

# LE JUGE ADMINISTRATIF ENTRE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE : LA PERSPECTIVE FRANÇAISE

1. Les thèmes de l'environnement, de l'accélération du changement climatique, de l'extension des énergies renouvelables, du développement durable, de la transition énergétique, sont des thèmes fondamentaux de ce début du XXIème siècle et agitent les esprits. C'est ainsi que le 8 mai dernier des milliers de personnes ont organisé des marches pour le climat dans toute la France.

2. La galaxie climatique est animée par divers acteurs : les Nations Unies, notamment par l'intermédiaire du GEIC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat)<sup>1</sup> et de la CCNUCC (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques)<sup>2</sup>, les Etats, les collectivités locales, des organes consultatifs, comme par exemple en France le *Haut Conseil pour le climat*,<sup>3</sup> et surtout des ONG (organisations non gouvernementales) et des associations.

En France, les associations constituent un élément fondamental de la vie politique, sociale et juridique, puisqu'elles notamment lorsqu'elles agissent en tant que requérantes devant les juridictions. Dans le domaine de l'environnement et du climat, ces associations sont particulièrement actives, soit en tant que branche française d'un réseau international d'ONG, (et elles disposent alors de moyens imposants), soit en tant qu'associations exclusivement françaises. On peut citer ainsi *Oxfam France*, dont la directrice générale est Cécile Duflot, ex ministre du logement, membre de la confédération internationale Oxfam, fondée en 1995, qui réunit 19 organisations affiliées, et agit de concert dans 90 pays à travers le monde. On peut mentionner aussi la *Fondation française pour la nature et l'homme* (FNH) animée par Nicolas Hulot journaliste, animateur et producteur de télévision, écrivain, et ancien ministre de la transition écologique et solidaire du président Macron.

### 3. Parmi ces acteurs, il y a désormais le juge

---

<sup>1</sup> en anglais : *Intergovernmental Panel on Climate Change*, organisme intergouvernemental ouvert à tous les pays membres de l'Organisation des Nations unies (ONU), qui dépend de l'Organisation météorologique mondiale et du Programme des Nations unies pour l'environnement (UNEP).

<sup>2</sup> en anglais UNFCCC *United Nations Framework Convention on Climate Change*

<sup>3</sup> Mit dem BKG wurde der Expertenrat für Klimafragen eingerichtet.

On assiste en effet dans le monde au développement des contentieux en matière d'environnement. En mars 2017, un rapport publié par le Programme des Nations unies pour l'environnement a recensé 894 actions judiciaires en cours, dont 119 recours dans l'Union européenne. Et est apparu notamment un véritable *contentieux climatique*, dont la décision *Urgenda* de la Haute Cour des Pays-Bas du 20 décembre 2019, est apparue comme une "première".

On n'attendait pas nécessairement le juge dans cette affaire. Mais celui-ci, par définition, n'intervient que parce qu'il est saisi par des requérants. Et dès lors qu'il y a un réseau d'associations actives dans le domaine de la protection du climat, celles-ci sont amenées à faire des procès. Citons Luisa Neubauer, activiste pour la protection du climat en Allemagne : «... *les moyens juridique auront tendance à prendre encore plus de poids (...) y compris par des procès qui dépassent les frontières nationales... Si les gens n'obtiennent pas la protection qu'ils méritent, ils doivent pouvoir se battre pour l'obtenir.* »

#### 4. Et il y a différents juges !

En premier lieu, il y a le juge constitutionnel, en France le Conseil constitutionnel. Depuis 2005, il existe un texte fondateur de 10 articles, la *Charte de l'environnement*, qui reconnaît à chacun le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Bien que la jurisprudence du Conseil constitutionnel ait conféré à cette charte une valeur constitutionnelle, il y a actuellement débat pour savoir si ce texte est suffisant pour répondre au défi climatique, car il n'intègre pas la notion de *lutte contre le changement climatique*. Aussi et malgré l'échec de plusieurs projets successifs de révision constitutionnelle relatifs à la lutte contre les changements climatiques, en raison notamment de réticences de la formation consultative du Conseil d'Etat, le gouvernement vient d'adopter le 20 janvier 2021 un projet de loi constitutionnelle, qui introduit dans le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958 la disposition suivante : La France « garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique ». Ce projet fait suite à une proposition de la *convention citoyenne pour le climat*, assemblée composée de 150 citoyens tirés au sort parmi la population française et mise en place en avril 2019 sur une initiative du président Macron « *pour proposer des mesures ambitieuses de réduction des émissions nationales de gaz à*

*effet de serre, dans un esprit de justice sociale* ». Le projet de révision constitutionnelle est actuellement soumis aux deux assemblées du parlement (il est actuellement en discussion devant le Sénat). L'inscription dans le texte même de la constitution de la lutte contre le dérèglement climatique n'aurait pas seulement une valeur symbolique, mais aussi des conséquences juridiques importantes. La nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> de la constitution créerait en effet une véritable obligation constitutionnelle d'action en matière climatique à la charge de l'Etat, au lieu d'une simple consécration d'objectifs à valeur programmatique. Cela permettrait de fonder plus solidement les actions en justice en matière climatique, notamment par le biais de la *question prioritaire de constitutionnalité*, laquelle permet en droit français au juge judiciaire ou au juge administratif de renvoyer devant le Conseil constitutionnel la question de la conformité d'une loi à la constitution.

