

N° 427301

Commune de Grande-Synthe II

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 11 juin 2021

Lecture du 01 juillet 2021

CONCLUSIONS

M. Stéphane Hoynck, Rapporteur public

1. Il ne se passe presque pas une semaine sans qu'une nouvelle décision ne vienne, quelque part dans le monde, apporter une nouvelle mise en œuvre du droit climatique par un juge national.

La commune requérante vous a fait part au début du mois de certains des jugements les plus marquants du trimestre passé, la décision du 26 mai 2021 par laquelle le tribunal de district de La Haye¹ a enjoint à la société Royal Dutch Shell de réduire les émissions de CO₂ du groupe Shell de 45% nets en 2030, celle du 27 mai 2021 par laquelle la cour fédérale australienne² a posé le principe que le ministre de l'environnement australien est soumis à une obligation de diligence de protéger les enfants du changement climatique, obligation qu'il doit notamment prendre en compte dans le cadre d'une demande d'autorisation d'extension d'une mine de charbon qui résulterait en une émission de 100 mégatonnes de CO₂ dans l'atmosphère terrestre, et enfin celle de la cour constitutionnelle fédérale allemande (BvG) qui a jugé 24 mars 2021³, que les dispositions de la loi fédérale sur le changement climatique relatives aux objectifs nationaux concernant le climat et les volumes annuels d'émission de CO₂ permises jusqu'en 2030 sont incompatibles avec les droits fondamentaux, en tant qu'elles ne sont pas suffisamment précises concernant les réductions des émissions à compter de 2031.

Ces trois décisions illustrent une première *summa divisio* des contentieux climatiques, les actions dirigées contre les entreprises, celles dirigées contre des autorisations administratives particulières- comme un permis minier, et enfin celles dirigées contre la politique climatique des Etats.

¹ Rechtbank Den Haag, 26 mai 2021 n°C/09/571932

² Federal court of Australia 27 mai 2021 Sharma by her litigation representative Sister Marie Brigid Arthur v Minister for the Environment [2021] FCA 560

³ Bundesverfassungsgericht 24 mars 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20
ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618

Le contentieux qui vous est à nouveau soumis aujourd'hui entre dans cette dernière catégorie, les recours contestant la politique climatique des gouvernements, mais l'inventivité des requérants devant les juridictions est telle que l'on peut affiner ce tableau s'agissant de cette catégorie. Au sein de ces recours, et pour retenir la terminologie du droit administratif français, on peut distinguer les recours pour excès de pouvoir et les recours en responsabilité, ou recours indemnitaires.

L'affaire ayant donné lieu au jugement du tribunal administratif (TA)⁴ de Paris du 3 février dernier appartient à la seconde catégorie, même si les prétentions pécuniaires des associations requérantes, dont la plupart sont intervenantes devant vous, étaient modestes : un euro en réparation du préjudice moral et un euro au titre du préjudice écologique. Le TA a lui aussi sursis à statuer dans cette affaire, après avoir accordé 4x1 euro au titre du préjudice moral, et estimé qu'une action fondée sur l'article 1246 du code civil permettant la réparation **en nature** du préjudice écologique était recevable devant le juge administratif, a estimé que l'Etat était responsable d'une partie du préjudice se manifestant notamment par l'augmentation constante de la température globale moyenne de la Terre, dès lors qu'il n'avait pas respecté ses engagements en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le TA a sursis à statuer, afin de déterminer les mesures devant être ordonnées à l'Etat pour réparer le préjudice causé ou **prévenir** son aggravation.

L'affaire devant vous appartient à l'autre catégorie, le recours pour excès de pouvoir, au sein duquel les contentieux climatiques prennent là encore des formes variées. Une des distinctions majeures entre ces contentieux est la **norme** invoquée pour demander l'annulation : elle peut reposer sur la méconnaissance des droits humains, c'est en particulier le terrain retenu par la cour suprême des Pays-Bas dans l'affaire Urgenda⁵, ou sur des normes spécifiques d'émission de gaz à effet de serre (GES) qui s'imposent aux Etats ou aux gouvernements, normes qui peuvent être tirées du droit international, lorsqu'il est invocable devant le juge national, qui peuvent être constitutionnelles comme dans l'affaire devant le BvG précitée, ou qui peuvent être législatives, comme dans l'affaire qui nous occupe, ou comme dans l'affaire Friends of the Irish Environment⁶.

Le dernier embranchement dans lequel il faut s'engager pour cerner le contentieux dont vous êtes saisi est sans doute le plus délicat : tous ces contentieux visent à stigmatiser les **insuffisances** d'une politique climatique. Mais à quel niveau se situent ces insuffisances ?

Le 1^{er} niveau c'est celui de la définition des objectifs nationaux de réduction des gaz à effet de serre : **quelle réduction et à quelle date** ? Dans le prolongement de l'accord de Paris de 2015 pour limiter le réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2°, de préférence à 1,5 degré Celsius, par rapport au niveau préindustriel, l'ensemble des émissions anthropiques

⁴ TA de Paris, 3 février 2021 Oxfam et autres n°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1

⁵ Hoge Raad 19/00135 20 décembre 2019 ECLI:NL:HR:2019:2007

⁶ Supreme court of Ireland 31 juillet 2020 [2020] IESC 49 . A ce sujet voir notamment Renglet, C. : The Decision of the Irish Supreme Court in Friends of the Irish Environment v Ireland: A Significant Step Towards Government Accountability for Climate Change? Carbon & Climate Law Review Volume 14, Issue 3 (2020) pp. 163 - 176

doivent parvenir à la neutralité carbone, c'est-à-dire que l'essentiel des processus de production et de consommation ne doivent plus émettre de gaz à effets de serre, et les émissions de ceux de ces processus auxquels on ne renonce pas sans parvenir à les rendre neutre devront être compensés par des puits de GES. Cette neutralité doit être réalisée au niveau mondial *« au cours de la deuxième moitié du siècle »*. Cet objectif assigné collectivement à l'humanité est clair, mais le choix de la répartition de cet effort laisse davantage de place à des arbitrages, *« sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. »* indique encore l'accord de Paris.

