

## **Regards croisés du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation**

\*\*\*\*\*

**« L'environnement : les citoyens, le droit, les juges »**

\*\*\*\*\*

**Cour de cassation  
Vendredi 21 mai 2021**

\*\*\*\*\*

**Introduction de Bruno Lasserre<sup>1</sup>,  
vice-président du Conseil d'Etat**

Madame la première présidente,  
Monsieur le procureur général,  
Monsieur l'ambassadeur,  
Monsieur le consul,  
Madame la membre du Conseil constitutionnel,  
Monsieur le juge de la Cour européenne des droits de l'homme,  
Mesdames et Messieurs les présidents de juridiction,  
Monsieur le président de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation,  
Mesdames et Messieurs les juges,  
Mesdames et Messieurs les professeurs,  
Mesdames et Messieurs les avocats,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers amis,

Je suis très heureux d'être parmi vous dans cette grande chambre de la Cour de cassation, qui est le cœur vibrant de votre institution, pour ouvrir la 6<sup>ème</sup> édition des *Regards croisés du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*. Vous avez déjà évoqué, Madame la première présidente et Monsieur le procureur général, tout ce que ces rencontres biennuelles apportent au dialogue indispensable entre nos deux ordres de juridictions, ainsi qu'à celui que nous entretenons avec d'autres institutions françaises, européennes et étrangères, et avec la société civile, et je me réjouis de constater une nouvelle fois que nous sommes de ce point de vue parfaitement d'accord.

---

<sup>1</sup> Texte écrit en collaboration avec Guillaume Halard, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat

Aussi, nous n'en sommes qu'à l'introduction mais beaucoup a déjà été dit sur la transversalité des problématiques environnementales et, par un effet de miroir, sur celle du droit de l'environnement, qui concerne aujourd'hui toutes les branches du droit, tous les juges et tous les Etats, tout du moins dès que l'on aborde la question fondamentale du changement climatique.

C'est sur ce dernier sujet que je centrerai ce matin mon propos. Je suis bien conscient qu'à trop parler du climat, on risque de laisser dans l'ombre d'autres problèmes environnementaux qui, pour certains, nous menacent tout autant, voire plus directement encore et surtout à plus brève échéance : ainsi, par exemple, le recul de la biodiversité ou la pollution de l'air. Mais la lutte contre le changement climatique n'en est pas moins devenue la « lutte-mère » ; celle qui, par son ampleur et le fait qu'elle concerne sans exception tous les êtres humains, symbolise aujourd'hui et donne son souffle au mouvement général en faveur de l'environnement. Elle se présente ce faisant comme un laboratoire dans lequel sont élaborés et testés de nouveaux moyens d'action juridiques, derrière lesquels se cachent en réalité le modèle de société dans lequel nous souhaitons vivre demain, et à travers lesquels sont définies les réponses à la question : « quel monde allons-nous laisser aux générations qui nous succéderont ? ». Un laboratoire dans lequel les citoyens, pour reprendre les mots de Yann Aguila, s'imposent petit à petit comme les « gardiens » des engagements des Etats, et, afin de pallier leurs carences, forment avec les juges ce que Madame la première présidente a justement appelé un « trait d'union », et qu'on pourrait aussi appeler un « binôme<sup>2</sup> ».

Ce rôle nouveau que le juge est appelé à jouer sur le devant de la scène climatique pose toutefois de nombreuses questions : sur ses méthodes, sur ses moyens, mais aussi sur sa légitimité à intervenir dans un domaine réservé jusqu'il y a peu au politique. Ce sont ces questions que j'aimerais explorer en revenant brièvement sur la décision rendue par le Conseil d'Etat le 19 novembre 2020 dans l'affaire dite « commune de Grande Synthe<sup>3</sup> », ainsi que sur celles rendues par l'Assemblée du contentieux le 10 juillet 2020 sur la requête des Amis de la Terre<sup>4</sup> et par le tribunal administratif de Paris dans « l'Affaire du Siècle<sup>5</sup> ».

1) S'agissant en premier lieu de la méthode, je crois pouvoir dire que la décision *commune de Grande Synthe* innove à au moins trois égards.

