

BILLET DE BLOG 15 décembre 2020

La décision « Commune de Grande-Synthe », ou le contentieux administratif au service du climat

Auteur

Lucien Chabason

Conseiller de la direction

 Temps de lecture: 8 min

Le 19 novembre dernier, le Conseil d'État a rendu un arrêt intermédiaire largement favorable aux requérants dans l'affaire dont il avait été saisi par la commune de Grande-Synthe (département du Nord, en périphérie de Dunkerque) à la suite du refus implicite du gouvernement de prendre des mesures supplémentaires pour respecter les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat et, dans ce cas précis, limiter les impacts du changement climatique, notamment les risques de submersion de cette commune littorale¹. Dans ce billet de blog (à lire en parallèle [du billet de Marta Torre Schaub sur la question](#)), Lucien Chabason analyse dans un premier temps les ressorts juridiques de cette décision, et insiste ensuite sur son caractère innovant lié à la mobilisation d'instruments de politique publique climatique.

Une application classique du contentieux administratif

La décision du Conseil d'État est une expression achevée du « contrôle de légalité » pratiqué et perfectionné par les juridictions administratives depuis plus de 150 ans. Toute la tradition et la pratique du contentieux administratif sont ici mises au service de la justice climatique².

C'est le cas de l'intérêt à agir des requérants, villes et ONG, notamment de la ville de Grande-Synthe qui, bien que le préjudice à venir soit encore lointain, est reconnu en raison du caractère inéluctable de l'impact climatique tel qu'établi par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), qui lui confère un caractère direct et certain, un critère exigé par la jurisprudence. C'est peut-être le point véritablement novateur de l'arrêt car l'intérêt à agir est souvent examiné de façon restrictive.

Pour apprécier ce caractère, le Conseil d'État s'est également appuyé sur les données publiées par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), lequel a mis en lumière la forte exposition au risque climatique de la région dunkerquoise. On peut voir une illustration des relations fécondes entre la production scientifique internationale et nationale et l'approche juridique, les données scientifiques servant à constater la matérialité des faits et à les qualifier juridiquement.

Classique également est l'invocation du principe de séparation des pouvoirs qui interdit au juge d'enjoindre au gouvernement de soumettre des projets de loi au Parlement. Ainsi, dans la phase suivante, si le Conseil d'État devait recourir à l'injonction pour inviter le gouvernement à agir, il ne pourra pas le faire dans les domaines relevant de la loi, ce qui peut singulièrement atténuer la portée d'une injonction éventuelle.

Très classique enfin est la position réaffirmée du Conseil d'État concernant l'applicabilité directe ou l'invocabilité des traités internationaux, en l'occurrence la Convention-cadre des nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et l'Accord de Paris sur le climat, qui ne sont pas retenues. En revanche, le Conseil d'État indique que leurs « stipulations [...] doivent néanmoins être prises en considération dans l'interprétation des dispositions du droit national », en l'occurrence les dispositions des lois de 2015 et 2019 relatives à l'énergie et au climat ainsi que leurs décrets d'application. Ce sont donc le droit européen et le droit national qui sont eux invocables et d'application directe et qui font l'objet de l'attention du Conseil d'État. C'est en procédant à leur examen approfondi que le Conseil d'État a exercé le contrôle de légalité des décisions implicites de rejet des demandes de la commune de Grande-Synthe.

La SNBC et le HCC au cœur de la décision du Conseil d'État

Ce qui est innovant en l'occurrence, et ouvre la voie à la justice climatique, c'est moins la décision elle-même que les dispositions légales, bases de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), laquelle représente une innovation majeure permettant une véritable redevabilité. Il est en effet caractéristique de ces lois (2015³ et 2019) d'avoir rappelé les objectifs de l'Accord de Paris et de les avoir traduits sous forme d'objectifs nationaux et sous forme stratégique, en déroulant une trajectoire à respecter accompagnée de périodes d'exécution (les budgets carbone) en vue de respecter les objectifs de 2030 (réduction des émissions de GES de 40 % par rapport à 1990) et 2050 (atteinte de la neutralité carbone). Ces budgets carbone sont adoptés par décrets successifs qui fixent des plafonds d'émissions qu'il est aisé de comparer aux émissions annuelles effectives afin de vérifier si les autorités mettent en œuvre la loi et prennent les mesures nécessaires en cas de dérive⁴.

De plus la loi de 2019 a créé un organisme indépendant, le Haut Conseil pour le climat (HCC), qui évalue la mise en œuvre de la SNBC. C'est en s'appuyant sur ses travaux que le Conseil d'État a pu constater que les plafonds d'émission du premier budget carbone avaient été dépassés, que le gouvernement en avait tiré les conséquences en adoptant le décret du 21 avril 2020 qui relève le plafond du 2e budget carbone (2019-2023) tout en maintenant les objectifs du 3e budget carbone (2024-2028) et en fixant un objectif très ambitieux pour le 4e et dernier budget. Une planification « glissante » en quelque sorte, qui reporte l'effort insuffisant des années récentes sur les années à venir. Le Conseil d'État relève que ce glissement contraste avec l'urgence climatique démontrée par le Giec, laquelle a notamment abouti à l'accélération des efforts de réduction des émissions décidée par l'Union européenne en préparation de sa prochaine contribution déterminée au niveau national (CDN, NDC en anglais) et de la COP 26 de la CCNUCC à Glasgow en 2021.

Au vu de ce report, le Conseil d'État est donc amené à s'interroger sur la faisabilité de la nouvelle trajectoire de la SNBC et demande au gouvernement de lui fournir des compléments d'information à ce sujet dans un délai de trois mois, ce supplément d'instruction permettant aux parties de produire leurs analyses⁵.

En créant des organismes tels que l'ONERC et surtout le HCC, le dispositif français a considérablement facilité la tâche du juge et permis une véritable redevabilité à portée juridique, le cas échéant, que l'on pourrait souhaiter généralisée.

Vers une injonction climatique ?

Dans l'affaire Grande-Synthe, nous ne sommes qu'en milieu de procédure. Au vu de l'instruction complémentaire à venir, le Conseil d'État aura le choix entre rejeter les requêtes s'il est convaincu par les arguments du gouvernement, à l'inverse annuler la décision implicite du gouvernement de ne pas accueillir les demandes des requérants, ou enfin accompagner une telle décision d'annulation d'une injonction à agir⁶.

Déjà, le Conseil d'État a fait connaître qu'il ne pouvait enjoindre au gouvernement de soumettre un projet de loi au Parlement. Concernant les mesures réglementaires devant découler de la SNBC, vaudra-t-il procéder par injonction et, le cas échéant, comment le fera-t-il s'agissant non plus d'un acte mais d'une politique climatique à caractère multidimensionnel qu'il s'agit de renforcer ou de rendre plus efficace ?

Il convient par ailleurs de rappeler que cette amorce de justice climatique n'est possible que parce que la France est un État de droit dans lequel le principe de légalité s'applique sous le contrôle de juridictions indépendantes avec un mécanisme contentieux, le recours pour excès de pouvoir, libéralement ouvert à la société civile (malgré quelques restrictions récentes). Ce droit de recours à la justice est le complément indispensable des engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris⁷. La Convention d'Aarhus, avec son droit d'accès à la justice, et la Convention européenne des droits de l'Homme et son article 13 en sont les garants en Europe.

Si le respect des engagements climatiques n'en est pas pour autant assuré, du moins la redevabilité est-elle là, le débat démocratique enrichi, et l'action de la société civile facilitée.

Crédit photo : By Jmhullot - Own work, CC BY 3.0

¹ <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-gouvernement-doit-justifier-sous-3-mois-que-la-trajectoire-de-reduction-a-horizon-2030-pourra-etre-respectee>

2 Elles ont servi la cause de l'environnement depuis l'émergence du droit de l'environnement. Rappelons à cet égard que sans l'intervention du juge administratif, la loi Littoral était destinée à rester lettre morte en raison de l'hostilité affichée de beaucoup de communes littorales et de l'inaction de l'administration.

3 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031044385/>

4 On notera que le mécanisme de la SNBC contraste par sa précision et ses exigences avec la technique des lois Grenelle qui se contentaient de fixer des objectifs certes quantifiés mais globaux et lointains dans des domaines tels que les épandages de pesticides, la part modale du fret ferroviaire ou la construction d'éoliennes offshore, objectifs restés sans effectivité. Des enseignements pourraient être mobilisés dans la préparation de la prochaine Stratégie nationale pour la biodiversité.

5 Le Conseil d'État est ici bien aidé par la création du HCC, tout en appliquant sa jurisprudence désormais établie depuis l'arrêt Couespel du Mesnil du 1er mai 1936 selon lequel il appartient au juge « d'exiger de l'administration compétente la production de tous documents susceptibles d'établir sa conviction et de permettre la vérification des allégations du requérant » ; une position confirmée par l'arrêt Barel du 28 mai 1954.

6 On rappellera que, depuis une loi de 1995, codifiée par l'article L. 911-1 du Code de justice administrative, « lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public [...] prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ». C'est ainsi qu'en juillet 2000, à la demande de France Nature Environnement, le Conseil d'État avait enjoint au gouvernement sous un délai de 6 mois de publier, ce qu'il fit, le décret fixant la liste des communes riveraines d'un estuaire soumis à la loi Littoral qu'on attendait depuis 14 ans ! De toute évidence, cette disposition a été écrite en vue d'assurer l'application effective d'une décision d'annulation relative à un acte illégal, fut-il un acte d'abstention ; l'usage du singulier incline à le penser.

7 Lire à cet égard le billet de blog de l'Idri : <https://www.idri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/comment-analyser-la-portee-juridique-de-laccord-de-paris>

CLIMATE**GOUVERNANCE ET DROIT**