

## [Jurisprudence] Le Conseil d'Etat donne trois mois au Gouvernement pour justifier du respect de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixée à l'horizon 2030

Réf. : CE 5° et 6° ch.-r., 19 novembre 2020, n° 427301, publié au recueil Lebon ([N° Lexbase : A944734N](#))

N5592BYR



par Alice Bouillié, Avocat au barreau de Paris, cabinet Gide Loyrette Nouel, le 02-12-2020

**Mots-clés :** environnement • gaz à effet de serre • climat

**Dans la lignée des nombreux contentieux climatiques émergents depuis maintenant quelques années et des décisions rendues par plusieurs hautes juridictions notamment européennes, le Conseil d'État a été amené à se prononcer pour la première fois sur la question du respect par le Gouvernement des engagements pris en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans un arrêt en date du 19 novembre 2020, la Haute juridiction fait le constat, d'une part, que la France a régulièrement, depuis 2015, dépassé les budgets carbone qu'elle s'était assignés, d'autre part, que les dernières mesures adoptées tendent à reporter l'essentiel des efforts en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre sur la période postérieure à 2020 « selon une trajectoire qui n'a jamais été atteinte jusqu'ici ». A partir de ce constat, le Conseil d'État ordonne un supplément d'instruction visant à vérifier que le refus du Gouvernement de prendre des mesures plus strictes est compatible avec l'objectif d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030.**

En l'espèce, la commune de Grande-Synthe (Hauts-de-France) et son maire alors en exercice, agissant également en son nom personnel, ont saisi le Conseil d'État d'une requête visant à annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de rejets opposées par le Président de la République, le Premier Ministre et le Ministre de la transition écologique et solidaire à leurs demandes tendant :

- d'une part, à ce que soient prises toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre de manière à respecter *a minima* les engagements pris par la France au niveau national et international ;
- d'autre part, à ce que soient mises en œuvre des mesures d'adaptation au changement climatique ;
- enfin, à ce que soient prises toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires afin de de « rendre obligatoire la priorité climatique » et interdire toute mesures susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre.

Les requérants sollicitaient également du Conseil d'État qu'il enjoigne au Premier Ministre et au ministre de la Transition écologique et solidaire de prendre les mesures et dispositions précitées dans un délai maximum de six mois.

Enfin, il était demandé au Conseil d'État, à titre subsidiaire, de transmettre à la Cour de justice de l'Union Européenne plusieurs questions préjudicielles portant sur l'interprétation des stipulations des articles 2, 3 et 4 de l'Accord de Paris afin de déterminer si celles-ci constituent des dispositions d'effet direct dont les particuliers sont fondés à se prévaloir, ainsi que de diverses dispositions de la [décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, relative à l'effort à](#)

**fournir par les Etat membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction des émissions jusqu'en 2020**, et des Directives 2012/27/UE du 25 octobre 2012, relative à l'efficacité énergétique ([N° Lexbase : L5486IUQ](#)) et 2009/28/CE du 23 avril 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ([N° Lexbase : L3135IET](#)).

Les Villes de Paris et Grenoble, ainsi que plusieurs associations de protection de l'environnement sont intervenues à l'instance à l'appui des demandes de la commune de Grande-Synthe et de son maire.

Dans son arrêt du 19 novembre 2020, le Conseil d'État rejette au préalable les demandes des requérants tendant à l'annulation des décisions implicites portant refus de prendre des dispositions à caractère législatif en raison de son incompétence pour connaître de décisions touchant aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels.

Le Conseil d'État se prononce ensuite sur l'intérêt à agir des requérants et intervenants (I), avant de s'interroger sur la légalité 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 (II).

### **I - L'intérêt à agir en matière climatique**

Conformément à sa jurisprudence en matière de recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'État a dû en premier lieu trancher la question de savoir si le refus opposé par le Gouvernement affectait de façon suffisamment spéciale, certaine et directe les intérêts des requérants.

#### **A - L'intérêt à agir des collectivités locales et des associations**

La question de l'existence d'une atteinte spéciale, certaine et directe portée aux intérêts des requérants n'était pas sans poser de difficulté dès lors que le dérèglement climatique impacte l'ensemble des territoires.

A cet égard, le rapporteur public, Stéphane Hoynck, relève dans ses conclusions sur l'affaire que l'appréciation du caractère spécial d'un préjudice, visant à éviter que les recours en excès de pouvoir se transforment en actions populaires, ne saurait faire obstacle à ce qu'un requérant puisse se prévaloir d'un intérêt qui serait commun à l'ensemble de la communauté nationale.

La Haute juridiction relève dans son arrêt que le territoire de la Commune de Grande-Synthe est, compte tenu de sa position géographique, particulièrement exposé aux effets du dérèglement climatique, notamment aux risques accrus d'inondations et de fortes sécheresses. Il estime, en conséquence, que la décision de refus contestée affecte de façon suffisamment spéciale les intérêts de la commune de Grande-Synthe pour justifier de la recevabilité de son recours.