De nombreux contentieux s'engagent ainsi sur le choix, critiqué comme insuffisamment ambitieux, des objectifs nationaux de réduction des GES et d'atteinte de la neutralité carbone⁷.

La plupart des jugements qui ont retenu l'attention se sont fondés, sur le constat que les plans nationaux, même lorsqu'ils fixaient un objectif de neutralité à une date satisfaisante, le faisaient en faisant reposer un effet trop important sur les périodes les plus éloignées. Cette insuffisance des ambitions à court et moyen terme a pu être sanctionnée, soit selon un raisonnement considérant que l'effort trop faible consenti à court terme entraînait des émissions qui devraient être évitées⁸, soit qu'en ne prenant pas en charge cet effort supplémentaire, le fait de reporter l'effort sur les générations futures contraind excessivement la liberté de ces générations par rapport à la génération actuelle – c'est le raisonnement du BvG.

Après les objectifs de réduction, le deuxième niveau est celui des plans nationaux qui doivent être mis en place. En effet, l'accord de Paris requiert non seulement de chaque Etat qu'il indique sa contribution déterminée au niveau national, mais aussi (article 4.19) une stratégie nationale de développement à faibles émissions de GES à long terme, appelés communément en français des stratégies bas-carbone 2050⁹. On voit bien que ces plans nationaux sont une première étape indispensable pour permettre de **traduire les ambitions** affichées en terme de réduction des GES **en mesures effectives**. Dans le contentieux tranché l'été dernier par la cour suprême d'Irlande, c'est ainsi l'insuffisante précision du plan national qui a été censurée.

Il nous semble que le contentieux dont vous a saisi la commune de Grande Synthe se situe à un troisième niveau encore plus avancé dans la critique d'insuffisance de l'action climatique d'un gouvernement, en critiquant non pas le niveau des ambitions ou la stratégie bas-carbone, mais le caractère suffisant des mesures mises en œuvre pour y parvenir. C'est ainsi un contentieux qui se rapproche au plus près du contrôle du caractère tangible d'une politique climatique et qui soulève des difficultés particulières quant à la façon de la contrôler. Ce qui

⁷ Nous employons ici le terme « neutralité carbone » comme approximation de la neutralité à atteindre pour l'ensemble des GES. Il faut garder à l'esprit qu'afin de limiter le réchauffement planétaire à moins de 1.5°C, le GIEC distingue la neutralité des émissions de CO₂, qui devrait en particulier être atteinte en 2050, et la neutralité « autres GES », qui devrait l'être en 2070. (Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C p.32). Les annonces politiques ne sont pas toujours sans ambiguïté sur les GES visés par leurs engagements.

⁸ Les émissions de certains GES, notamment le CO₂ nécessitant environ un siècle pour se dissiper, les émissions actuelles ont un effet de très long terme.

⁹ ou en anglais long term low emission development strategies, LT-LEDS

est demandé n'est **pas un renforcement des cibles mais un renforcement des outils**, en vérifiant que le gouvernement tend à « **agir en cohérence avec les ambitions** » pour reprendre le titre du rapport « neutralité carbone » du Haut conseil pour le climat¹⁰ en 2019.

Vous pourriez trouver curieux que nous ayons consacré cette assez longue introduction à définir où se situait le litige qui nous occupe, alors que vous avez déjà rendu une 1^{ère} décision dans cette affaire en novembre dernier. Il faut dire que les écritures des parties depuis votre décision de novembre ont considérablement enrichi le débat par rapport à ce qu'il était dans la demande dont vous étiez initialement saisi. Dans une large mesure elles l'ont **densifié**. Mais dans une certaine mesure, les nouvelles écritures dont vous êtes saisi tendent encore à élargir le débat contentieux, ce qui ne nous paraît pas justifié en l'espèce.

2. Il nous faut discuter ici de l'exception d'illégalité qui est soulevée à l'encontre du décret n°2020-457 du 21 avril 2020. Ce décret comme sa date l'indique est antérieur à votre décision avant-dire droit de novembre et il n'était pas véritablement dans le débat contentieux dont vous étiez saisi alors. Il ne le sera pas non plus dans un autre contentieux par la voie de l'action, puisque personne n'a décidé de le contester en excès de pouvoir.

Que fait ce décret ? Deux choses : il adopte la stratégie nationale bas-carbone révisée, la SNBC2 et il modifie les budgets carbone alloués pour les périodes quinquennales 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033.

Votre décision de novembre dernier faisait mention du décret du 21 avril 2020 dans le cadre d'un raisonnement en trois temps qui nous paraît marqué par une certaine circonspection de votre part, circonspection qui se traduit par l'usage de l'adverbe « toutefois » à deux reprises dans le même paragraphe. Le 1^{er} temps, c'est le constat du dépassement par la France de son 1^{er} budget carbone élaboré en 2015 pour la période 2015-2018. Le deuxième temps, et le 1^{er} « toutefois », c'est l'intervention du décret du 21 avril 2020, qui relève le plafond initialement prévu pour la période 2019-2023, maintient le budget carbone pour la période 2024-2028 et fixe le budget pour la période 2029-2033. Vous notiez que ce 4^{ème} budget carbone est de nature à permettre d'atteindre l'objectif final de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990, mais, c'est le second « toutefois », ce décalage conduit à reporter l'essentiel de l'effort après 2020, selon une trajectoire qui n'a jamais été atteinte jusqu'ici.

Vous en avez conclu « *qu'il ne peut être statué sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation du refus implicite de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national en l'état du dossier,*

¹⁰ Le Haut conseil pour le climat est chargé (articles D 132-3 et 4 du code de l'environnement) d'évaluer le respect de la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre, eu égard aux budgets carbone définis en application de l'article L. 222-1 A du code de l'environnement ; la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures décidées par l'Etat et les collectivités locales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, développer les puits de carbone, réduire l'empreinte carbone et développer l'adaptation au changement climatique, y compris les dispositions budgétaires et fiscales, et l'impact socio-économique et environnemental, y compris pour la biodiversité, de ces différentes politiques publiques. Il rend également un avis sur la SNBC et les budgets carbone.

ce dernier ne faisant notamment pas ressortir les éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret du 21 avril 2020 permettant d'atteindre 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. ».