S'il est adopté en termes identiques par les deux chambres, le projet sera soumis à un référendum, comme s'est engagé en ce sens le Président Macron. Toutefois, en l'état actuel des rapports de force politique, il n'est pas certain que le Sénat adopte ce projet, ce qui aurait pour effet de bloquer la procédure de révision.

En second lieu, il y a évidemment le juge judiciaire, dont la jurisprudence a joué un rôle pionnier en matière d'environnement lorsque la Cour de cassation française a consacré la notion de *préjudice écologique* par un arrêt du 25 septembre 2012 à l'occasion de l'affaire du pétrolier *Erika*. Je parlerai plus loin aussi de la possible intervention du juge pénal si la notion d'*écocide* vient à être consacrée en matière pénale.

## 5. Et le juge administratif

Bien que l'arrêt *commune de Grande Synthe* soit généralement considéré comme la première décision du Conseil d'Etat dans le domaine du contentieux climatique, c'est en fait une décision rendue<sup>4</sup> dès le 10 juillet 2020, soit quelques mois auparavant, qui a sonné comme un signe précurseur. Il s'agit de la question de la pollution de l'air.

En fait, dans cette dernière affaire, le Conseil d'Etat avait rendu une première décision (n° 394254) le 12 juillet 2017. Une association « *les amis de la Terre* » avait

---

<sup>4</sup> en assemblée plénière

en effet saisi le Conseil <sup>5</sup> d'un recours en annulation d'une décision implicite du gouvernement français refusant de prendre des mesures concernant la qualité de l'air ambiant (pour lutter contre les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote). Le Conseil avait annulé la décision attaquée et, sur la base de son pouvoir d'injonction, avait ordonné au gouvernement français de mettre en œuvre des plans concernant la qualité de l'air ambiant <sup>6</sup>. On était en 2017 et le gouvernement devait prendre sa décision « *dans le délai le plus court possible* ».

L'année suivante (en octobre 2018), la même association « *les amis de la Terre* » a saisi à nouveau le Conseil d'Etat, cette fois accompagnée par près de 70 autres associations de protection de la nature ou de l'environnement, d'une demande d'exécution de la décision du 12 juillet 1977. Ces associations estimaient que la première décision n'avait pas été exécutée par le gouvernement et elles demandaient au juge administratif de prononcer à l'encontre de l'Etat, comme il a traditionnellement le pouvoir traditionnel de le faire, une astreinte <sup>7</sup> de 100 000 euros par jour de retard.

Eh bien, le 10 juillet 2020, soit 3 ans après sa première décision, la plus haute juridiction administrative a constaté que pour 8 agglomérations (il s'agit des agglomérations de Paris, Grenoble, Lyon, Marseille-Aix, Reims, Strasbourg et Toulouse pour le dioxyde d'azote, et de Paris et Fort-de-France pour les particules fines)<sup>8</sup>, la qualité de l'air demeurait insuffisante, malgré différentes mesures que le Gouvernement avait pourtant adoptées<sup>9</sup>. L'Etat ne pouvait donc être regardé comme

---

<sup>5</sup> La *Fédération des Amis de la Terre - France* est une association de protection de l'Homme et de l'environnement, représentant en France le mouvement international des *Amis de la Terre* (*Friends of the Earth International* ou *FoEI*).

<sup>6</sup> Les plans devaient ramener – dans 13 zones du territoire et dans le délai le plus court possible – les concentrations de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) et de particules fines (PM10) <sup>6</sup>en dessous des valeurs limites fixées par une directive européenne de 2008.

<sup>7</sup> L'astreinte (*penalità giornaliera sanzione pecunaria*) est l'obligation de payer une certaine somme d'argent pour chaque jour de retard en cas d'inexécution d'un jugement.

<sup>8</sup> Pour la vallée de l'Arve, en Haute-Savoie, soumise notamment à un important trafic de poids lourds avec le tunnel du Mont-Blanc, le Conseil d'Etat a jugé que le plan élaboré en 2019 comportait suffisamment de « *mesures précises, détaillées et crédibles* » pour assurer un respect des valeurs réglementaires d'ici à 2022.

<sup>9</sup> Dans son raisonnement, le Conseil d'Etat s'est fondé sur des valeurs limites définies par une directive du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008, telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et transposées en dans la loi interne française.

ayant pris des mesures suffisantes pour assurer l'exécution complète de la décision du Conseil d'Etat. Par suite<sup>10</sup>, le Conseil d'Etat a décidé de prononcer contre l'Etat, à défaut pour lui de justifier d'une exécution complète dans un délai de six mois à compter de la notification de la décision, une astreinte de 10 millions d'euros par semestre, correspondant à plus de 54 000 euros par jour, jusqu'à la date à laquelle la sentence du 12 juillet 2017 aurait reçu exécution. Cette astreinte de 10 millions d'euros est sans doute le montant le plus élevé qui ait jamais été imposé pour imposer à l'Etat d'exécuter une décision de justice.

