

Conseil d'Etat, Commune de Grande Synthe, 18 novembre 2020

Résumé :

Par une décision du 18 novembre 2020, le Conseil d'Etat s'est pour la première fois prononcé sur le respect des engagements climatiques de l'Etat français. Il a accordé un délai de trois mois au Gouvernement pour justifier du fait de la compatibilité de son refus de prendre des mesures supplémentaires avec l'objectif de réduction des émissions de GES qu'il s'est fixé.

Source :

- [Émissions de gaz à effet de serre : le Gouvernement doit justifier sous 3 mois que la trajectoire de réduction à horizon 2030 pourra être respectée \(conseil-etat.fr\)](https://www.conseil-etat.fr/decisions/2020/11/18/20201427301)

Faits :

La Commune de Grande Synthe est une commune littorale de la Mer du Nord, particulièrement exposée aux événements climatiques extrêmes du fait de sa situation géographique : inondations, montée du niveau de la mer, sécheresses etc.

En octobre 2018, la commune de Grande-Synthe, représentée par Damien Carême, le maire agissant tant en sa qualité de maire que de citoyen, a prié le Gouvernement¹ de prendre des mesures supplémentaires pour « infléchir la courbe des émissions produites et respecter, au minimum, les engagements pris par la France »² suite à la signature de l'Accord de Paris, dans un délai de 6 mois maximum. La demande vise également « à ce que soient adoptées [...] toutes dispositions législatives afin de "rendre obligatoire la priorité climatique" et pour interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre, et enfin, de mettre en œuvre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique de la France »³.

Procédure :

Le 23 janvier 2019, constatant le silence gardé par le Gouvernement⁴, la Commune de Grande Synthe et M. Carême, les requérants, saisissent le Conseil d'Etat d'une requête en annulation « pour excès de pouvoir des décisions de refus implicite nées du silence gardé pendant plus de deux mois sur ces demandes »⁵.

Sont intervenues afin de soutenir les requérants, les villes de Grenoble et Paris ainsi que quatre associations de défense de l'environnement - Oxfam France, Greenpeace France, Notre Affaire à Tous et la Fondation Nicolas Hulot.

¹ Le Président de la République, le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire

² Conseil d'Etat, 18 novembre 2020, Commune de Grande Synthe, n°427301, p.3

³ Ibid. p.3

⁴ Qui constitue une décision implicite de rejet à l'issue d'un délai de 2 mois.

⁵ Ibid. p.3

Moyens :

Du fait de sa situation géographique et des caractéristiques de son territoire, la Commune de Grande Synthe estime qu'elle subira les conséquences du changement climatique : « *risques accrus et élevés d'inondations, [...] amplification des épisodes de fortes sécheresses avec pour incidence non seulement une diminution et une dégradation de la ressource en eau douce mais aussi des dégâts significatifs sur les espaces bâtis compte tenu des caractéristiques géologiques du sol* »⁶. Bien que les « *conséquences concrètes du changement climatique ne sont susceptibles de déployer tous leurs effets sur le territoire de la commune qu'à l'horizon 2030 ou 2040, leur caractère inéluctable, en l'absence de mesures efficaces prises rapidement pour en prévenir les causes et eu égard à l'horizon d'action des politiques publiques en la matière, est de nature à justifier la nécessité d'agir sans délai à cette fin* »⁷. Ces divers risques constituent une atteinte directe et certaine aux intérêts de la commune.

Problème juridique :

Le refus du Gouvernement de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national, afin de respecter les engagements que la France s'est fixés, est-il compatible avec le respect de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre choisie pour atteindre les objectifs fixés pour 2030 ?

Motifs :

Le Conseil d'Etat reconnaît l'intérêt à agir de la commune « *eu égard à son niveau d'exposition aux risques découlant du phénomène de changement climatique et à leur incidence directe et certaine sur sa situation et les intérêts propres dont elle a la charge* »⁸. Il déclare toutefois la requête de M. Carême, qui agit en tant que citoyen, comme irrecevable du fait des risques d'inondations de sa résidence prévisibles à l'horizon 2040.

Les interventions sont admises en ce que les collectivités subissent le phénomène du réchauffement climatique – pics de pollutions, pluies hivernales – et que les associations ont « *pour objet de lutter contre les atteintes anthropiques à l'environnement* »⁹.