La commune de Grande Synthe croit pouvoir tirer de ce que vous avez jugé, qu'elle pourrait exciper de l'illégalité de ce décret à l'appui de son recours, car vous auriez vous-même dans votre décision avant dire droit indiqué que le refus attaqué procèderait de ce décret. Il nous paraît assez évident qu'il n'en est rien et que cette motivation traduit la logique de la dialectique de la preuve, qui a été formalisée à nouveau par votre décision Cordière de 2012 (CE 26 novembre 2012 .n°354108 au rec.) , mais qui s'inscrit dans une tradition plus ancienne, comme par exemple l'arrêt de section Société maison Genestal du 26 janvier 1968 rec p.62 qui indique que lorsqu'un justiciable contestait sérieusement une décision administrative, le ministre doit dans sa réponse au pourvoi indiquer au juge de l'excès de pouvoir les raisons de fait et de droit qui avaient motivées la décision attaquée et le mettre ainsi effectivement à même d'en contrôler la légalité.

Les éléments que votre décision de novembre a mobilisés et dont nous venons de rappeler la teneur, sont des **indices**¹¹, des indices de ce que la **légalité** du refus attaqué n'est pas acquise, et que ce n'est donc qu'au bénéfice d'un supplément d'instruction qu'elle pourrait être confirmé ou pas. La possibilité de soulever une exception d'illégalité à l'occasion d'un **refus** de prendre un acte apparaît limitée en pratique et en tous cas ne correspond pas à la situation dont vous avez à connaître, ne serait-ce que par ce que la ministre ne soutient pas que son refus serait aujourd'hui légal en raison de l'intervention de ce décret, qui par construction n'a pas fondé son refus initial.

Au-delà de cet obstacle juridique qui nous paraît indépasseable pour examiner l'exception d'illégalité, il ne nous semble pas que cette révision des budgets carbone commande la solution du litige que vous devez maintenant trancher. Le rééchelonnement des budgets carbone jusqu'en 2032 permet, comme vous l'avez jugé, d'atteindre l'objectif de réduction assigné pour 2030, si ils sont respectés évidemment. Il est certain aussi que si ces budgets sont respectés, ceci entrainera néanmoins une plus grand quantité d'émissions de GES sur la période que si les budgets prévus en 2015 avaient été tenus, puisque le décret constate le retard du budget 2015-2018 et reporte l'effort en conséquence¹². Mais la date de référence

¹¹ Et pas les seuls indices d'ailleurs, puisque le point 14 de votre décision met en avant d'autres éléments pouvant laissé penser que les politiques menées étaient insuffisantes.

¹² De son côté, la SNBC2 fait valoir (p.35) : « La trajectoire du scénario de référence de la stratégie révisée prend en compte le retard accumulé par rapport au premier budget carbone, ce qui explique des émissions cumulées plus élevées entre 2015 et 2035 que les émissions cumulées obtenues à partir de la trajectoire de référence de la stratégie adoptée en 2015. Après 2035, les émissions cumulées de GES de la trajectoire de référence de la stratégie révisée repasse durablement en-dessous de celles de la stratégie initiale. En termes d'émissions de GES non cumulées, la trajectoire de référence de la SNBC 2 rattrape durablement la trajectoire de référence de la

demeure dans ce contentieux l'échéance de 2030 et le niveau de réduction des GES correspondant. S'il s'agissait de contester la trajectoire telle qu'elle est définie au niveau infra-législatif et pour les périodes les plus proches de nous, il faudrait engager un contentieux en ce sens, ce serait revenir deux pas en arrière, dans la typologie des contentieux que nous venons d'esquisser.

Dans le cadre du présent contentieux, le sujet de la définition de la trajectoire est derrière nous, c'est la **possibilité** d'atteindre son point de rendez-vous en 2030 qui est en cause, et la réorientation des budgets carbone en 2020 n'apparaît à cet égard nullement comme une **facilité** que le gouvernement se serait consenti à lui-même, puisqu'il entérine la nécessité d'un effort plus soutenu. C'est la démonstration de la possibilité de mener un tel effort plus soutenu qui doit être jugé aujourd'hui, c'est ce vers quoi tendait votre décision de l'an passé, qui indique précisément qu'il s'agit « *d'établir la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre* ».

Avant d'en venir à la nature de votre contrôle, nous voudrions dire un dernier mot de cette question de la prise en compte de l'évolution des émissions de GES en France dans le cadre d'un contentieux tel que celui qui nous occupe. Dans un contentieux où il ne s'agit pas de se demander « est-ce que ça a marché ? » ou « pourquoi ça n'a pas marché ? » mais « est-ce que ça marchera ? », l'observation au fur et à mesure l'écoulement du temps des émissions constatées devrait là encore donner des indications sur les effets des politiques publiques et donc sur leur capacité à agir dans le sens nécessaire. Ceci, à la condition d'éviter de **sur-interpréter** les données d'une année sur l'autre, un certain lissage étant toujours nécessaire - il est prévu pour les budgets carbone, établis par tranche de 5 ans précisément à cet effet, pour corriger en particulier les variations que la succession d'hivers plus ou moins froids peut engendrer, et de façon, plus ponctuelle espérons nous, pour corriger les bouleversements de l'activité que la crise du Covid-19 a générés.

Par ailleurs, cette prise en compte de l'évolution des émissions ne doit pas négliger l'existence d'effets d'inertie qui font que les mesures prises peuvent mettre un certain temps à produire des effets et que cette latence ne suffit pas à démontrer l'insuffisance des mesures prises. Il convient donc que le gouvernement puisse expliquer pourquoi, si des chiffres sont mauvais, ils ne traduiraient pas une insuffisance de son action, mais seulement un décalage entre les causes et les effets positifs.

3. Comment aborder donc votre contrôle ? Votre décision Grande Synthèse de novembre dernier a posé la nécessité de contrôler la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de GES, qui est tournée vers le futur, et elle vous place dans une situation particulière.

SNBC 1 à partir de 2032. »

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 président Odent observait dans son cours (T. II p.568-569) la difficulté pour le juge à contrôler certaines décisions prises en matière économique, tenant en particulier aux prévisions faites sur l'évolution future d'un marché. Mais il notait une forme de consensus, partagé par les pays et les juridictions d'Europe de l'Ouest à l'époque, sur la nécessité dans ces matières d'un contrôle juridictionnel effectif. Il en tirait la conclusion que, dès lors que le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat est nécessaire, « *il lui faut élaborer à cet effet une technique appropriée* ». C'est ce qu'il vous fait faire aujourd'hui, la ministre vous invitant à retenir un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation tandis que la commune soutient que le refus doit faire l'objet d'un contrôle normal. Il nous semble que les choses sont plus nuancées.

Dans un contexte contentieux très différent de celui qui nous occupe, celui de l'affaire Lambert¹³, le professeur Delvolvé avait tracé (RFDA « Glissements » 2014.704) la distinction entre le **juge de l'aval** et le **juge de l'amont**, en soulignant que la logique contentieuse habituelle est que le juge administratif statue a posteriori, en aval.

Le juge de l'aval, en excès de pouvoir ou en plein contentieux, regarde en arrière et doit énoncer la vérité juridique en acceptant les angles morts qui peuvent subsister dans cette découverte, et « *Res judicata pro veritate habetur* » – La chose jugée devra être tenue pour la vérité.

L'exercice est différent pour le **juge de l'amont**, qui regarde devant lui, et qui doit lui aussi affirmer une vérité juridictionnelle malgré les éléments d'incertitude qui peuvent boucher l'horizon. Mais le temps passant, ces éléments qui bouchent encore l'horizon au moment où le juge se prononce, peuvent disparaître et ce que le juge de l'amont a affirmé **a priori** se verra confirmé ou au contraire infirmé.

Mais dans bien des cas, lorsqu'il s'agit de faire une évaluation d'un événement futur, il n'est pas possible de vérifier *ex post* si cette évaluation était bien fondée, le raisonnement contrefactuel demeurant largement un exercice de pensée. Prenons l'exemple de l'interdiction d'une manifestation pour risque de trouble à l'ordre public : si le juge intervenant en référé avant la date de la manifestation confirme l'interdiction parce qu'il est convaincu par les éléments mis en avant par l'autorité administrative pour justifier l'interdiction, le déroulement des faits postérieurement ne permettra pas de déterminer ce qui se serait passé si la manifestation avait été autorisée. Et inversement, si l'interdiction est annulée, le fait que la manifestation se passe sans heurt peut paraître confirmer l'illégalité de l'interdiction, mais en réalité, la non survenance d'un trouble ne nous renseigne pas sur l'ampleur du risque qu'il avait de se produire... A cela s'ajoute de surcroît le fait que dans les contentieux touchant aux libertés publiques où le juge intervient en amont, c'est le plus souvent en tant que juge des référés, auquel il est demandé de se prononcer seulement sur des situations manifestes.

Ce contentieux climatique d'excès de pouvoir, s'il prend appui sur un **refus**, qui est antérieur à la saisine du juge, nous paraît concaténer les difficultés de cette position du juge de l'amont.

¹³ CE Ass 14 février et 24 juin 2014 n°375081 375090 375091

Dans notre contentieux, et s'agissant de l'atteinte des objectifs de la France, on saura en 2030 si la réduction de 40% est atteinte, et on saura en 2050 si on est parvenu à la neutralité carbone, même si, plus l'échéance approche, plus il est facile d'évaluer si l'objectif est en passe d'être atteint.

Face aux incertitudes qui ne peuvent jamais être totalement levées, une posture prudente pour le juge pourrait être d'annuler les décisions gouvernementales, car les gouvernements ne parviendront jamais à prouver avec certitude que les objectifs qui leur sont assignés seront atteints. Une part importante des jugements climatiques récents annulant des décisions étatiques se fondent pour tout ou partie sur l'absence ou l'insuffisance des éléments de justification apportés par les gouvernements.

Retenir une ligne d'annulation de principe, parce qu'on n'est pas parfaitement certain que la stratégie à confirmer atteindra son but, ne serait à l'évidence pas une approche acceptable. Robert Poujade avait écrit que le ministère de l'environnement, dont il fut le 1^{er} titulaire il y a 50 ans, était le ministère de l'impossible. Nous ne pensons pas qu'il faille pour votre part que vous soyez le **juge de l'impossible** dans le contentieux climatique, de l'impossibilité pour l'administration d'établir la justesse de sa position, tant que la date de son obligation n'est pas échue. Inversement, face à la complexité des éléments à évaluer, une autre tentation serait de renoncer en pratique à votre contrôle. Cette attitude ne serait pas davantage acceptable.

Est-ce à dire que pour trouver le juste degré de contrôle, le contrôle restreint apporterait la solution ? Il est certain que retenir un contrôle restreint ne signifie pas renoncer à contrôler l'administration, il s'agit seulement, selon le cas, de reconnaître que l'administration dispose d'une importante **marge d'appréciation** dans l'édiction des décisions objet du recours ou que le caractère **technique** de la matière à contrôler ne se prête pas à un contrôle normal.