D'abord en jugeant recevable la requête formée par la commune. On sait que le juge administratif a toujours apprécié de manière souple l'intérêt pour agir des requérants, en particulier dans le recours pour excès de pouvoir. Il n'était toutefois pas complètement évident de considérer qu'une commune est recevable à agir contre des

---

<sup>2</sup> Y. Aguila, « Petite typologie des actions climatiques contre l'Etat », AJDA 2019. 1853

<sup>3</sup> CE 19 novembre 2020, *Commune de Grande Synthe*, n° 427301

<sup>4</sup> CE Ass., 10 juillet 2020, *Les Amis de la Terre et autres*, n° 428409

<sup>5</sup> TA Paris, « février 2021, *Oxfam France et autres*, n° 1904967

décisions dont les effets sont par nature globaux, ni surtout que les effets du changement climatique sur celle de Grande Synthe, qui ne seront pas ressentis avant plusieurs décennies, étaient en l'espèce suffisamment certains. En accueillant son recours, le Conseil d'Etat signale donc l'ouverture de son prétoire au contentieux climatique. Il serait intéressant, à ce titre, de comparer les jurisprudences des différentes cours européennes, notamment la Cour de justice de l'Union européenne. Mais je ne vais pas plus loin sur cette question de l'accès au juge qui sera discutée par Juliane Kokott et Guillaume Hannotin cet après-midi.

Une deuxième innovation concerne la portée juridique conférée d'une part à l'Accord de Paris, auquel le Conseil d'Etat, suivi en cela par le tribunal administratif de Paris, a pour la première fois reconnu une force interprétative ; aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre inscrits dans le droit de l'Union et la loi nationale d'autre part, puisque le juge administratif franchit un pas décisif en jugeant que ces objectifs ne sont pas simplement programmatiques, mais bien contraignants. Le Conseil d'Etat a ce faisant ouvert une nouvelle veine dans un contentieux climatique que les juridictions européennes avaient jusque-là essentiellement appréhendé par le biais des droits fondamentaux, tout du moins dans leurs décisions les plus emblématiques. Ainsi, par exemple, les décisions *Urgenda*<sup>6</sup>, fondées sur les articles 2 et 8 de la convention européenne des droits de l'homme, et la récente décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe<sup>7</sup>, qui repose sur une disposition de la Loi fondamentale protégeant les « fondements naturels de la vie ». Or l'approche du juge varie sensiblement selon qu'il vérifie que l'Etat respecte des engagements précis et détaillés ou qu'il se demande si son action est conforme à des principes aussi généraux que le droit à la vie ou le droit au respect de la vie privée. Deux standards qui influent donc sur la méthode et, plus fondamentalement, sur le positionnement du juge, et qui seront examinés plus avant lors cette journée.

Enfin, le Conseil d'Etat s'est adapté au temps de la lutte contre le changement climatique en inaugurant un nouveau type de contrôle, qu'on peut appeler « contrôle de la trajectoire ». Les objectifs inscrits dans le droit ont beau avoir des horizons lointains – 2030, 2040 voire 2050 – le juge ne peut pas attendre 10, 20 ou 30 ans pour vérifier qu'ils ont été atteints, sauf à nier l'urgence qu'il y a à agir dès aujourd'hui, sauf à priver d'emblée son contrôle de tout effet utile compte tenu de la très forte inertie du climat. Le contrôle de la trajectoire s'apparente alors à un contrôle de conformité par anticipation, qui amène le juge à s'assurer, à la date à laquelle il statue, non pas que les objectifs *ont été* atteints, mais qu'ils *pourront* l'être, qu'ils sont *en voie d'être atteints*, qu'ils s'inscrivent dans une trajectoire crédible et vérifiable. Mais contrôler la crédibilité d'une trajectoire est délicat et demande des appréciations souvent très techniques, ce qui

---

<sup>6</sup> Cour suprême des Pays-Bas, 20 décembre 2020, *Pays-Bas c. Fondation Urgenda*, 19/00135

<sup>7</sup> Arrêt du 24 mars 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 (<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/FR/2021/bvg21-031.html>)

pose la question des moyens dont le juge dispose pour exercer effectivement son office de juge du contentieux climatique. J'ajoute en passant que par une sorte d'ironie de l'histoire, cette irruption du temps long dans le prétoire du juge administratif est arrivée au même moment où il était accaparé par le temps court de la gestion de la crise sanitaire – je pense aux centaines de référés dont il a été saisi à ce titre et qu'il a dû traiter dans les plus brefs délais, souvent moins de 48h. En même temps qu'il se projetait dans 20 ans, il devenait donc le juge de l'instant. Et cet écartèlement – qui, je vous rassure, n'est pas aussi désagréable qu'on pourrait le croire – est de nos jours indispensable pour inspirer confiance dans la justice.