Suivant le même raisonnement, le Conseil d'État considère comme également recevables les interventions des villes de Paris et de Grenoble identifiées par l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique comme relevant d'un indice d'exposition aux risques climatiques qualifié de très fort.

Enfin, il accueille classiquement l'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement intervenantes au regard de leurs objets statutaires.

#### **B - L'absence d'intérêt à agir des citoyens en cette seule qualité**

Le recours du maire de Grande-Synthe en son nom personnel est en revanche jugé irrecevable. Le Conseil d'État estime en effet que la circonstance qu'il réside sur le territoire de la Commune de Grande-Synthe et se prévale de sa qualité de citoyen ne suffit pas à justifier de son intérêt à agir.

Ainsi, si l'arrêt du 19 novembre 2020 ouvre des perspectives d'action aux collectivités locales en matière de contentieux climatique, il ferme en revanche la porte aux actions de citoyens se prévalant de cette seule qualité et ne démontrant pas un préjudice spécial.

### **II - La légalité 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**

Après avoir tranché la question de l'intérêt à agir en matière de contentieux climatique, le Conseil d'État s'est interrogé, sans encore répondre à la question, sur la légalité du refus opposé aux requérants de prendre toute mesure utile pour permettre d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre.

#### **A - L'appréciation de la nature et de la portée des règles applicables en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre**

Le premier temps du raisonnement a consisté pour le Conseil d'État à établir, parmi les nombreux textes invoqués par les requérants, les règles applicables à la décision attaquée, leur nature, leur portée et leur opposabilité.

Il juge à cet égard que les dispositions la Convention cadre des Nations Unies (CCNUCC) sur les changements climatiques du 9

mai 1992, et des Accords de Paris du 12 décembre 2015, conclus dans le cadre de cette convention, sont dépourvues d'effet direct. Il rejette en conséquence le refus implicite du Gouvernement de mettre en œuvre des mesures d'adaptation immédiate au changement climatique fondées exclusivement sur la méconnaissance des stipulations de l'article 2 de l'Accord de Paris.

Il estime en revanche que ces engagements internationaux doivent être pris en considération dans l'interprétation des dispositions nationales, et plus particulièrement de l'article L.100-4 du Code de l'énergie ([N° Lexbase : L5422LTY](#)) qui y fait expressément référence.

Il en tire notamment la conséquence que l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030, fixé par la politique énergétique à l'article L.100-4 du Code de l'énergie, ne constitue pas un simple objectif programmatique, mais revêt un caractère contraignant pour l'Etat.

### **B - L'appréciation de la crédibilité du respect des engagements pris par la France en matière de réduction des d'émissions de gaz à effet de serre au regard des mesures mises en œuvre**

Dans un second temps du raisonnement, le Conseil d'État se penche sur les mesures mises en œuvre, et plus particulièrement sur les plafonds d'émission fixés par décrets, pour des périodes de cinq ans, en application des dispositions de l'article L. 222-1-A du Code de l'environnement ([N° Lexbase : L3019KGW](#)).

Au terme de cet examen, il fait le constat :

- d'une part, que les modifications apportées par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie bas carbone ([N° Lexbase : L7218LWA](#)), renvoient à la baisse l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre au terme de la période 2019-2023 (deuxième budget carbone), et prévoient ainsi un décalage de la trajectoire des émissions conduisant à reporter l'essentiel de l'effort de réduction après 2020 et ce « selon une trajectoire qui n'a jamais été atteinte jusqu'ici » ;

- d'autre part, que les données scientifiques les plus récentes, et en particulier les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) mettent au contraire en évidence une aggravation des risques climatiques, incitant la Commission Européenne à envisager d'adopter un objectif plus contraignant de 55 % de baisse des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990.

Face à ce double constat, il estime que les éléments produits au dossier ne suffisent pas à justifier de la compatibilité du refus implicite opposé par le Gouvernement de prendre des mesures utiles avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret du 21 avril 2020. Il ordonne, en conséquence, un supplément d'instruction de trois mois afin que les parties produisent tous les éléments lui permettant de se prononcer sur cette question.

En conclusion, le Conseil d'Etat a franchi une étape importante dans le contentieux climatique en se reconnaissant compétent pour statuer sur le respect par l'Etat des objectifs qu'il s'est fixés en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre.

Il ne s'est toutefois pas encore prononcé au fond sur la légalité de la décision dont il était saisi, et donc sur le caractère suffisant des mesures prises par le Gouvernement au jour de cette décision.

Il appartient désormais à l'Etat d'apporter tous les éléments utiles pour justifier de la crédibilité du respect des engagements pris par la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, compte tenu des mesures adoptées, notamment au regard de la mise en œuvre des politiques complémentaires d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables. Si les justifications apportées au terme de l'instruction complémentaire ne sont pas jugées suffisantes, le Conseil d'État pourra annuler le refus de prendre des mesures supplémentaires permettant de respecter la trajectoire prévue pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030, et enjoindre à l'Etat de prendre de telles mesures.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable