

Plan B Earth et autres¹ contre le secrétaire d'État au transport

L'arrêt rendu le 27 février 2020 par la Cour d'appel de l'Angleterre et du pays de Galles permet d'analyser comment les engagements pris par le Royaume-Uni à l'occasion de l'Accord de Paris peuvent être invoqués même en l'absence d'intégration de ce traité à son droit interne.

Juridiction : **Cour d'appel de l'Angleterre et du pays de Galles**² (Division civile)

Parties : **Plan B Earth et autres**³ contre le secrétaire d'État au transport

Décision : Arrêt **EWCA Civ 214** du 27 février 2020⁴

Les faits : Le gouvernement britannique a publié le 26 juin 2018 une déclaration de politique nationale en matière d'aéroports (ANPS, *Airports National Policy Statement*), dans laquelle il se déclarait favorable à un projet d'agrandissement de l'aéroport d'Heathrow près de Londres, avec notamment la construction d'une 3ème piste, dans l'objectif principal de garder sa place de 1^{er} « hub » européen pour le transport aérien international.

Pour établir cette Déclaration, le secrétariat d'État au transport avait tenu compte de l'engagement de réduction de 80% des émissions de gaz à effet de serre inclus dans le *Climate Change Act* de 2008, mais pas de l'Accord de Paris conclu en décembre 2015.

La procédure : Plusieurs recours⁵ ont alors été déposés par des organisations ayant pour objet la défense de l'environnement et la lutte contre le changement climatique, ainsi que des autorités locales de l'agglomération londonienne, contre le secrétaire d'État au transport, autorité responsable de la politique en matière d'aéroports et de la rédaction de l'ANPS.

Ayant été déboutées en mai 2019 en première instance devant la Haute Cour, les requérantes ont interjeté appel auprès de la Cour d'appel de l'Angleterre et du pays de Galles.

Pour elles, et en se limitant à l'aspect lié au changement climatique, la politique nationale en matière d'aéroports, et donc le document ANPS qui lui sert de base, aurait dû tenir compte des engagements souscrits par le Royaume-Uni en ratifiant l'Accord de Paris.

Pour le gouvernement au contraire, l'Accord de Paris n'est pas pertinent puisqu'il n'a pas été incorporé dans l'ordre juridique interne. L'ANPS peut donc se limiter à prendre en compte le *Climate Change Act* de 2008 qui donne les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre du Royaume-Uni pour 2050.

¹ *Plan B Earth* est une fondation ayant pour objet la lutte contre le changement climatique ; Étaient également parties au procès les associations de défense de l'environnement *Friends of the earth Ltd.* et *Greenpeace Ltd.*, ainsi que les représentants de plusieurs Conseils de *boroughs* (arrondissements) de l'agglomération londonienne et le maire de Londres.

² La *England and Wales court of Appeal* est la plus haute cour de justice de l'Angleterre et du Pays de Galle après la Cour suprême

³ *Plan B Earth* est une fondation ayant pour objet la lutte contre le changement climatique ; Étaient également parties au procès les associations de défense de l'environnement *Friends of the earth Ltd.* et *Greenpeace Ltd.*, ainsi que les représentants de plusieurs Conseils de *boroughs* (arrondissements) de l'agglomération londonienne et le maire de Londres.

⁴ Voir la décision sur le site du BAILII, *British and Irish Legal Information Institute* : [EWCA Civ 214](#) et l'ensemble de la documentation relative à cette affaire sur le site du [Sabin center for Climate change law](#)

⁵ Le type de recours déposé est une demande de *Judicial review*, que l'on peut rapprocher du recours pour excès de pouvoir en droit français et permet au juge de censurer un acte administratif dont la légalité est mise en cause.

L'objet du litige est de savoir si la prise en compte de l'Accord de Paris est une obligation pour le pouvoir exécutif au moment d'établir sa politique et s'il doit en rendre compte dans l'ANPS.

Bien que l'Accord de Paris ne soit pas directement invocable dans l'ordre juridique interne du Royaume-Uni, le juge va très clairement répondre par l'affirmative et invalider l'ANPS en donnant deux fondements à cette obligation, l'un du fait des lois internes (I) et l'autre du fait de la directive SAE (II).

Ce principe étant établi, le juge précise également que le champ de l'obligation est large, qu'il ne doit se limiter ni aux seules émissions de CO₂ ni à l'horizon de 2050 (III).

I. L'obligation de tenir compte de l'Accord de Paris du fait de la loi, le *Planning Act*

A. L'obligation d'expliquer comment les « politiques gouvernementales » sont prises en compte

Le secrétaire d'État en charge d'établir l'ANPS a bien tenu compte du « *Climate Change Act* », loi en vigueur au moment des faits et qui prévoit une baisse de 80 % des émissions de CO₂ en 2050 comparé à 1990, sur la base d'un objectif de limiter le réchauffement climatique à 2°C à la fin du siècle.