En l'espèce, s'agissant du 1^{er} critère il nous semble que la configuration de l'affaire vous conduit par construction à tenir **compte de cette marge d'appréciation** : les requérants ne demandent pas l'édiction d'une norme **précise mais attaquent le refus de prendre toutes mesures utiles**. S'il est établi qu'il faut prendre des mesures pour respecter la loi, la censure devra porter sur le refus de prendre toutes mesures utiles, sans obérer sur la marge de manœuvre du gouvernement dans ses choix¹⁴. C'est peut-être ce qui distingue ce contentieux d'un contentieux relativement proche, qui avait porté le 11 avril 2018 sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui constitue aujourd'hui un exercice parallèle et complémentaire à la SNBC, s'appuyant sur les mêmes travaux de modélisation. Dans cette affaire *Greenpeace France et autre*, (n° 404959), les requérants demandaient des

¹⁴ Il nous semble que votre action n'est pas contrainte de la même façon que celle d'autres juridictions, comme les tribunaux fédéraux américains par exemple. Dans l'affaire *Juliana vs United States* du 17 janvier 2020 aux Etats-Unis, la cour d'appel fédérale du 9^{ème} circuit (n°18-36082) indiquait qu'il va « *au-delà des pouvoirs d'une juridiction d'imposer, d'élaborer, de superviser ou de mettre en œuvre le plan de correction demandé par les demandeurs* ». Et d'ajouter : « *tout plan effectif impliquerait nécessairement une série de décisions de politique publique complexes, qui relèvent pour le meilleur ou pour le pire de la sagesse et du pouvoir discrétionnaire des pouvoirs exécutifs et législatifs* ».

modifications précises de la PPE, ce qui peut expliquer que vous ayez retenu un contrôle de l'erreur manifeste, pour tenir compte de la marge dont dispose le gouvernement pour y procéder ou pas.

S'agissant du second critère qui justifie habituellement le contrôle restreint, celui du caractère technique de la matière, il est certain qu'il ne s'écarte pas ici d'un revers de main. Les requérants font valoir que dans l'affaire *Les amis de la Terre France et autres* (cf. décisions n° 394254 du 12 juillet 2017 et n° 428409 du 10 juillet 2020), vous avez, s'agissant d'une obligation de mettre en œuvre les politiques nécessaires pour limiter la pollution de l'air, retenu un contrôle normal sur l'adéquation des plans mis en place. Mais votre première décision de 2017 constate seulement qu'alors que l'échéance était dépassée pour atteindre les niveaux de concentrations requis par les textes, les plans mis en œuvre devaient être regardés comme insuffisants au regard des obligations ..., dès lors qu'ils n'ont pas permis que la période de dépassement des valeurs limites soit la plus courte possible. En 2020, dans le litige d'exécution relatif au même contentieux, le gouvernement vous avait en particulier adressé un nouveau plan relatif à l'Ile de France, prévoyant de respecter les limites d'émission en 2025. Vous n'aviez pas pris position sur la crédibilité de ce plan, vous releviez seulement qu'en l'état de l'instruction, le gouvernement ne faisait pas valoir de justifications de nature à démontrer que cette date de 2025 pouvait être regardée comme permettant de respecter l'exigence que la période de dépassement de ces valeurs limites soit la plus courte possible.

Pour autant, vous retenez bien un contrôle normal pour d'autres appréciations partiellement tournées vers le futur, c'est le cas notamment de la vérification que des mesures prises par le pouvoir réglementaire ne méconnaissent pas le principe de prévention. (CE Ass 12 juillet 2013, *Féd. nationale de la pêche en France*, n° 344522, au Rec.).

Par analogie, on peut remarquer que la cour de justice de l'UE pour sa part a développé une jurisprudence nuancée sur son contrôle des actes de la Commission en matière économique, qui est intéressante ici s'agissant de ce que la cour exige de la Commission. Elle juge de façon régulière que : « *Si la Cour reconnaît à la Commission une marge d'appréciation en matière économique, cela n'implique pas que le juge communautaire doit s'abstenir de contrôler l'interprétation, par la Commission, de données de nature économique. En effet, le juge communautaire doit notamment vérifier non seulement l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées* » (CJUE gde Chambre 15 février 2005 Commission c/ Tetra Laval C-12/03 P).

Cette formulation n'est pas si éloignée de celle que vous avez retenu dans votre décision de novembre, qui a justifié la mesure supplémentaire d'instruction par le fait que le refus ne faisait pas ressortir « *les éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre* ».

Il y a bien l'idée que le refus de prendre des mesures supplémentaires ne peut trouver sa justification que par la preuve du caractère complet et suffisant des instruments

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.

règlementaires déjà adoptés : d'autres éléments peuvent être mis en avant pour étayer les raisons qui conduisent le gouvernement à estimer qu'il n'est pas tenu, au moment où vous statuez, de prendre d'autres mesures.

Sans qu'il s'agisse en aucune façon de minorer le rôle central des gouvernements pour mettre en place les politiques publiques pour atténuer le réchauffement climatique, rôle central qui est notamment consacré par l'accord de Paris, on ne peut pas pour autant occulter le fait que les solutions qui seront déployées ne dépendent pas que de l'Etat, certainement pas en tant que le gouvernement exerce le pouvoir réglementaire.

Certaines mesures dépendent du pouvoir législatif, et le gouvernement doit pouvoir vous indiquer les mesures législatives non encore adoptées sur lesquelles il compte pour permettre à son action de se déployer. Le même constat peut être fait s'agissant de mesures au **niveau de l'UE**. Dans le même ordre d'idée, l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique en janvier 2021 note par exemple que certaines mesures, comme celles qui concernent l'équilibre entre l'urbanisation et les espaces naturels et ruraux, auront une portée positive importante à long terme, mais dépendent pour leur mise en œuvre de l'ambition et de la volonté coordonnées des collectivités **locales** et de l'État. Sur chacun de ces points, il nous semble donc que ce qui est attendu du gouvernement dans un contentieux comme celui qui vous est soumis est qu'il puisse indiquer la nature des contraintes qui ne relèvent pas directement de son action et comment il entend en tenir compte.

D'autres éléments peuvent dépendre de facteurs extérieurs, au moins en partie : pour citer un des nombreux éléments structurants que l'on peut identifier, nous songeons ici à la perspective plus ou moins lointaine au terme de laquelle le prix des voitures électriques sera meilleur marché que celui des véhicules thermiques, perspective qu'il faut accompagner en terme d'infrastructure, mais qui dépend aussi largement d'une évolution de l'offre et de la demande et de développements industriels **au-delà** du territoire français : si par exemple le gouvernement entendait faire valoir qu'il escompte une accélération du remplacement des véhicules thermiques par des véhicules électriques sans qu'il soit nécessaire d'adopter des mesures supplémentaires en raison d'un effet prix qu'il estime prévisible, il doit vous présenter les éléments de conjecture qui lui donnent cette confiance dans l'avenir.