6. J'en viens maintenant au 20 novembre 2020, date de la décision du Conseil d'Etat *commune de Grande Synthe*, où le contentieux climatique proprement dit a été abordé par haute juridiction, quelques mois à peine après la décision *Urgenda* de la Haute Cour des Pays Bas.

Dans ses conclusions sous cette affaire, le rapporteur public a introduit son propos ainsi : « *Vous voici saisis pour la première fois d'un contentieux climatique !* ».

6.1 On peut la situer dans une chronologie du contentieux climatique dans ces trois pays européens que sont les Pays Bas, la France et l'Allemagne. On a en effet :

- le 20 décembre 2019, la décision *Urgenda* de la Haute Cour néerlandaise, décision rendue en cassation et en matière civile, qui vient confirmer des décisions d'un tribunal et d'une Cour d'appel ordonnant à l'Etat, dans l'exercice de ses pouvoirs législatif et exécutif, de réduire les émissions de gaz à effet de serre du sol néerlandais d'au moins 25% d'ici la fin de 2020 par rapport à 1990 ;
- le 19 novembre 2020, la décision du Conseil d'Etat français *commune de Grande Synthe*, décision rendue dans le cadre d'un recours en annulation pour excès de pouvoir par une juridiction administrative statuant en première et dernière instance sur la légalité d'une décision gouvernementale ;

---

<sup>10</sup> je cite « *compte tenu du délai écoulé depuis l'intervention de la décision dont l'exécution est demandée, à l'importance qui s'attache au respect effectif des exigences découlant du droit de l'Union européenne, à la gravité des conséquences du défaut partiel d'exécution en termes de santé publique et à l'urgence particulière qui en découle* ».

- 24 mars 2021, la décision de la Cour constitutionnelle allemande qui statue sur un recours contre une loi fédérale sur le changement climatique (*Klimaschutzgesetz*) ;

Comme par coïncidence, ces trois décisions sanctionnent des Etats en ce qui concerne le même problème : l'émission de gaz à effet de serre (*Treibhausgasen, gas a effetto serra*). La décision du Conseil d'Etat français vient en écho à la décision de la Haute Cour néerlandaise, dans une sorte de dialogue des juges et constitue comme un prélude de la sentence de la cour constitutionnelle de Karlsruhe.

6.2 L'objet du litige est le suivant : la commune de Grande Synthe demandait au Conseil d'Etat :

- a) d'annuler pour excès de pouvoir des décisions implicites du Gouvernement français de prendre « *toutes mesures utiles* » contre les *émissions de gaz à effet de serre* produites en France,
- b) de prendre toutes mesures pour « *rendre obligatoire la priorité climatique* »,
- c) et « *de mettre en œuvre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique de la France ...* »

Il faut noter qui est la requérante : alors que beaucoup de litiges en matière de climat sont initiés par des associations de protection de la nature, de l'environnement ou du climat, comme par exemple dans l'affaire *Urgenda*, ici c'est une commune qui forme un recours en matière climatique. Il se trouve que la commune de Grande Synthe est située dans la périphérie du port de Dunkerque, au bord de la mer du Nord, et qu'elle est exposée à moyenne échéance à des risques accrus et élevés d'inondations ainsi qu'à une amplification des épisodes de fortes sécheresses. Le Conseil d'Etat a noté que si les conséquences du changement climatique ne devraient avoir tous leurs effets sur le territoire de la commune que vers 2030 ou 2040, ces conséquences avaient toutefois un caractère *inéluçtable*, si on n'agissait pas sans délai. On est frappé sur ce point par le fait qu'ici le Conseil d'Etat se tourne vers l'avenir. Le Conseil a en conséquence admis *l'intérêt à agir* de la commune, en confirmant sa conception traditionnellement large de cet intérêt à agir, qui n'est en aucun cas subordonné à la lésion d'un droit subjectif.

On peut remarquer également que trois associations, une fondation <sup>11</sup> et deux autres communes, Paris et Grenoble, se sont associées au recours par la procédure de l'intervention. Le Conseil d'Etat a admis notamment l'intérêt à agir en intervention des villes de Paris et Grenoble parce qu'elles sont situées dans des zones exposées à un risque climatique très fort (pics de chaleur, pluies hivernales, risque de crue d'ampleur et d'inondations).

6.3 Ensuite, et c'est sans doute un des aspects les plus importants de la décision, le Conseil d'Etat a précisé la nature des obligations qui pèsent sur l'Etat et le gouvernement français pour agir en matière de réchauffement climatique.

Rappelons que le Conseil d'Etat est en France le juge administratif suprême et qu'il ne contrôle que la légalité des actes du pouvoir exécutif ou des autorités administratives. Il n'est pas dans la même position que la Cour constitutionnelle allemande, qui a exercé un contrôle de constitutionnalité d'une loi en discussion devant le *Bundestag* et le *Bundesrat*. Il n'est pas non plus dans la position de la Haute Cour néerlandaise, laquelle dans sa décision *Urgenda*, a ordonné à l'Etat néerlandais, gouvernement et parlement, de prendre des décisions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. C'est pourquoi le Conseil d'Etat, dans sa décision, a rejeté les conclusions de la requête dans la mesure où celles-ci contestait un refus du gouvernement de soumettre un projet de loi au Parlement, ce qui touche aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels et ce qui n'est pas de la compétence de la juridiction administrative française.

