie du REP.

En réalité, le constat que nous faisons est renforcé par la réponse à apporter aux moyens qui sont soulevés, réponse que vous pourriez faire si vous décidiez de ne pas trancher ces questions préalables, puisque la **très faible normativité du plan** se prolonge par l'absence de normes auxquelles confronter sa légalité.

Il est d'abord soutenu que le PNACC serait entaché d'une irrégularité en ce qu'il a été adopté le 30 décembre 2018 alors qu'il doit couvrir une période de cinq années allant de 2018 à 2022 mais aucune disposition n'imposerait qu'il en aille autrement ;

Il est ensuite soutenu qu'il serait irrégulier en la forme faute de respecter les recommandations émises en novembre 2015 par le CGEDD à la suite de l'évaluation du précédent plan 2011-15 ainsi que les communications de la Commission européenne relatives aux stratégies d'adaptation au changement climatique. Mais rien n'imposait au Gouvernement en tout état de cause de respecter des documents, qui n'ont aucune portée normative ;

Enfin, le PNACC serait entaché d'erreur manifeste, faute de prévoir des moyens financiers suffisants dédiés à sa mise en œuvre, de comporter des objectifs précis et chiffrés et de prévoir des outils d'évaluation, de suivi et de contrôle des mesures qu'il préconise. Là encore, aucune norme n'est invoquée, et s'agissant d'un document auquel ni le législateur ni aucune norme supérieure n'a entendu donner d'effet contraignant, il est exclu de retenir que les insuffisances alléguées du plan puissent être censurées au titre de l'erreur manifeste d'appréciation.

PCMNC au rejet de la requête.