Par son deuxième considérant, le Conseil d'Etat rejette la demande visant à ce que le Gouvernement adopte des dispositions législatives, celles-ci ne relevant pas de la compétence du Conseil d'Etat.

Le juge a fondé son argumentaire sur les engagements de la France pris au titre du droit international – la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

⁶ Ibid. p.4

⁷ Ibid. p.4

⁸ Ibid. p.4

⁹ Ibid. p.4

(CNUCC) de 1992 qui vise à « stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » et l'Accord de Paris qui s'applique depuis le 1 janvier 2021 et qui vise à contenir « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels »¹⁰.

L'Union européenne étant signataire de l'Accord de Paris, elle se doit, au même titre que les autres Etats parties à l'Accord, de soumettre une contribution nationale dans laquelle elle détermine le niveau d'ambition de réduction des émissions de GES qu'elle s'est fixée¹¹. Pour y parvenir, elle a notamment révisé son Paquet Énergie Climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris. Il contient le règlement (UE) 2018/842 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 dont l'Annexe 1 « fixe pour chaque État membre le niveau de cette contribution minimale et a assigné à 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 »¹².

La France a dû aussi transposer ses engagements dans son droit national. Ainsi, l'article L100-4 du Code de l'énergie pose des objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES de 40% entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone en 2050 afin de respecter les dispositions de la CCNUCC et de l'Accord de Paris. Les objectifs de réduction sont mis en œuvre au travers des budgets carbone, fixés par décret, qui correspondent à un plafond national des émissions de GES à ne pas dépasser sur une période déterminée de 5 ans. « Dans ce cadre, [...] le décret du 18 novembre 2015 [...] a fixé pour la période 2015- 2018, correspondant au premier budget carbone et à la seule période achevée au jour de la présente décision, une valeur limite de 442 Mt de CO₂eq par an »¹³.

Après avoir rappelé les engagements de l'Etat français, le Conseil d'Etat conclut que « si les stipulations de la CCNUCC et de l'accord de Paris citées [...] requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et sont, par suite, dépourvues d'effet direct, elles doivent néanmoins être prises en considération dans l'interprétation des dispositions de droit national [...] qui, se référant aux objectifs qu'elles fixent, ont précisément pour objet de les mettre en œuvre »¹⁴.

Ainsi, le juge constate que « la France a substantiellement dépassé le premier budget carbone qu'elle s'était assignée, d'environ 62 Mt de CO₂eq par an, réalisant une baisse moyenne de ses émissions de 1 % par an alors que le budget fixé imposait une réduction de l'ordre de 2,2 % par an. », soit « un dépassement de 4,5 % de la part annuelle fixée par ce premier budget carbone »¹⁵. Elle a par la suite modifié « le 2ème budget carbone (correspondant à la période 2019-2023) prévu par le décret du 18 novembre 2015, en relevant de 399 Mt de CO₂eq à 422 Mt de CO₂eq par an le plafond des

¹⁰ Ibid. p.5

¹¹ Il était prévu une réduction minimum de 40 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à leur niveau de 1990. Cependant, suite à l'accord politique du Conseil européen en décembre 2021, l'Union européenne a soumis sa nouvelle contribution : le nouvel objectif de l'Union est une réduction de 55% des émissions de GES en 2030.

¹² Ibid. p.6

¹³ Ibid. p.7

¹⁴ Ibid.p.7

¹⁵ Ibid. p.8

émissions pour cette période »¹⁶, revoyant alors à la baisse ses objectifs de réduction des émissions et reportant l'essentiel de l'effort post 2020.

Solution :

Au vu de l'ensemble des éléments, le Conseil d'Etat considère qu'il ne peut statuer sur les conclusions de la requête « *en l'état du dossier, ce dernier ne faisant notamment pas ressortir les éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé 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* »¹⁷.

Il accorde donc un délai de trois mois aux parties pour produire de nouveaux éléments aux fins d'apprécier si le refus de prendre toute mesure utile est illégal ou non.

Les demandes visant à adopter « *toute mesure d'initiative réglementaire tendant à "rendre obligatoire la priorité climatique"* » et « *mettre en œuvre des mesures d'adaptation immédiate au changement climatique* » sont rejetées.

Fiche rédigée par Salomé Bellon membre de Notre Affaire à Tous

¹⁶ Ibid. p.8

¹⁷ Ibid. p.9