

L'injonction faite par le Conseil d'État français au Gouvernement d'agir dans les neuf mois contre le changement climatique.

Article de Émile BODART

Pour la première fois, en Belgique, le 17 juin 2021, une juridiction s'est prononcée de manière substantielle sur la question de savoir si les pouvoirs publics belges ont respecté leurs engagements en matière de changements climatiques. La reconnaissance de la responsabilité extracontractuelle de l'État fédéral belge et de ses trois régions par le Tribunal de première instance de Bruxelles, est une grande avancée. On regrettera néanmoins qu'aucune injonction n'ait été prononcée à leur égard.

Justement, puisque, selon la citation attribuée à N. Boileau, « c'est du choc des idées que jaillit la lumière », il sera intéressant de se concentrer dans cet article sur la décision récente du Conseil d'État français, rendue le 1er juillet 2021 par les 6ème et 5ème chambres réunies de la section du contentieux. Il s'agit, selon les mots du rapporteur public S. Hoyneck, du « premier contentieux climatique »¹ auquel le Conseil d'État français est confronté.

À l'origine de cette affaire, se trouve la Commune de Grande-Synthe représentée par M. Carême qui était alors maire de la commune au moment de l'introduction de la requête. Cette Commune est désormais connue pour la qualité de ses démarches juridictionnelles. En l'espèce, elle avait demandé aux pouvoirs publics (à savoir le président de la République, le Premier ministre et le Ministre de la Transition écologique), par courriers du 19 novembre 2018, qu'ils « [prennent] toutes dispositions d'initiatives législative ou réglementaire pour "rendre obligatoire la priorité climatique" et pour interdire toutes mesures susceptibles d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre », qu'ils « [mettent] en œuvre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique » et enfin, troisième demande, celle visant à ce que soient prises « toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations consenties par la France voire à aller au-delà ».

Il a été accusé réception de ces demandes les 20 et 21 novembre 2018. L'absence de réponse dans le délai légal de droit commun de deux mois par les autorités sollicitées a fait naître une réponse implicite de refus. C'est ce dernier que la Commune a donc attaqué, avec un premier arrêt rendu par le Conseil d'État le 19 novembre 2020². Les deux premières demandes susmentionnées avaient alors été rejetées, tandis que la troisième n'avait pas été complètement écartée. Seulement, les juges du palais royal avaient ordonné un supplément d'instruction tendant à la production des « éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé [par les pouvoirs publics] 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 »³. Ce dernier règlement, 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, « établit pour les États membres des obligations relatives à leurs contributions minimales pour la période

¹ Conclusions sur CE, 19 nov. 2020, n° 427301, *Commune de Grande-Synthe*

² CE, 19 nov. 2020, n° 427301, *Commune de Grande-Synthe*

³ *Ibid.*, pt. 16

2021-2030, en vue d'atteindre l'objectif de l'Union de réduire, d'ici à 2030, ses émissions de gaz à effet de serre de 30 % par rapport aux niveaux de 2005 dans les secteurs relevant de l'article 2 du présent règlement, et contribue à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris »⁴. En vertu de l'article 4 alinéa 1er du même règlement, relatif aux niveaux annuels d'émissions pour la période 2021-2030, « chaque État membre limite ses émissions de gaz à effet de serre, en 2030, en respectant au moins le pourcentage fixé pour cet État membre à l'annexe I par rapport au niveau de ses émissions de gaz à effet de serre en 2005, déterminé conformément au paragraphe 3 du présent article »⁵. Cette annexe I du règlement fixe pour la France une obligation de réduction des émissions de gaz à effet de serre de - 37 % en 2030 par rapport à leur niveau de 2005.