L'Accord de Paris de 2015, signé et ratifié par le Royaume-Uni, est plus ambitieux puisqu'il vise à limiter le réchauffement bien en-dessous de 2°C et se donne l'objectif de tendre vers 1.5°C.

L'ordre juridique britannique est de conception dualiste, et un traité ou accord international n'y a pas de force légale tant qu'il n'a pas été intégré dans l'ordre interne. Le secrétaire d'État n'était donc pas lié dans son action et pour la rédaction de l'ANPS par l'Accord de Paris en tant que tel.

Mais il reste soumis à la volonté du parlement et doit respecter les termes du *Planning Act* de 2008 qui impose dans sa section 5 que toute « déclaration de politique nationale » (*national policy statement*) donne les raisons qui ont permis d'établir cette politique et en particulier qu'elle explique comment cette politique tient compte de la politique gouvernementale relative à l'atténuation du changement climatique⁶.

Il n'était pas contesté que l'ANPS constituait une déclaration de politique nationale au sens du *Planning Act*. Il restait donc à évaluer si l'engagement du Royaume-Uni dans l'Accord de Paris pouvait être qualifié de « politique gouvernementale » et qu'à ce titre sa prise en compte était obligatoire.

La Cour estime que tel est bien le cas, en se basant d'une part sur plusieurs déclarations de ministres, comme par exemple dans la Stratégie pour une croissance propre de 2017 (*The clean growth strategy*⁷) et d'autre part sur le fait que le gouvernement avait lui-même participé à la négociation de l'Accord

⁶ Texte du [Planning Act](#) de 2008 consultable sur le site du gouvernement britannique
Extraits de la section 5 :

« (7) A national policy statement must give reasons for the policy set out in the statement.

(8) The reasons must (in particular) include an explanation of how the policy set out in the statement takes account of Government policy relating to the mitigation of, and adaptation to, climate change. »

⁷ Texte de [The clean growth strategy](#) accessible sur le site du gouvernement. Extrait du paragraphe *The opportunities and challenges* du *Executive summary* : « The actions and investments that will be needed to meet the Paris commitments will ensure the shift to clean growth will be at the forefront of policy and economic decisions made by governments and businesses in the coming decades. »

de Paris et l'avait signé, et qu'enfin l'acte solennel qu'en constitue la ratification l'inscrit clairement au nombre des politiques gouvernementales.

La Cour souligne dans ses conclusions l'absence de cohérence du gouvernement qui n'a pas tenu compte à l'occasion de la rédaction de l'ANPS de ses propres engagements⁸.

L'Accord de Paris ne modifie pas l'ordre juridique interne du Royaume-Uni, mais il est un élément de politique gouvernementale. Le gouvernement n'a pas d'obligation de se conformer aux termes de cet accord, mais il a l'obligation pour se conformer à la volonté du parlement de prendre en compte cet accord et d'expliquer dans l'ANPS comment il en tient compte.

Cette obligation est renforcée par une autre disposition du *Planning Act* exprimée en termes plus généraux.

B. L'obligation de contribuer à un développement durable

La section 10 du *Planning Act* impose au rédacteur d'une telle déclaration de garder constamment l'objectif de contribuer à un développement durable, ce qui inclut les efforts d'atténuation du changement climatique⁹.

Dès lors, le juge considère que le rédacteur d'un document programmatique comme le constitue l'ANPS doit se poser la question des éléments à prendre en compte au titre de cette obligation, et il retient que dans le cas présent la seule conclusion à laquelle on aboutit comme à une évidence est que l'Accord de Paris fait bien partie de ces éléments. Sa prise en compte est donc nécessaire¹⁰.

C'est donc sans entorse à la conception dualiste de l'ordre juridique britannique que le juge impose à l'exécutif sur la base de la loi en vigueur, non pas de se conformer aux termes de l'Accord de Paris, mais d'en tenir compte.

Il arrive également à la même conclusion du fait de l'application d'une directive européenne.

II. L'obligation de tenir compte de l'Accord de Paris découlant de la directive ESE

La directive 2001/42/EC (directive ESE « Évaluation stratégique environnementale » ou SEA « *Strategic environmental assessment* »), applicable depuis 2004, vise la prise en compte des considérations en matière d'environnement lors de l'élaboration, de l'adoption et de la mise en œuvre de plans et de programmes et encourage le développement durable.

⁸ Extrait du §283 de l'arrêt du 27 février 2020 : « ... *The Paris Agreement ought to have been taken into account by the Secretary of State in the preparation of the ANPS, but was not. What this means, in effect, is that the Government when it published the ANPS had not taken into account its own firm policy commitments on climate change under the Paris Agreement.* »

⁹ Extraits de la section 10 du *Planning Act* de 2008 :

(2) *The Secretary of State must, in exercising those functions, do so with the objective of contributing to the achievement of sustainable development.*

(3) *For the purposes of subsection (2) the Secretary of State must (in particular) have regard to the desirability of - (a) mitigating, and adapting to, climate change ; ...*

¹⁰ Extrait du §237 de l'arrêt du 27 février 2020 : « ... *we agree that the only reasonable view open to him was that the Paris Agreement was so obviously material that it had to be taken into account.* »

Elle liste dans son Annexe I parmi les informations à fournir « les objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international [...] qui sont pertinents pour le plan ou le programme et la manière dont ces objectifs [...] ont été pris en considération au cours de leur élaboration »¹¹.