Roland Barthes a dit que la dimension d'une chose en détermine le sens¹⁵. On pourrait dire que la dimension d'un acte administratif détermine aussi la teneur du contrôle que vous pouvez opérer. Nous avons essayé ici d'esquisser ce à quoi devrait correspondre votre contrôle de la compatibilité du refus attaqué avec la trajectoire. On voit que sur certains aspects, il doit conduire à ne pas substituer votre appréciation à celle de l'administration quant aux moyens mis en œuvre, mais sur d'autres il doit vous permettre d'apprécier pleinement les justifications des choix retenus quant à leur capacité d'atteindre les objectifs.

¹⁵ R. Barthes : « Marcel Proust. Mélanges » p. 145. Seuil 2020.

4. Ces éléments de méthode énoncés, dans quelle course la France est-elle engagée ?

Imaginez que vous êtes en train de courir un marathon. Votre entraîneur communique avec vous et il veut vous dire qu'il a une bonne et une mauvaise nouvelle. La bonne nouvelle, c'est que vous avez déjà parcouru la moitié du trajet. La mauvaise, c'est que si vous voulez finir la course sans être disqualifié, il va vous falloir courir la deuxième partie du trajet **trois fois plus vite** que le rythme que vous avez soutenu dans la première partie.

Si l'on regarde l'échéance de 2030 en matière de réduction des GES, la situation de la France est un peu la même. Elle doit réduire d'ici 2030 ses émissions de 40% par rapport à 1990. En 2020, le niveau d'émission avait baissé d'environ 20% par rapport à 1990, nous avons donc fait la moitié du chemin, 20% sont faits, il faut encore faire 20%. Mais nous avons fait cet effort entre 1990 et 2020, c'est-à-dire en 30 ans. Et il reste un effort de même ampleur à fournir, mais il reste moins de 10 ans d'ici 2030, il faut faire un effort **comparable en 3 fois moins** de temps.

Les limites de cette comparaison sportive sont nombreuses. Ce serait en particulier une bien curieuse compétition que cet effort de réduction des GES parce que les **règles changent souvent**, en cours de route. Les règles actuelles découlent de l'Accord de Paris, mais quand la course s'est engagée, elles étaient définies par le protocole de Kyoto. Et comme votre décision de novembre dernier le souligne, les règles actuelles définies dans le cadre de l'Union par le règlement de 2018 sont susceptibles d'être modifiées s'agissant notamment de l'objectif communautaire à l'échéance 2030, même si comme l'indique le gouvernement en défense, elles ne se feront probablement pas à droit européen constant, on peut penser par exemple aux effets d'une taxe carbone aux frontières de l'UE.

Par ailleurs, c'est aussi une course où tout le monde participe, mais pas avec les mêmes objectifs à atteindre et c'est aussi une course où le but pour un pays n'est pas d'être, tout seul le meilleur. Si tous ses adversaires sont mauvais, le vainqueur perd aussi.

Une autre façon de raconter cette course, est non pas de décrire le terrain et de conjecturer sur les conditions de franchissement de la ligne d'arrivée, et de regarder plutôt la performance individuelle des participants et les attentes de court terme que les spectateurs et les commentaires attendent de l'ensemble des participants. Dans notre cas une partie de ces attentes se concentre sur les mesures à adopter le plus rapidement possible pour engranger les gains de réduction de GES les plus massifs et les plus durables.

Il nous semble que dans la conversation mondiale qui s'est engagée sur ce sujet, l'absence d'ouverture de nouvelles centrales à charbon dans les pays en développement et la fermeture de ces centrales dans les pays développés est considéré comme une priorité¹⁶. Sur ce point, la France peut apparaître comme un pays en pointe, puisqu'elle a fermé depuis longtemps ses centrales à charbon historiques et doit fermer la dernière à très brève échéance.

¹⁶ Voyez par exemple les déclarations du secrétaire général des Nations Unies lors du sommet Climat de New York en 2019 : « plus aucune nouvelle centrale à charbon à partir de 2020 ». Cité par L. Fabius in « Rouge Carbone » sept 2020, Ed de l'Observatoire.

Un autre sujet prioritaire au niveau global est celui de l'exploration des énergies fossiles. La France a organisé par une loi n°2017-1839 du 30 décembre 2017 la fin de la recherche et de l'exploitation des mines d'hydrocarbures sur le territoire national. Elle pose une interdiction immédiate et absolue en ce qui concerne les hydrocarbures «non conventionnels » et proscriit la délivrance de nouveaux permis de recherche pour les hydrocarbures conventionnels, tout en mettant en extinction les permis d'exploitation en cours.

Par une décision du 18 décembre 2019 (CE IPC Pétroleum n°421004 aux T.) et face à des requérants de l'industrie pétrolière qui mettaient eux aussi en avant les droits qu'ils tirent notamment de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, vous avez estimé que la mesure était motivée par l'objectif d'intérêt général de limitation du réchauffement climatique et devant contribuer au respect des engagements internationaux souscrits par la France au titre de l'Accord de Paris sur le climat. Dans nos conclusions nous relevions « *que la production d'hydrocarbures en France est limitée, et que son impact environnemental est dès lors faible, comparé aux hydrocarbures qui sont importés et consommés en France. Mais en tant que tel cet argument ne conduit pas à dénier l'intérêt d'agir du côté de la production comme le fait la loi, et nous ne sommes pas loin de penser qu'une volonté d'exemplarité, face à un enjeu mondial, n'est pas illégitime pour faire avancer cet objectif de lutte contre le réchauffement climatique.* ».

Tout cela n'est **pas que l'ordre du symbole**, puisque si l'on compare la France à d'autres économies, on constate par exemple qu'alors que l'objectif contraignant fixé à la France par le traité de Kyoto était de stabiliser ses émissions sur la période 1990-2010, la France fait partie des rares pays de l'annexe I qui est allé au-delà de son objectif national, en les réduisant de 7%¹⁷. Et de façon plus proche de nous, nous relevons que les émissions territoriales de CO2 par habitant étant estimées, en 2018, à 5 t. CO2/hab. pour la France comparé à 6,9 t. CO2/hab. à l'échelle de l'Union européenne, soit 40% de plus, à 8,1 t. CO2/hab. s'agissant de la Chine et à 16,1 t. CO2/hab. pour les Etats-Unis¹⁸.