Dans son arrêt du 1er juillet 2021, après avoir pris connaissance des nouveaux éléments et motifs qu'elle avait demandés, la juridiction administrative suprême reçoit positivement la demande de la requérante et annule donc le refus implicite de l'administration. C'est à cet effet qu'elle « enjoint au Premier ministre de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 avant le 31 mars 2022 ». Ainsi, alors que certains s'étaient abstenus, et c'était tout à leur honneur, de qualifier la première décision rendue dans cette affaire en date du 19 novembre 2020, « d'historique »⁶, il semblerait que le temps soit désormais venu de l'affirmer avec certitude : historique, elle l'est bel et bien.

Afin de comprendre comment le juge administratif français a finalement pu accepter de déclarer illégale la décision de refus des autorités publiques mais aussi ordonner une injonction visant au respect par les pouvoirs publics français des objectifs qu'ils se sont fixés sur la problématique du changement climatique, il convient de revenir plus en détail sur le contenu de cette affaire dans laquelle le juge fait preuve de beaucoup de pédagogie, ce qui peut certainement être justifié par la probable ampleur médiatique de l'affaire, et évidemment, par l'entrée en vigueur le 1er janvier 2019 du « Vade-mecum de la rédaction des décisions de la juridiction administrative ».

Le juge administratif français surpasse dans un premier temps par sa décision du 19 novembre 2020 des obstacles d'ordre « théorique », que sont le nécessaire effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir (I) et le principe de l'effet direct des dispositions de droit international (II). C'est ensuite dans sa décision du 1er juillet 2021, grâce aux éléments supplémentaires qu'il a en sa possession, qu'il parvient à se prononcer concrètement sur le non-respect par le Gouvernement des objectifs de réduction des émissions de CO2 inscrits dans les textes (III).

I. Le nécessaire effet utile

⁴ Règlement (UE) n°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 et modifiant

le règlement (UE) n° 525/2013, art. 1er

⁵ Règlement (UE) n°2018/842, *Ibid.*, art. 4 al. 1er

⁶ H. DELZANGLES, « Le premier « recours climatique » en France : une affaire à suivre ! », *AJDA*, 2021, p. 217

Dans l'arrêt du 19 novembre 2020, il avait été fait état d'un nécessaire « effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à la demande de la commune requérante », que le juge administratif avait alors reconnu et déclaré comme résidant dans « l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de prendre les mesures jugées nécessaires »⁷. Cette référence à l'effet utile de la décision de justice n'est pas nouvelle et s'inscrit dans le prolongement des arrêts Association des Américains accidentels⁸ et Stassen⁹, dans lesquels le juge avait déjà pris comme date d'appréciation de la légalité d'un acte dans le contentieux de l'excès de pouvoir, le jour du jugement, et non celui de l'édition de l'acte litigieux. La raison à cela étant ici qu'il s'est écoulé un certain temps entre le jour de la décision administrative et le jour du jugement, temps non négligeable en matière de changement climatique. Par ailleurs, le rapporteur public avait proposé de ne pas attendre les échéances de 2030 ou de 2050 pour vérifier si les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre seraient effectivement atteints, proposition ayant donc été suivie.

Notons également que l'effet utile est un principe, c'est-à-dire qu'il n'énonce pas « les conséquences de la réalisation de certaines conditions » mais constitue « un standard politico-moral qu'il faudrait observer et [qui est] pris en compte par le juge dans sa décision »¹⁰. Ainsi, il est utilisé par le juge comme une sorte de justification « politique » à son pragmatisme, et il « fournit plus largement une clé d'explication du mouvement de sécurisation des actes administratifs »¹¹. Cette volonté du juge administratif de faire prévaloir l'effet utile dans ses décisions n'est que la conséquence de l'évolution de son office, avec les lois du 8 février 1995¹² sur les injonctions et du 30 juin 2000¹³ sur les procédures d'urgence, qui ont joué un rôle primordial et qui lui ont offert les moyens d'étendre les frontières de son contrôle juridictionnel, avec l'objectif de faire primer l'État de droit dans des domaines tels que celui du droit de l'environnement.

Cette analyse de l'affaire Commune de Grande-Synthe permet de mettre en perspective au moins un élément évident : les pouvoirs d'injonction dont le juge administratif français bénéficie, et qu'il met en œuvre avec une certaine audace en l'occurrence, sont fondés sur une loi datant d'il y a près de 26 ans. Le contentieux français se fonde tantôt sur les articles 1246 et suivants du Code civil, relatifs au préjudice écologique¹⁴, tantôt sur l'article L. 100-4 du code de l'énergie ainsi que l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018¹⁵. Notons enfin qu'à l'issue de ce délai, une astreinte financière pourra être prononcée par le Conseil d'État s'il considère que les mesures qu'il a ordonnées n'ont pas été prises, ou qu'elles ne sont pas suffisantes.

⁷ CE, 19 nov. 2020, *préc.*, pt. 8

⁸ CE, ass., 19 juill. 2019, n° 424216, JurisData n° 2019-014151

⁹ CE, 28 févr. 2020, n° 433886, JurisData n° 2020-002581

¹⁰ O. DUBOS, « L'effet utile et l'effectivité dans l'Union européenne : identification normative » in Bouveresse, A. et Ritleng, D. (dir.), *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 49-62

¹¹ B. SEILLER, « Encore du changement dans le contentieux de l'abrogation des actes réglementaires », *Gaz. Pal.*, 2019, n° 359z4, p. 34

¹² Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative

¹³ Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives

¹⁴ T.A. de Paris, 3 février 2021, 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1

¹⁵ CE, 1^{er} juillet 2021, *préc.*, pt. 6

Il ne faut cependant pas manquer de se demander jusqu'où l'État de droit et le besoin de justice dans une société peuvent justifier l'intervention du juge dans les choix de politiques publiques pris en vertu d'une légitimité démocratique qu'il n'a pas ? Cette problématique se pose d'autant plus face à une « question aussi complexe que la lutte contre les changements climatiques dont la résolution est un défi économique, social, politique et juridique »¹⁶. Il semblerait que ce soit l'urgence à faire face au changement climatique qui permette au juge de légitimer ces pouvoirs d'injonction. D'autant plus qu'il adopte tout de même une position acceptable, n'indiquant pas au Gouvernement quelles mesures doivent être prises. Une limite que le juge n'a pas pu franchir, les membres du Conseil d'État considérant eux-mêmes que cela relevait de « choix politiques ».

II. L'obstacle de l'effet direct des dispositions de droit international

La prise en considération du droit international interpelle. En principe, une disposition de droit international n'est pas susceptible de produire des effets directs¹⁷. Cela signifie que cette disposition ne peut bénéficier aux particuliers en ce qu'ils se prévaudraient devant la juridiction administrative française des droits qu'elle serait susceptible de contenir. Cependant, il importe selon les juges du Palais royal que cette même disposition internationale soit prise en considération « dans l'interprétation des dispositions de droit national »¹⁸. Puis ceux-ci de conclure que « l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 fixé à l'article L. 100-4 du Code de l'énergie, qui mentionne désormais expressément la CCNUCC ainsi que l'accord de Paris, a pour objet d'assurer, pour ce qui concerne la France, la mise en œuvre effective des principes posés par cette convention et cet accord ». Il est donc étonnant de constater que le Conseil d'État confère par cette décision une valeur normative à l'objectif de réduction des émissions mentionné à l'article L. 100-4 du Code de l'énergie alors même que le Conseil constitutionnel était venu préciser que cet article du Code de l'énergie est dépourvu d'une telle valeur dans sa décision du 13 août 2015 sur la loi relative à la transition énergétique vers la croissance verte (TECV)¹⁹. Il faut cependant relativiser cette « opposition », puisque comme cela a déjà été souligné, en matière de changement climatique, les données évoluent rapidement, et c'est bien le propre de la jurisprudence administrative française, que de faire en sorte de s'adapter à de telles évolutions lorsque le juge estime cela nécessaire.