2) Il me semble donc, en deuxième lieu, que le renouveau du contentieux environnemental pose un défi au juge, qui va devoir tout à la fois veiller à ne pas se laisser dépasser par l'expertise scientifique et recueillir toutes les informations nécessaires lorsqu'il devra, par exemple, définir ses injonctions. Au-delà des questions de formation, voire de recrutement qui pourraient se poser, un approfondissement de l'instruction contradictoire s'impose d'ores et déjà. C'est le sens des suppléments d'instruction prononcés par le Conseil d'Etat dans l'affaire *commune de Grande Synthe* et par le tribunal administratif de Paris dans l'*Affaire du siècle*, le premier pour que le gouvernement établisse la crédibilité de la trajectoire actuelle, le second pour déterminer les conditions d'une réparation en nature du préjudice écologique constaté. Les décisions finales doivent être prononcées au début de l'été.

Le développement de l'oralité au Conseil d'Etat va dans le sens de cet approfondissement de l'instruction : une expérimentation<sup>8</sup> est en cours à la section du contentieux pour des séances d'instruction orale, au cours desquelles le juge invite les parties et, le cas échéant, d'autres personnes – experts, professionnels – à discuter de manière informelle des questions qu'il se pose. L'expérimentation porte aussi sur les séances de jugement. Je suis convaincu que ces discussions orales ont beaucoup à apporter au juge pour mieux approcher, voire faire surgir la vérité des dossiers, et qu'elles ne tarderont pas à révéler toute leur utilité en matière environnementale, qui s'y prête parfaitement.

Le renouveau du contentieux environnemental pose également la question des moyens dont dispose le juge pour garantir l'exécution de ses décisions. Car les actions que le juge sera susceptible d'imposer aux pouvoirs publics dans cette matière sont potentiellement très lourdes. Par sa décision « Les Amis de la terre », l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a prononcé une astreinte de 10 millions d'euros par semestre afin de forcer l'Etat à exécuter ses injonctions en matière de qualité de l'air : cette décision montre clairement que le juge est prêt à recourir, s'il le faut, aux « grands moyens ». Les juges n'ont en effet pas d'autre choix que d'adapter leurs pratiques aux enjeux des contentieux qu'ils ont à connaître, sauf à anéantir leur crédibilité et leur

---

<sup>8</sup> Décret n° 2020-1404 du 18 novembre 2020 portant expérimentation au Conseil d'Etat des procédures d'instruction orale et d'audience d'instruction et modifiant le code de justice administrative

légitimité. C'est la clé de la confiance que leur accorde les justiciables. Cette question occupera les intervenants de la seconde table ronde, et je ne vais pas plus loin.

3) Je ne vais pas plus loin sauf à dire, pour terminer, que la légitimité du juge dépendra aussi de sa capacité à rendre des décisions réalistes, effectivement exécutoires et politiquement acceptables. Il y a un risque certain pour le juge à donner l'impression qu'il se substitue au pouvoir politique dans ces domaines où l'action publique est aux prises avec une très grande complexité et de très grandes contraintes. De ce point de vue, la méthode mise en œuvre dans l'affaire *commune de Grande Synthe* me paraît sage : le Conseil d'Etat n'a pas défini lui-même ce qui est désirable pour lutter contre le changement climatique ; il s'est contenté – mais c'est déjà beaucoup – de prendre au mot le gouvernement en lui demandant de rendre des comptes sur les engagements précis qu'il avait pris dans l'Accord de Paris et traduits dans la loi. En faisant de son prétoire un lieu de transparence et de responsabilité pour le politique, le juge garantit, je le crois, l'acceptabilité de ses décisions.

On le voit, Mesdames et Messieurs, mes chers amis, les premiers pas du contentieux climatique en France ouvrent une multitude de pistes de réflexions. J'espère que celle que j'ai identifiées à partir de cette petite étude de cas nourriront les discussions des tables rondes de cette journée, qui s'annonce dense et passionnante. Je m'empresse donc d'en finir en remerciant une nouvelle fois la Cour de cassation, sa première présidente et son procureur général, de nous accueillir aujourd'hui, ainsi que tous les intervenants qui se succéderont tout au long de cette journée. Je vous remercie.