Mais en ce qui concerne les obligations pesant sur le pouvoir exécutif en matière climatique, le Conseil a marqué qu'il s'agissait de normes juridiques contraignantes, susceptibles de sanctionner l'absence ou l'insuffisance d'action en matière climatique, pour répondre aux doutes de beaucoup d'acteurs quant à l'efficacité de ces normes sur le plan pratique. Le Conseil s'est livré à cet effet à une longue analyse des textes internationaux, européens et de droit interne français, qui s'articulent en une hiérarchie des normes pour venir définir une obligation d'action.

---

<sup>11</sup> Oxfam France, Greenpeace France, Notre affaire à tous et la fondation pour la Nature et l'homme.

6.4 Un des aspects traités par la juridiction du Palais Royal<sup>12</sup> concerne l'effet en droit interne français des textes de droit international, qui sont particulièrement important en matière d'objectifs climatique, à savoir la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992 ainsi que le fameux Accord de Paris du 12 décembre 2015, ratifié le 5 octobre 2016 par la France et l'Union Européenne. En ce qui concerne l'effet des textes de droit international classique, la jurisprudence administrative française est bien établie, quoique très critiquée par la doctrine : elle refuse souvent de reconnaître aux conventions internationales un effet direct, ce qui prive par exemple les ressortissants nationaux du droit de les invoquer devant le juge administratif. Dans le litige *commune de Grande Synthe*, il était manifeste que la convention des Nations Unies sur les changements climatiques et l'accord de Paris étaient dépourvues d'effet direct parce que ces conventions impliquent que les Etats parties, et dans ce cas l'Etat français, prennent des actes complémentaires pour assurer leur exécution. En fait, le Conseil d'Etat a relativisé cette jurisprudence, puisqu'il a dit que ces stipulations internationales de la CCNUCC et de l'Accord de Paris devaient néanmoins être prises en considération dans l'interprétation des dispositions de droit national français applicables, notamment quand ces dispositions se réfèrent aux objectifs posés par ces stipulations. Les objectifs fixés par la convention et l'accord ne sont donc pas purement théoriques quand ils stipulent de « *réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050...* ». On est là exactement dans la même problématique que celle abordée par la Haute Cour des Pays Bas et par la Cour constitutionnelle allemande et, notons-le une nouvelle fois, dans une problématique d'avenir à l'horizon 2050.

6.5 Après avoir rappelé les textes de droit international, le Conseil d'Etat a rappelé les normes de droit européen fondant sa décision. On le sait, contrairement aux textes de droit international, les textes de droit européen, traités, règlements et directives, ont un effet direct en droit interne français. Le Conseil d'Etat, non sans omettre de mentionner que l'Union européenne avait adhéré à l'accord de Paris, s'est notamment fondé sur la décision du Parlement européen et du Conseil du 23

---

<sup>12</sup> Le Conseil d'Etat siège à Paris au Palais Royal haut lieu de l'histoire de France et de la vie parisienne, construit par le cardinal de Richelieu en 1628.



avril 2009<sup>13</sup>, définissant le premier « Paquet énergie climat » relatif à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2020, ainsi que sur le Règlement du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018, définissant un deuxième « Paquet Energie Climat » relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 <sup>14</sup> Ces normes juridiques du droit européen définissent des objectifs pour l'Europe et pour chaque Etat en matière de réduction de gaz à effet de serre pour arriver à la neutralité carbone en 2050, selon des étapes successives : 2020 <sup>15</sup> et 2030 <sup>16</sup>.

On le voit, ces objectifs sont à la fois ambitieux et contraignants.

Remarquons que le Conseil d'Etat français n'a fait aucune référence à la *convention européenne des droits de l'homme*, qui était au contraire le texte sur lequel se fondait la Haute Cour néerlandaise pour imposer une obligation à l'Etat néerlandais.

6.6 Enfin, le Conseil d'Etat s'est fondé sur les dispositions de la loi française, à savoir le code de l'énergie et le code de l'environnement, qui définissent, en conformité aux textes internationaux et européens précités la trajectoire française pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40% entre 1990 et 2030 pour parvenir en 2050 à la neutralité carbone. La loi française fixe à cet effet des *budgets carbone*, à savoir un plafonnement pour des périodes successives de 5 ans des émissions de dioxyde de carbone et une stratégie de développement à faible intensité de carbone, dite *stratégie bas carbone*, en un mot la politique énergétique de la France. Ces trajectoires définies par la loi sont bien considérées par le Conseil d'Etat comme de véritables normes et non de simples programmes. Or la loi française renvoie sur ce

---

<sup>13</sup> Décision no 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

<sup>14</sup> Règlement (UE) 2018/842 du Parlement Européen et du Conseil du 30/05/18 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

<sup>15</sup> Le 1<sup>er</sup> Paquet Energie Climat prévoit une réduction globale pour l'Europe des gaz à effet de serre de 20 % jusqu'en 2020 par rapport à 1990, pour la France la limite d'émission de gaz à effet de serre est de -14% en 2020 par rapport à 2005

