

CE, 19 novembre 2020 et CE, 1er juillet 2021 “ Commune de Grande-Synthe”

Sources :

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-conseil-etat-enjoint-au-gouvernement-de-prendre-des-mesures-supplementaires-avant-le-31-mars-2022>

[CE, 19 novembre 2020](#)

[CE, 1 juillet 2021](#)

Faits :

Commune littorale du Nord du pays, particulièrement vulnérable aux effets du changement climatique, la Commune de Grande-Synthe a souhaité demander aux autorités françaises d'adopter les mesures nécessaires dans la lutte contre la crise climatique.

Procédure :

En novembre 2018, par courrier, la Commune de Grande-Synthe représentée par son maire (qui agissait également à titre personnel), a demandé au Président de la République, premier ministre et ministre délégué à la transition écologique :

- d'adopter toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations consenties par la France au niveau international
- d'adopter toutes dispositions d'initiatives législative ou réglementaire pour " rendre obligatoire la priorité climatique " et pour interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre
- de mettre en oeuvre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique de la France

Ces demandes ont été réceptionnées les 20 et 21 novembre 2018, les autorités concernées disposaient de deux mois, à compter de ces dates, pour répondre. Au terme de ce délai, la commune n'avait reçu aucune réponse de la part des intéressés. Conformément à l'article L. 231-4 du CRPA qui veut que " le silence gardé pendant plus de deux mois par l'administration vaut décision implicite de rejet, Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle¹", la Commune de Grande-Synthe a saisi le

¹ Article L 231-4 code des relations entre le public et l'administration : "Par dérogation à l'article [L. 231-1](#), le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet :

1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ;

2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ;

3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ;

4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'Etat, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ;

Conseil d'Etat d'un recours pour excès de pouvoir contre les décisions implicites de rejet du Président de la République, Premier ministre et ministre de la transition écologique.

Demandes :

- Annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de rejet du Président de la République, premier ministre et ministre de la transition écologique
- Enjoindre aux intéressés d'adopter les mesures nécessaires dans un délai de 6 mois
- Saisir de plusieurs questions préjudicielles la CJUE portant sur l'interprétation de dispositions des accords de Paris, décisions CE et directive UE².
- Condamner les défendeurs aux dépens.

Motifs et dispositif :

Dans la décision de novembre 2020, le juge administratif a, d'abord, et de façon assez classique, rejeté la demande des requérants tendant à faire annuler la partie législative de la décision implicite de rejet du Président de la République, du 1er ministre et ministre de la transition écologique. En effet, il leur était demandé de faire adopter par le Parlement : « toutes dispositions législatives afin de " rendre obligatoire la priorité climatique " et interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre³ ». Le Conseil d'Etat, a, bien légitimement, soulevé le principe de la séparation des pouvoirs pour refuser d'imposer au Parlement, l'adoption d'une loi.

Ensuite, le Conseil d'Etat devait se prononcer sur l'intérêt à agir des requérants. Ces derniers faisaient valoir que l'emplacement particulier de la ville de Grande-Synthe la rendait particulièrement vulnérable aux effets du changement climatique. Ce, à quoi a répondu le Ministre de la transition écologique, qu'elle n'était pas la seule commune dans cette situation et que, dès lors, la Commune n'aurait pas un intérêt suffisant lui conférant la qualité pour agir contre la décision implicite de refus. Le juge, rejette cet argument en ce qu'il estime que : "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, justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des décisions implicites attaquées⁴". Au contraire, conformément à une jurisprudence constante du Conseil d'Etat⁵, le juge administratif a considéré que la seule qualité de citoyen du maire de la ville de Grande-Synthe ne lui conférait pas un intérêt à agir en son nom propre, suffisant, dans cette affaire.

⁵ Dans les relations entre l'administration et ses agents".

² Plus précisément, les questions préjudicielles portent sur : "les dispositions de l'article 3 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 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 ;

- des dispositions combinées du a) du paragraphe 1er de l'article 2 de l'accord de Paris et de la décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009 précitée ;

- des dispositions des directives 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique et 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables".

³ Cons. 2.

⁴ Cons. 3.

⁵ CE, 6 oct. 1965, Marcy, requête numéro 61217, préc.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat considère comme recevables les interventions des villes de Paris et Grenoble ainsi que des associations Greenpeace; OXFAM; Notre Affaire à Tous et FNH⁶.

Ensuite, le Conseil d'Etat a dû se prononcer sur la légalité des décisions implicites de refus. Il confronte donc ces décisions aux règles qui leur étaient applicables au moment de leur adoption. Le juge administratif se réfère à la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques⁷ et à l'Accord de Paris⁸, ainsi qu'à leur transposition en droit de l'UE⁹ et en droit interne¹⁰. Il rappelle que la France a "substantiellement dépassé le premier budget carbone qu'elle s'était assignée"¹¹ et se réfère au Haut Conseil pour le climat qui "a souligné les insuffisances des politiques menées pour atteindre les objectifs fixés"¹². En outre, le Conseil d'Etat se rapporte au décret du 21 avril 2020 qui "revoit à la baisse l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre au terme de la période 2019-2023"¹³, mais, également, "prévoit ce faisant un décalage de la trajectoire de réduction des émissions qui conduit à reporter l'essentiel de l'effort après 2020, selon une trajectoire qui n'a jamais été atteinte jusqu'ici"¹⁴. Il souligne que cette décision n'est pas en adéquation avec les dernières données du GIEC et la prise de position de la Commission Européenne¹⁵. Il en conclut qu'en l'état actuel du dossier, il n'est pas à même de statuer, notamment parce que, ce dernier, ne permet pas d'établir si le refus opposé par le Président de la République et le Gouvernement est compatible avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre prévue par le décret de 2020¹⁶. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat ordonne un supplément d'instruction qui donnera lieu à la décision du 1er juillet 2021¹⁷. Enfin, le juge administratif a rejeté les conclusions visant à annuler pour excès de pouvoir des refus implicites de prendre toute mesure d'initiative réglementaire tendant à "rendre obligatoire la priorité climatique" et de mettre en oeuvre des mesures d'adaptation immédiate au changement climatique en ce qu'elles seraient insuffisamment fondées¹⁸ ou dépourvues d'effet direct¹⁹.

Dans la décision consécutive au supplément d'instruction ordonné dans la décision de 2020, le Conseil d'Etat se prononçait, donc, sur le 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.

⁶ Cons. 5, 6, 7.

⁷ Article 2 et 3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques du 9 mai 1992.

⁸ Article 2 de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015.

⁹ Décision 94/69/CE du 15 décembre 1993 concernant la conclusion de la CCNUCC; décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009 (à l'origine des "paquets énergie climat")

¹⁰ Article L. 100-4 du code de l'énergie, article L. 222-1 A du code de l'environnement et l'article 2 du décret du 18 novembre 2015 qui fixe le plafond national des émissions de gaz à effet de serre pour la période 2015-2018.

¹¹ Cons. 14.

¹² *Ibid.*

¹³ Cons. 15.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Cons. 15. En effet, la Commission envisage : "de proposer d'augmenter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne pour 2030 en notifiant à la Conférence des Etats parties à la CCNUCC une nouvelle CDN de - 55 % par rapport au niveau d'émission de 1990".

¹⁶ Cons. 16.

¹⁷ [Conseil d'Etat, 1er juillet 2021, "Grande-Synthe", n°427301](#)

¹⁸ Cons. 17.

¹⁹ Cons. 18.

Le Conseil va d'abord reconnaître l'existence d'une baisse d'émission de CO2 dans l'atmosphère, comme le soulignent les défenseurs mais, constate que cette baisse est due à la situation sanitaire. Elle ne peut, selon lui, "être regardée comme suffisante à établir une évolution des émissions de gaz à effet de serre respectant la trajectoire fixée pour atteindre les objectifs de 2030". Ensuite, il relève que les chiffres de la Stratégie Bas Carbone de la France et les avis des instances environnementales françaises établissent que "les objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre fixés pour 2030 ne pourraient pas être atteints"²⁰.

Le Conseil conclut que les défenseurs n'ont pas adopté les mesures supplémentaires nécessaires pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire français. Le refus implicite qu'ils ont opposé à la commune de Grande-Synthe n'est pas compatible avec la trajectoire de réduction de ces émissions comme prévue par le décret du 21 avril 2020 qui aurait permis d'atteindre les objectifs de réduction fixés 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. Dès lors, le juge administratif prononce l'annulation de cette décision implicite de refus et ordonne l'édition des mesures nécessaires pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire français avant le 31 mars 2022²¹

Commentaire :

Ce sont les mesures, adoptées par le Gouvernement, et non la trajectoire choisie pour infléchir la courbe des émissions qui ont été contrôlées par le Conseil d'Etat²². Le Conseil constate que le Gouvernement a opté pour la mise en œuvre d'une certaine politique climatique mais que les moyens utilisés pour y parvenir ne sont pas suffisants. Comme dans l'Affaire du siècle²³, le juge administratif censure le Gouvernement en ce qu'il n'a pas adopté les mesures suffisantes pour respecter les objectifs qu'il s'est fixés.

L'Etat français dispose donc de 9 mois pour adopter les mesures nécessaires pour respecter les objectifs qu'il s'est fixés en matière climatique. Dans le cas contraire, le juge administratif pourra prononcer une astreinte envers l'Etat français, comme ce fut le cas dans la décision "pollution de l'air"²⁴.

Enfin, comme le rappelle Corinne Lepage, l'échéance du 31 mars 2022 n'est pas neutre puisque, dans la mesure où elle intervient un mois avant les élections présidentielles, cela signifie "que la question climatique devra être au centre des débats de la présidentielle"²⁵.

²⁰ Cons.5.

²¹ Art. 2 du dispositif de la décision : "Il est enjoint au Premier ministre de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 avant le 31 mars 2022".

²² Jean-Marc Pastor, "Justice climatique : un sursis en forme d'ultimatum pour le gouvernement", Conseil d'Etat 1er juillet 2021, AJDA 2021, p. 1413.

²³ [TA Paris, 3 février 2021, "Notre Affaire à Tous et alii"](#).

²⁴ [Conseil d'Etat, 10 juillet 2021, "pollution de l'air"](#).

²⁵ Climat : le gouvernement sommé d'agir de toute urgence, actu-environnement, 1er juillet 2021.