III. Des faits évidents justifiant une injonction historique

Ces points étant soulignés, il est désormais possible d'en venir à l'arrêt du 1^{er} juillet 2021, dont il ressort un aspect beaucoup plus concret, puisque tous les obstacles susceptibles d'empêcher le juge de traiter la question de fond qui lui était posée avaient déjà été écartés.

Le Conseil d'État s'appuie sur les éléments et documents produits suite au supplément d'instruction qu'il avait ordonné, et plus particulièrement sur les données provisoires collectées par le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA). Ce dernier relève que « les émissions de gaz à effet de serre nationales se sont élevées à environ 441 Mt CO₂ eq. en 2019 ». Cependant, « si, ainsi que le souligne la ministre, ce niveau d'émissions de gaz à effet de serre permet de regarder la France comme un des pays

¹⁶ J.-C. ROTOULLIÉ, "Le recours pour excès de pouvoir au service de la lutte contre le réchauffement climatique ? », *Dr. adm.*, 2021, comm. 14

¹⁷ En l'occurrence, l'article 2 de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992 et l'article 2 de l'accord de Paris du 12 décembre 2015, conclu dans le cadre de la conférence des parties mentionnée à l'article 7 de la convention-cadre

¹⁸ CE, 19 nov. 2020, *préc.*, pt. 12

¹⁹ Cons. const., 13 août 2015, n° 2015-718 DC

industrialisés les plus sobres en la matière, les émissions 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, à 8,1 t. CO2/hab. s'agissant de la Chine et à 16,1 t. CO2/hab. pour les Etats-Unis, et si, ainsi qu'elle le souligne également, le niveau d'émissions en 2019 correspond au plafond indicatif annuel du 2^{ème} budget carbone tel qu'il résulte du décret du 21 avril 2020, fixé à 443 Mt CO2 eq., et à une diminution de l'ordre de 0,9 % par rapport à 2018, cette réduction apparaît toutefois limitée alors que le 1^{er} budget carbone (2015-2018) visait une diminution de l'ordre 1,9 % par an et que le 3^{ème} budget carbone (2024-2028) prévoit, selon la [stratégie nationale bas carbone (SNBC)] révisée par le décret, une réduction de 3 % en moyenne par an, dès 2025 »²⁰.

De plus, le Conseil d'État se fonde sur plusieurs rapports et avis publiés entre 2019 et 2021 par la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et par le [Haut conseil pour le climat (HCC)] dont il ressort que « la nouvelle trajectoire de diminution des émissions de gaz à effet de serre implique l'adoption de mesures supplémentaires à court terme pour être en mesure d'obtenir l'accélération de la réduction des émissions de gaz à effet de serre visée à partir de 2023 », à savoir, une diminution de l'ordre de 12% prévue sur la période de cinq ans entre 2024 et 2028, correspondant au 3^{ème} budget carbone.

Enfin, il est fait référence à l'absence de contestation sérieuse par la ministre de la transition écologique, « admettant que, sur la base des seules mesures déjà en vigueur, les objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre fixés pour 2030 ne pourraient pas être atteints », dès lors qu'elle affirme que la diminution des émissions de gaz à effet de serre sera de l'ordre de seulement 38% en 2030, au regard des différentes mesures prévues par le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Bien que le juge endosse une responsabilité importante avec une telle décision, et par là, assume un rôle qu'on ne peut que saluer, il reste difficile de se contenter du contentieux juridictionnel relatif au changement climatique. En effet, si l'on fait le compte, entre les prémisses de cette affaire et la date fixée du 31 mars 2022, ce sera en tout quatre années qui se seront écoulées. Or, le temps est désormais compté et ces années passées sont déjà excessives. En effet, avec des estimations telles que celles de l'Organisation météorologique mondiale, la probabilité que le seuil de +1,5 °C que les États signataires de l'Accord de Paris de 2015 se sont fixé comme objectif limite soit dépassé dès 2025, est déjà de 40 %.

Emile Bodart

²⁰ CE, 1er juillet 2021, n°427301, *Commune de Grande-Synthe*, pt. 4