<sup>16</sup> Le 2<sup>ème</sup> Paquet énergie climat prévoit une réduction minimum des émissions de gaz à effet de serre au niveau européen de 40% pour 2030 par rapport à 1990 et réductions annuelles contraignantes de 2021 à 2030 en vue de les réduire de 30 % dans certains secteurs au niveau de 2005. L'objectif assigné à la France étant de réduire les GAES à – 37 % en 2030 par rapport au niveau de 2005

point à des décrets, actes du pouvoir exécutif, qui viennent préciser cette stratégie « *bas carbone* ». Par exemple, un décret du 18 novembre 2015 a prévu des *budgets carbone*<sup>17</sup> annuels qui limitent les émissions de dioxyde de carbone à un certain plafond pour chaque année.

Ce qui a fait problème en l'espèce, c'est que pour la période 2015-2018, (soit pour la période antérieure à la date à laquelle le Conseil statuait) la France a substantiellement dépassé son premier budget carbone en ne réalisant qu'une baisse moyenne de ses émissions de 1 % par an alors qu'il y aurait dû avoir une réduction de l'ordre de 2,2 % par an. Les années 2015 à 2018 ont ainsi vu dans les faits, au lieu de la réduction prévue, une augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Le Conseil d'Etat note au passage que le *Haut conseil pour le climat* a souligné les insuffisances des politiques menées pour atteindre les objectifs fixés.

Face à ces insuffisances, un nouveau décret du 21 avril 2020 a sensiblement modifié la trajectoire de la politique française pour la période 2019-2023 (2ème budget carbone) en relevant le plafond des émissions pour cette période<sup>18</sup>. Remarquons, au passage que ce décret, pris en compte le Conseil d'Etat, est intervenu postérieurement à la date de naissance de la décision attaquée et de l'introduction de la requête (23 janvier 2019), ce qui est tout à fait inhabituel dans le contentieux de l'excès de pouvoir. Ce nouveau décret du 21 avril 2020 a, en même temps, maintenu l'objectif assigné pour la période 2024-2028 (3ème budget carbone)<sup>19</sup> et enfin, fixé à la baisse le plafond pour la période 2029-2033 (4ème budget carbone)<sup>20</sup>, ce qui est supposé 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. Cette modification des dispositions réglementaires conduit à reporter l'essentiel de l'effort après 2020 (et même après 2023), selon une trajectoire qui n'a jamais été atteinte jusqu'ici. Or, comme l'écrit le Conseil dans sa décision, un doute peut naître de cette nouvelle

---

<sup>17</sup> Le décret du 18 novembre 2015 avait fixé les budgets carbone pour la période 2015-2018 à 442 millions de tonnes d'équivalent de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>eq) par an, pour la période 2019-2023 à 399 Mt de CO<sub>2</sub>eq et pour la période 2024-2028 à 358 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an, à comparer à des émissions annuelles en 1990, 2005 et 2013 de, respectivement, 551, 556 et 492 Mt de CO<sub>2</sub>eq.

<sup>18</sup> Le plafond a été relevé de 399 Mt de CO<sub>2</sub>eq à 422 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an.

<sup>19</sup> En maintenant pratiquement le plafond de 358 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an initialement prévu par le premier décret du 18 novembre 2015.

<sup>20</sup> Soit 300 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an.

trajectoire, puisque les données scientifiques les plus récentes, notamment les rapports publiés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), mettent au contraire en évidence une aggravation des risques climatiques à augmentation de température constante d'ici 2030 (dans moins de 10 ans !), tant et si bien que la Commission européenne envisage de proposer d'augmenter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne pour 2030. Cette constatation du Conseil d'Etat peut être comparée à celle de la cour constitutionnelle allemande, lorsque celle-ci dit que les quantités d'émission prévues par la *Klimaschutzgesetz* pour la période allant jusqu'à 2030 réduisent *considérablement* les options qui restent pour la période après 2030<sup>21</sup>.

Ajoutons que selon les estimations des ONG qui défendent le climat, l'objectif européen de réduire les gaz à effet de serre de 55% en 2030 ne serait en effet atteint en France qu'en 2059. Et la neutralité carbone à l'horizon 2050 ne serait obtenue qu'en 2093...

6.7 Compte tenu de l'ensemble de ces normes applicables, y compris celles fixant la nouvelle trajectoire de réduction des émissions de GAES après 2020, l'appréciation de la légalité de la décision attaquée, en tant qu'elle a opposé un refus de prendre « toute mesure utile » en vue notamment d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites en France s'est avérée délicate pour le Conseil d'Etat. Face à ce dilemme, le rapporteur public a conclu qu'il s'agissait pour la haute juridiction de prendre position sur une trajectoire essentiellement pour l'avenir et qu'il était donc nécessaire qu'un débat plus approfondi et contradictoire puisse être mené entre les parties sur ce point afin de vérifier la cohérence de la trajectoire prévue avec l'objectif de réduction et de demander en particulier au gouvernement de justifier du caractère suffisant et efficace de son action contre le réchauffement climatique. En conséquence, le Conseil d'Etat, en définitive, a décidé un *supplément d'instruction* dans cette affaire.

Deux remarques sont nécessaires pour expliquer le sens de ce supplément d'instruction sur cette affaire *commune de Grande Synthe* :

---

<sup>21</sup> La Cour constitutionnelle allemande ajoute que de ce fait, pratiquement toutes les libertés fondamentales sont menacées.

6.8 Le Conseil d'Etat s'est posé la question de l'effet utile d'une annulation pour excès de pouvoir : en effet, le juge était saisi non seulement de conclusions aux fins d'annulation, mais la commune requérante avait présenté également des conclusions aux fins d'injonction. Le Conseil d'Etat a relevé que dans le cas où il viendrait à prendre une telle mesure d'injonction, en conséquence d'une éventuelle annulation, il serait, alors même qu'il statue comme juge de l'excès de pouvoir, conduit à apprécier la légalité de la décision administrative attaquée au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date à laquelle il rendrait sa décision définitive sulla controversia. Cela signifie par exemple que s'il statue à la fin de l'année 2021, le Conseil d'Etat tiendra compte des textes en vigueur à cette date. Il y a là une évolution notable de la règle traditionnelle selon laquelle le juge français de l'excès de pouvoir, lorsqu'il statue sur la légalité d'une décision administrative, se place à la date à laquelle a été prise cette décision.

Et précisément après sa décision contentieuse rendue le 19 novembre 2020 dans cette affaire, le Conseil d'Etat, statuant cette fois dans l'exercice de sa fonction de conseiller du gouvernement, a été saisi dès le 8 janvier 2021 par le gouvernement d'un projet de loi *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*. Ce projet de loi regroupe des dispositions législatives proposées par le Gouvernement au vu des travaux menés pendant 9 mois par les 150 personnes tirées au sort constituant la *Convention citoyenne pour le climat* sur la question suivante : « *Comment réduire d'au moins 40 % par rapport à 1990 les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, dans le respect de la justice sociale ?* ». On ne peut s'empêcher de voir dans ce projet de loi une réponse politique du gouvernement à la décision *commune de Grande Synthe*. Le projet de loi en question<sup>22</sup> est actuellement en discussion devant le Parlement, mais il est très critiqué pour son supposé manque d'ambition en particulier par le courant écologiste. Le Conseil économique et social <sup>23</sup> a constaté pour sa part que ce projet de loi ne paraît pas en mesure de redresser la situation climatique, alors qu'il faudrait tripler le rythme annuel de réduction des émissions et les diviser par six d'ici 2050.

---

<sup>22</sup> *Ein Klimaschutzgesetzes* à la française !

<sup>23</sup> Il quale è, *mutatis mutandis*, l'equivalente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

Ce projet de loi a pourtant des aspects novateurs. Par exemple il introduit dans le code de l'environnement une nouvelle catégorie de délit, « l'écocide ». Le délit d'écocide serait constitué lorsque une ou plusieurs infractions sont commises de manière intentionnelle alors que peuvent être connus les risques d'atteintes graves et durables sur la santé, la flore, la faune ou la qualité de l'air, de l'eau ou des sols. Ce délit d'écocide serait puni de la peine de dix ans d'emprisonnement et de 4,5 millions d'euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au décuple de l'avantage tiré de l'infraction...

## 7. Le jugement du tribunal administratif de Paris dans « l'Affaire du siècle »

Bien avant la décision précitée du Conseil d'Etat, beaucoup d'ONG jugeaient insuffisante l'action de l'Etat français en matière climatique. Aussi en décembre 2018, les trois associations *Oxfam France*, *Notre Affaire à tous*, *Greenpeace France* ainsi que la *Fondation pour la nature et l'Homme* ont adressé une demande<sup>24</sup> au Gouvernement français afin qu'il prenne les mesures nécessaires pour rattraper le retard de la France en matière climatique. Cette demande a même été rendue publique et en quelques semaines, elle a été appuyée par une pétition signée par plus de 2 millions de personnes. En mars 2019, mécontentes du rejet de leur demande par le gouvernement<sup>25</sup>, les quatre ONG décidaient de déposer un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris<sup>26</sup>, afin d'engager la responsabilité de l'Etat du fait de ses carences en matière de lutte contre le changement climatique.

On est donc avec ce recours devant le tribunal administratif clairement sur le terrain de la responsabilité de l'Etat et non sur le terrain de l'excès de pouvoir, comme dans l'espèce *commune de Grande Synthe* : il est demandé la condamnation de l'Etat à réparer un préjudice, de façon symbolique, puisque l'indemnité sollicitée est de 1 euro seulement.

Une telle requête a été présentée par ses auteurs comme sans précédent en France<sup>27</sup>. Notons que cette requête devant le tribunal a été présentée avant celle

---

<sup>24</sup> 17 décembre 2018

<sup>25</sup> courrier du 15 février 2019

<sup>26</sup> En fait, il y a 4 requêtes.

<sup>27</sup> Ce n'est pas bien entendu la première fois que le juge administratif statue sur la responsabilité pour faute de l'Etat à raison d'un dommage pour l'environnement. Reste que c'est la première fois que le

présentée par la commune de Grande Synthe devant le Conseil d'Etat. L'initiative a été baptisée médiatiquement par ses auteurs comme « *l'Affaire du siècle* ». Un site internet a même été créé pour appeler les citoyens à témoigner sur la réalité du changement climatique en France.

Pour statuer sur la requête, le tribunal administratif de Paris a d'abord, contrairement à la démarche habituelle en matière de responsabilité, commencé à se poser la question de l'existence d'un préjudice. Les requérantes demandaient en effet la reconnaissance d'un *préjudice écologique*, qui jusque là n'était pas reconnu par le juge administratif. Rappelons que la Cour de cassation française avait consacré de façon jurisprudentielle l'existence du préjudice écologique par un arrêt du 25 septembre 2012, à l'occasion de l'affaire du pétrolier *Erika* dont le naufrage avait gravement pollué les côtes de la Bretagne, bien avant que le législateur français, en 2016, ne consacre à son tour dans le code civil le préjudice écologique.

Bien qu'il soit une juridiction administrative, le tribunal s'est fondé sur le code civil, pour constater que les requérantes étaient recevables à demander réparation. Pour reconnaître l'existence de ce préjudice, le TA de Paris s'est appuyé principalement sur les rapports d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), comme l'avaient fait les juridictions néerlandaises (mais pas le Conseil d'Etat !), en mettant notamment en évidence le caractère dangereux du changement climatique dans les 30 prochaines années. Il a ainsi noté par exemple que le réchauffement global atteindrait 1,5°C entre 2030 et 2052 si les émissions anthropiques de gaz à effet de serre continuaient d'augmenter au rythme actuel et que ce réchauffement persisterait pendant plusieurs siècles, même si ces émissions diminuent, en raison de la persistance dans l'atmosphère des gaz à effet de serre. En outre, un réchauffement de 2°C plutôt qu'1,5°C augmenterait gravement ces différents phénomènes et leurs conséquences. Le tribunal a noté au passage que 62 % de la population française est exposée de manière forte aux risques entraînés par le réchauffement climatique.

Puis, après avoir constaté que les faits étaient établis au vu de l'expertise internationale, le tribunal s'est posé, en deuxième lieu seulement, la question de la

---

juge administratif est saisi d'une demande tendant à ce que la responsabilité de l'État soit engagée pour sa carence fautive dans la lutte contre le changement climatique.

responsabilité de l'État au titre du préjudice écologique. Pour reconnaître une telle responsabilité, le tribunal s'est globalement fondé sur les mêmes textes que le Conseil d'Etat dans sa décision *commune de Grande Synthe*<sup>28</sup> : il a souligné en particulier que l'Etat français a choisi de souscrire à des engagements internationaux et, à l'échelle nationale, de mener une politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre émis en France, en s'engageant à atteindre, à des échéances précises et successives, un certain nombre d'objectifs dans ce domaine. De nouveau, on a, en écho de la décision du Conseil d'Etat sur ce point, une réponse à celles et ceux qui craignent que le juge ne voit dans les engagements internationaux ou dans les objectifs fixés par le législateur que de simples programmes, sans valeur réellement contraignante.

C'est sur l'objectif de réduction des *gaz à effet de serre* que le tribunal administratif a reconnu une faute de l'Etat <sup>29</sup>. L'analyse des dépassements du budget carbone pour les années 2015 à 2019, soit pour les années antérieures au jugement, est très proche de celle du Conseil d'Etat<sup>30</sup>. Le tribunal a estimé que l'Etat n'avait pas respecté son premier budget carbone et ainsi n'avait pas ainsi réalisé les actions susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le tribunal a écarté l'objection de l'Etat qui soutenait que les objectifs de réduction de 40 % en 2030 par rapport au niveau de 1990 et de neutralité carbone à l'horizon 2050 pourraient être atteints après 2020. Il a été ainsi tenu compte d'une circonstance future, à savoir que le non-respect par l'Etat de la trajectoire fixée pour atteindre ces objectifs engendrait des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre, qui se cumuleront avec les précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans, ce qui aggrave ainsi le préjudice écologique invoqué.

En ce qui concerne le montant de la réparation demandée, les requérantes ne demandaient, on l'a dit, que l'octroi d'une somme symbolique de 1 euro.

---

<sup>28</sup> plus la *Charte de l'environnement* .

<sup>29</sup> Concernant les objectifs d'amélioration de l'efficacité énergétique et d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie, le tribunal a estimé que les carences de l'Etat français n'ont pas contribué directement à l'aggravation du préjudice écologique.

<sup>30</sup> Mais le tribunal a sa propre analyse et cite ses propres chiffres !

Eh bien, cette somme de 1 euro leur a été refusée ! Le tribunal a en effet constaté que le code civil français <sup>31</sup> réglementait de façon spécifique la réparation du préjudice écologique. Ce préjudice a un caractère objectif qui n'est pas directement associé à une personne humaine, comme c'est le cas dans le droit commun de la responsabilité. A cet effet, le code civil français prévoit que la réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature, c'est-à-dire par des mesures de réparation de l'environnement. Ce n'est qu'en cas d'impossibilité de droit ou de fait de prendre de telles mesures que le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, qui doivent être affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou bien, dans le cas où celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État. Le tribunal a donc appliqué les dispositions du code civil et jugé que dans le cas d'espèce, il n'était pas démontré que l'État serait dans l'impossibilité de réparer en nature le préjudice écologique. La demande d'indemnisation à hauteur de 1 euro a donc été rejetée. En revanche, sur le plan du *préjudice moral*, la demande d'indemnisation de 1 euro de chacune des 4 associations requérantes a été acceptée par le tribunal.