L'autorité administrative ne doit donc pas se limiter aux objectifs inscrits dans des normes nationales, elle doit également tenir compte des engagements pertinents établis au niveau international. Là encore, comme pour l'application du *Planning Act*, le juge estime que l'Accord de Paris aurait dû être pris en compte, puisque cet accord était « évidemment pertinent » (*obviously relevant*¹²) dans le cadre de la rédaction de l'ANPS.

L'ANPS tel qu'il a été établi est donc bien entaché d'illégalité, sur la base des deux fondements vus ci-dessus, et pour sa révision à venir, le juge en profite pour donner sa position sur deux points qui avaient été soulevés en première instance mais qui n'avaient pas été clarifiés.

III. Précisions sur l'étendue du champ dont tenir compte à propos de l'impact sur le changement climatique

Deux autres reproches étaient fait à l'ANPS publié en 2018.

Tout d'abord il ne tenait pas compte des effets sur le climat générés par l'aviation par des moyens autres que les émissions de CO₂, par manque de certitudes scientifiques sur la quantification de ces effets. Cette incertitude n'est pas une raison valable pour le juge qui, après avoir rappelé le « principe de précaution » comme un des considérants de la directive ESE¹³, mentionne également sa place dans la déclaration de Rio de 1992¹⁴ et dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁵.

En second lieu l'ANPS, qui indique des bénéfices liés à l'agrandissement de l'aéroport d'Heathrow jusqu'en 2085, limite son examen des impacts des émissions de CO₂ sur le climat à 2050. Le juge utilise le même raisonnement que celui pour la prise en compte de l'Accord de Paris et rappelle qu'il inclut des objectifs pour les seconde moitié du XXI^e siècle.

Le juge enjoint donc le secrétaire d'État, lorsqu'il procédera à la révision de l'ANPS, à tenir compte de l'ensemble des effets sur le climat et à ne pas limiter son horizon à 2050.

¹¹ Voir le texte complet de la [Directive 2001/42/CE](#) relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement sur le site de l'Union Européenne ;
Extrait de l'article 5 : « ... un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme [...] sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I.

Extrait de l'annexe I : « Les informations à fournir [...] sont les suivantes :

... e) les objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international [...] qui sont pertinents pour le plan ou le programme et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de leur élaboration; ... »

¹² Extrait du §246 de l'arrêt du 27 février 2020 : « ... *no matter how wide the margin of judgment to be afforded to the Secretary of State in this context, in our view the Paris Agreement was obviously relevant to the plan or programme under consideration in this case.* »

¹³ Extrait du 1^{er} considérant de la directive ESE 2001/42/CE : « L'article 174 du traité dispose que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement [...] est fondée sur le principe de précaution »

¹⁴ Voir le §259 de l'arrêt du 27 février 2020 qui rappelle les termes du principe consacré en 1992: « *In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.* »

¹⁵ Voir le §260 de l'arrêt du 27 février 2020

On peut noter que cette révision à venir de l'ANPS interviendra dans un contexte qui aura continué à évoluer. Depuis les faits, le parlement britannique a rehaussé les objectifs internes du Royaume-Uni en cohérence avec l'Accord de Paris. Il a inscrit dans la loi par un amendement entré en vigueur le 27 juin 2019, l'objectif contraignant d'atteindre en 2050 une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 100 %, au lieu de 80 % par rapport à 1990, ou en d'autres termes la neutralité carbone¹⁶.

En bref ...

Le 27 février 2020, la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles a invalidé la déclaration de politique nationale relative aux aéroports (ANPS) rédigée en 2018 et qui permettait notamment de lancer le projet de construction d'une 3ème piste à l'aéroport londonien d'Heathrow. L'illégalité relevée par la Cour était l'absence de prise en compte dans l'ANPS de l'Accord de Paris de 2015.

Si cet accord n'a pas de caractère contraignant dans l'ordre interne du Royaume-Uni, sa prise en compte est rendue obligatoire d'une part par l'effet d'une loi interne, le *Planning Act*, et d'autre part du fait de la directive européenne de 2001 sur les évaluations stratégiques environnementales (ESE).

L'autorité administrative devra donc revoir sa déclaration et y expliquer comment elle prend en compte l'Accord de Paris et les engagements pris par le Royaume-Uni, même si elle n'est pas tenue de s'y conformer.

La société opératrice de l'aéroport d'Heathrow a déposé un recours, qui a été jugé recevable, auprès de la Cour suprême contre cette décision.

Fiche d'arrêt rédigée par Pascal Labbé, membre de Notre Affaire à Tous

¹⁶ Voir [The Climate Change Act 2008 \(2050 Target Amendment\) Order 2019](#)