Mais il ne faut pas s'y tromper, c'est la première façon de présenter les choses qui est pertinente dans ce contentieux d'excès de pouvoir, à partir du moment où vous avez accepté l'idée que des engagements contraignants, chiffrés et datés sont opposables au gouvernement. Et cette image du marathon où il faut courir la deuxième partie de la course 3 fois plus vite que la première, illustre l'ampleur du défi que représente la lutte contre le réchauffement climatique pour la France, étant entendu que nous concentrons notre propos sur le rendez-vous de 2030, et non sur celui de la neutralité carbone en 2050, qui devrait constituer l'aboutissement d'une transformation beaucoup plus radicale des modes de production, de déplacement et de consommation.

¹⁷ S.Aykut et A. Dahan « Gouverner le climat ? ». Presses de la FNSP 2014. p.546.

¹⁸ Chiffres clés du climat Edition 2021, ministère de la transition écologique. Il s'agit de données « émissions territoriales », cohérentes avec l'objectif de l'article L100-4, mais qui sont différentes de « l'empreinte carbone ». Comme le souligne la SNBC (synthèse 2020), rapportée à l'habitant en 2018 l'empreinte carbone des Français, qui tient compte des émissions associées aux biens et services importés, reste à peu près constante depuis 2000, dans un contexte de doublement des importations depuis 1995

5. De façon concrète et pour essayer de donner des directions pour appréhender les nombreuses productions qui vous ont été adressées, nous voudrions d'abord mentionner une discussion que ni l'Etat ni les demandeurs n'engagent véritablement, c'est celle de la SNBC (prévue par l'article L222-1 B du code de l'environnement) dont nous avons brièvement parlé en introduction, qui correspond aux plans nationaux que les Etats doivent élaborer pour indiquer la stratégie qu'ils adoptent pour parvenir à atteindre leur objectif de neutralité carbone. Comme nous l'indiquons en novembre dernier, la portée contraignante sur le plan juridique de la SNBC est réelle mais limitée, et on serait presque tenté de l'assimiler à un acte de droit souple. Mais ce n'est pas la question aujourd'hui, nous voudrions simplement remarquer que ce document, qui énonce la stratégie du gouvernement pour atteindre ses objectifs aurait pu être une base de discussion davantage mobilisée pour discuter du cap que le gouvernement entend suivre. Nous notons ainsi que la première critique du Haut conseil pour le Climat s'agissant du projet de loi Climat et résilience actuellement débattu au Parlement tient à l'absence de concordance entre les articles de loi et les différents axes de cette stratégie et son avis s'efforce autant que faire se peut de faire cet exercice de mis en parallèle.

Dans les nombreux éléments qui vous ont été soumis, se dessinent des points d'accord, qui nous paraissent assez significatifs. Plusieurs documents se réfèrent à l'équation de Kaya¹⁹, qui pourrait à première vue paraître tautologique en ce qu'elle revient, lorsqu'on la réduit, à poser que la somme des émissions de GES est égale... à la somme des émissions de GES. Mais il faut la voir non pas comme une équation à une seule solution qu'il faudrait résoudre, mais plutôt comme une façon de **poser un problème**, et de **mettre en avant les différents leviers** qui existent pour faire baisser les GES, de façon générale ou pour un secteur particulier de l'économie. Prenons à grands traits deux exemples qui concernent des secteurs majeurs d'émission de GES en France, les véhicules particuliers et le chauffage résidentiel.

Les véhicules particuliers, qui restent dans leur immense majorité propulsés par des dérivés du pétrole, représentent 72 MtCO₂e en 2018, soit environ 16% des émissions nationales. Les leviers pour diminuer leurs émissions sont la limitation du parc de véhicules, la diminution de leur usage (nombre de km/ véhicule), qui passe en particulier par les mesures favorisant le covoiturage, la réduction de la vitesse ou le report vers d'autres modes de déplacements moins carbonés, et enfin l'amélioration du taux d'émission des véhicules neufs, performance qui stagne depuis plusieurs années pour les véhicules thermiques, et qui rend plus nécessaire la transition vers les véhicules électriques.

Deuxième exemple, le chauffage résidentiel qui représente pour sa part 48 MtCO₂e en 2018, soit environ 11% des émissions nationales. Les leviers pour diminuer les émissions liées au chauffage sont principalement la réduction de la surface de logement par ménage, la réduction de la consommation, soit en améliorant l'isolation des logements, soit en incitant les résidents

¹⁹ Equation qui pourrait s'écrire par exemple dans sa généralité : Emissions de GES = Contenu en GES de l'énergie x Intensité énergétique de l'économie x Production par personne x Population

à ne pas surchauffer, et enfin la sortie du marché des modes de chauffage fortement émetteurs comme le fioul.

On voit à travers ces exemples que la capacité d'action dans chaque secteur peut reposer sur des leviers en faveur de la **sobriété**, en faveur de **l'efficacité énergétique** et en faveur de la **décarbonation** des vecteurs énergétiques. Ce dernier levier implique, ce qui peut paraître contre-intuitif, de prévoir une place **plus importante pour l'électricité** dans la consommation d'énergie, à condition que cette électricité soit décarbonée, et c'est particulièrement dans cette mesure que le développement des énergies renouvelables peut apparaître stratégique. Cette façon d'appréhender la question de la réduction des GES est nous semble-t-il partagée par les parties, et elle est le point de départ de la SNBC (voir par ex SNBC2 p.12)

Pour sa part le gouvernement s'appuie sur une étude du cabinet BCG, qui cherche à analyser les différents secteurs de l'économie dans lesquels il faut actionner les leviers de la décarbonation des vecteurs énergétiques, d'efficacité énergétique et de sobriété et qui présente sur neuf domaines clés représentant 80% des émissions françaises une analyse des mesures prises ou à prendre dans le cadre de la loi Climat et Résilience en cours de discussion. Elle estime que les mesures prises ou en discussion couvrent **l'ensemble** des gisements de baisse d'émission de GES. Elle indique « *Le potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre visé par l'ensemble des mesures déjà prises au cours du quinquennat et proposées dans le projet de loi « Climat et Résilience » est globalement à la hauteur de l'objectif de 2030, sous réserve de leur exécution intégrale et volontariste. L'atteinte de ce potentiel suppose néanmoins d'engager des moyens inédits et une mobilisation massive et pérenne de l'ensemble des composantes de la Nation.* ».

Les associations intervenantes ont produit une étude du cabinet Carbone 4, qui fait valoir que l'atteinte de l'objectif de la France en 2030 devra nécessairement passer par la transformation profonde de nos systèmes socio-techniques, de nos modes de production et de nos infrastructures.

Cette étude entend effectuer une évaluation spécifique de 3 secteurs contributeurs majeurs de GES en France, le transport des personnes, le logement et l'agriculture, en passant au crible les politiques menées en France, tout en indiquant ne pas proposer un scénario alternatif davantage à même d'atteindre l'objectif de 2030.

Elle définit des paramètres structurants, dont l'évolution permettrait d'établir si une réduction suffisante des GES est possible, et cherche à évaluer cette évolution, au regard des mesures prises par l'Etat ses dernières années ou de celles qui sont envisagées. Elle estime que seuls 2 des 11 paramètres identifiés ont une chance d'atteindre leur valeur cible en 2030 et que le retard important sur leur objectif GES de ces trois secteurs ne sera pas comblé par ailleurs, de sorte que l'objectif global de réduction de 40% ne sera pas atteint.

Le gouvernement fait valoir que le choix de ces 11 paramètres présente un certain caractère arbitraire ou en tous cas pas parfaitement déterminant, et nous sommes prêt à le suivre dans une certaine mesure, surtout lorsqu'il s'agit de soutenir que les effets des politiques publiques

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.

ne peuvent pas se limiter aux effets **immédiats** des mesures prises secteur par secteur, a fortiori sous-secteur par sous-secteur. Parmi les 11 paramètres structurants retenus par les intervenants, figure par exemple la part modale du vélo. Il nous paraît assez évident que si le développement de l'usage du vélo est en soit favorable à la réduction des GES, un tel report modal peut soit traduire un moindre usage des véhicules individuels ce qui est favorable, soit traduire un moindre usage des transports collectifs au profit d'une augmentation à la fois de l'usage du vélo et de la voiture individuelle (thermique) ce qui ne serait pas favorable à cette réduction.

Nous souhaitons illustrer ici simplement les **limites** d'une analyse secteur par secteur, analyse qui est **nécessaire** pour **identifier** les leviers d'action, mais qui n'est pas **suffisante** pour **évaluer** l'efficacité des mesures prises, ou plus précisément l'évolution des émissions dans un secteur donné, toutes évolutions comprises. Il nous paraît révélateur que les travaux menés par la convention citoyenne pour le climat, composée de citoyens tirés au sort et dont le mandat était « *de définir une série de mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990) dans un esprit de justice sociale* », ont fait le choix de ne pas chiffrer l'impact attendu des 149 propositions qui ont été élaborées. De son côté la commune de Grande Synthe souligne dans ses écritures un certain nombre d'incohérences dans les chiffres mis en avant par le gouvernement, mais il nous semble qu'il faut reconnaître que ces exercices de modélisation restent aujourd'hui imparfaits et que leur capacité à prédire avec la plus grande précision les effets de réduction des GES sont encore limités.

Nous voudrions également insister une dernière fois sur le fait que, s'agissant des mesures à prendre, il nous paraît clair que la référence à un objectif de réduction des GES ne donne pas un titre au juge administratif pour entrer dans le détail de chacune des mesures qui pourraient ou devraient être prises, ce qui, vous l'aurez compris, n'est pas la même chose que de vérifier si les mesures qu'a choisi de mettre en œuvre le gouvernement sont compatibles avec la trajectoire fixée.

En l'espèce, ce débat de la compatibilité nous paraît, au moins provisoirement, tourner court. Si l'on regarde l'évolution des émissions de GES, les mesures non encore définitives des émissions pour l'année 2020 apparaissent en trompe l'œil en raison de la crise sanitaire. Comme nous l'avons déjà dit, le rebasage des budgets carbone en avril 2020 rend l'effort à fournir dans la décennie en cours encore plus important.

Les constats émis par les différents organismes qui se sont prononcés (formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable, HCC, CESE), du caractère trop lent de la baisse des émissions sur la période passée récente ne sont pas remis en cause par le gouvernement. Ils nous paraissent confirmer le fait que, quelle que soit la marge d'incertitude des calculs et des effets des mesures, cette incertitude ne joue pas en l'état en faveur du gouvernement, la poursuite des choses sans mesure supplémentaires à engager rapidement ne conduisant pas à permettre d'atteindre les objectifs de 2030.

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 Gouvernement au demeurant ne soutient pas que son refus était légal parce qu'à la date où vous allez statuer il estime avoir pris les mesures nécessaires, il met en avant les mesures déjà prises et celles qui le seront une fois la loi « Climat et résilience » votée, qui après une première lecture à l'Assemblée nationale doit être discutée en séance publique à partir de la semaine prochaine au Sénat, dans une procédure où l'urgence a été déclarée. Il est difficile de préjuger de leur efficacité mais il n'est pas soutenu qu'elles viendraient *en plus* de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de 2030. Dans ces conditions vous ne pourrez que constater l'illégalité du refus attaqué.

Vous êtes saisi d'une demande d'injonction de prendre les mesures nécessaires sous six mois. Il nous semble que ce délai est court, au regard de la complexité et de la multiplicité des textes réglementaires à adopter, en particulier s'agissant des textes d'application d'une loi qui n'est pas encore adoptée et promulguée. Par analogie, vous estimez en général que le retard à prendre des textes d'application de la loi devient fautif passé un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi. Nous vous proposons donc d'assortir votre annulation d'une injonction de prendre les textes nécessaires sous un délai de 9 mois.

Tel est le sens de nos conclusions.

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.