On peut s'étonner de voir de voir le tribunal consacrer de si longs développements au préjudice écologique pour rejeter *in fine* l'indemnisation même symbolique de 1 euro. Mais la reconnaissance de l'existence d'un préjudice écologique et d'une faute de l'Etat dans la lutte contre le réchauffement climatique était et demeure symboliquement importante pour les mouvements écologistes, qui ont fait une communication intense auprès de l'opinion publique autour du « *jugement extraordinaire* » du tribunal administratif : « *C'est une victoire historique pour le climat ! Et cette victoire, c'est grâce à vous, grâce aux 2,3 millions de personnes qui soutiennent l'Affaire du Siècle* ».

Et surtout, les associations sont bien conscientes que le litige n'est pas terminée ! Elles craignaient que, même si le tribunal accueillait favorablement leur recours, il ne pourrait pas indiquer à l'Etat comment agir par la suite. Mais c'était oublier que le tribunal était saisi, outre les conclusions aux fins de voir la responsabilité de l'Etat engagée, de conclusions aux fins d'injonction, comme le Conseil d'Etat l'avait lui-même été dans l'affaire *commune de Grande Synthe*. Les

---

<sup>31</sup> Article 1249



associations demandaient à la juridiction rien moins que d'ordonner qu'il soit mis un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique, et notamment que les mesures nécessaires aux fins de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère soient prises, avec cette idée que des efforts supplémentaires pour le futur s'imposent. Il était fait état aussi de la nécessité d'assurer la protection de la vie et de la santé des citoyens contre les risques liés au changement climatique.

Il n'était pas évident que le tribunal statue sur des conclusions aux fins d'injonction dans le cadre d'un recours indemnitaire. Mais le contentieux climatique a ses spécificités. Dès lors qu'il y avait un comportement fautif de l'Etat et que le préjudice écologique pouvait persister à la date du jugement définitif, le tribunal a estimé qu'il avait le pouvoir d'enjoindre à l'Etat de mettre fin à son comportement fautif. Sur ce point et à l'instar de ce que le Conseil d'Etat avait fait dans sa décision *commune de Grande Synthe*, le tribunal a constaté que l'état de l'instruction ne lui permettait pas de déterminer avec précision les mesures qui devraient être ordonnées à l'État. En conséquence, il a décidé un supplément d'instruction. Comme l'a fait le Conseil d'Etat, le tribunal administratif se réserve, dans son jugement qui examinera les conclusions à fin d'injonction, de statuer en fonction de la situation relative à l'émission des gaz à effet de serre à cette future date. Une nouvelle audience devra donc avoir lieu, sauf si l'Etat fait appel du jugement.

**En conclusion**, on peut faire les remarques suivantes :

On doit noter la particularité du contrôle du juge administratif français sur l'activité du gouvernement en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Le contrôle qui sera exercé lorsque le Conseil d'Etat et le Tribunal administratif de Paris rendront leurs décisions définitives dans le cadre des deux litiges dont il a été parlé précédemment, porte sur un point d'impact précis : la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. En outre et alors qu'on dénonce souvent le temps lent de la justice qui intervient souvent tardivement et donc de façon peu efficace, le contrôle ici s'exerce à une période de temps bien précise, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date où les décisions sont rendues. Ainsi, les deux juridictions pourront ordonner au gouvernement de prendre des mesures contre les émission

des gaz à effet de serre en temps utile, et en outre dans une perspective qui comporte aussi une appréciation sur le moyen terme, 2030, voire 2050. L'injonction donnée au gouvernement sera éventuellement assortie de ce pouvoir de sanction que constitue l'astreinte. Le contrôle du juge administratif est donc extraordinairement serré et pointu.

La question se pose donc : Est-ce que ce contrôle est suffisant pour sauver le climat ? Le juge peut-il sauver le climat ? Le juge administratif, à lui seul, ne peut certainement pas tout faire. Il y a aussi bien sûr les autres juges et on ne peut être qu'impressionné quand on voit que le tribunal de La Haye vient de condamner la multinationale du pétrole Shell à réduire ses émissions de dioxyde de carbone de 45 % d'ici 2030. Et bien sûr, outre le juge, il y a le pouvoir politique et la mobilisation des citoyens. Mais en ce qui concerne le rôle du juge en général, on ne peut que constater qu'on assiste à l'heure actuelle, en matière de lutte contre le climat, à une intervention active du pouvoir judiciaire dans plusieurs pays européens, dont il nous appartiendra, peut être lors d'un futur colloque de notre association, d'apprécier l'efficacité dans le futur.

Jean-Michel DUBOIS-VERDIER

27/05/2021 10:17

Président honoraire de tribunal  
administratif

