



Conseil d'État français, Affaire commune de Grande-Synthe c. le ministre de la transition écologique et solidaire, 12 février 2021, 428177

Résumé :

Cet arrêt traite de la demande conjointe d'annulation du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique à l'initiative de la commune de Grande-Synthe et de son ancien Maire, agissant à titre personnel. Cette affaire, bien qu'indépendante du recours plus médiatisé visant à enjoindre l'État à respecter les Accords de Paris¹, s'inscrit dans un intérêt certain que porte cette ville des Hauts-de-France pour les questions environnementales et climatiques. Elle illustre également la limite juridique des recommandations qui, contrairement aux Accords de Paris, n'ont pas fait l'objet d'un engagement exprès de la part de l'État français. Celles-ci ont, de fait, une portée juridique très limitée voire nulle.

Source :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000043240897?isSuggest=true>

Faits :

Cet arrêt oppose la commune de Grande-Synthe ainsi que M. A..., ancien maire agissant à titre personnel, au ministre de la transition écologique et solidaire concernant l'adoption du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique n°2 (PNACC 2) adopté le 30 décembre 2018. En effet, l'article 42 dernier alinéa de la loi relative à mise en œuvre du Grenelle de l'environnement² prévoit qu'un PNACC doit être présenté en 2011 afin de couvrir la période 2011-2015. À l'issue de cette période, ce plan a été sanctionné par un rapport par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) répertoriant des préconisations pour le prochain plan, lequel a été adopté afin de couvrir la période 2018-2022. La CGEDD étant considérée comme une autorité environnementale ou un service d'inspection chargé d'une mission de conseil et d'audit auprès des différents services du ministère de la

¹ CE, 1^{er} juillet 2021, n° 427301, Commune de Grande-Synthe.

² Loi de programmation du 3 août n° 2009-967 relative à mise en œuvre du Grenelle de l'environnement(1), JORF n°0179 du 5 août 2009, p.7.



transition écologique³. Le PNACC quant à lui est un document qui « exprime le point de vue de l'État sur la manière d'aborder la question de l'adaptation au changement climatique. Cette stratégie a été élaborée dans le cadre d'une large concertation, menée par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), impliquant les différents secteurs d'activités et la société civile sous la responsabilité du délégué interministériel au développement durable »⁴.

Procédure :

Les requérants introduisent le 19 février 2019 une demande de recours pour excès de pouvoir devant la 6^è chambre du Conseil d'État, laquelle est chargée des litiges liés à la chasse et à l'environnement. Ils justifient leur intérêt à agir par le risque important de submersion encouru par cette commune côtière si l'État français ne respecte pas rigoureusement les engagements pris à la signature des accords de Paris le 12 décembre 2015. Étant donné qu'il s'agit d'une demande d'annulation d'acte réglementaire pris par la ministre de l'écologie, le Conseil d'État est compétent pour statuer en premier et dernier ressort. La décision rendue est réputée définitive et insusceptible de recours⁵. Cette dernière est rendue le 12 février 2021.

Moyens :

Il est demandé aux juges d'annuler le PNACC 2 pour excès de pouvoir en invoquant différentes raisons. Tout d'abord, ce dernier étant prévu pour couvrir la période allant de 2018 à 2022, son adoption le 30 décembre 2018 ne le rend pas conforme. En second lieu, le PNACC 2 ne suit pas les recommandations publiées par la Commission européenne concernant les politiques d'adaptation au changement climatique. De même, le texte ne respecte pas les recommandations formulées par le rapport d'évaluation du précédent PNAAC à l'initiative de la CGEDD.

Concernant les moyens de fonds invoqués par les requérants, ceux-ci concernent le contenu même du PNAAC 2 considéré comme insuffisant au regard du droit de l'Union européenne. Cela entraînerait, *de facto*, une violation du principe de primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national. Plus précisément, le PNACC 2 est insuffisant au regard du rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne relative à l'adaptation du changement climatique diffusé par la Commission européenne le 12 novembre 2018 auprès du Parlement européen. Pour finir, il est reproché au PNACC de ne pas prévoir les moyens financiers adéquats à sa mise en œuvre effective. Cela est en partie lié à l'absence d'objectifs précis et chiffrés permettant la réalisation des recommandations émises par le rapport d'évaluation du CGEDD.

³ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable. « Les missions du CGEDD et les textes de référence » [en ligne] <https://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-missions-du-cgedd-et-les-textes-de-reference-r200.html> [consulté le 5 mai 2022].

⁴ Ministère de la transition écologique. « Adaptation de la France au changement climatique » [en ligne] <https://www.ecologie.gouv.fr/adaptation-france-au-changement-climatique> [consulté le 5 mai 2022].

⁵ J. Petit, P-L. Frier, *Droit administratif*, Précis Domat droit public, LGDJ, 14^{ème} éd., 2021, p.558.

Rédigé par Ioan Robin, bénévole NAAT



Les demandeurs sollicitent le Conseil afin qu'il enjoigne le ministre de la transition écologique de présenter, dans un délai maximum de 6 mois, un PNACC conforme aux recommandations des différentes autorités environnementales et de l'Union.

Enfin, il est demandé à ce que l'État soit condamné à payer les frais de procédure à hauteur de 5 000 euros, conformément à l'article L. 761- 1 du code de justice administrative.

Le ministre de la transition écologique a quant à lui soulevé différentes fins de non-recevoir afin de contester le bien-fondé de ces demandes.

Problème juridique :

Le non-respect de recommandations émises par une autorité environnementale ou de rapports rendus par les autorités européennes peut-il fonder l'annulation de la stratégie écologique nationale du gouvernement ?

Le non-respect d'actes juridiques non-contraignants peut-il fonder l'annulation de la stratégie écologique nationale du gouvernement français.

Solution :

Le Conseil d'Etat rejette la requête formulée par la Commune de Grande-Synthe et son ancien maire en écartant les différents moyens invoqués. En premier lieu, aucun texte législatif ou réglementaire n'impose que le plan couvre l'intégralité de la période 2018-2022. En deuxième lieu, les requérants n'apportent pas assez de précisions pour démontrer en quoi le non-respect des recommandations formulées par la Commission européenne et la CGEDD rend le PNACC invalide. En troisième lieu, le rapport de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne relative à l'adaptation au changement climatique du 12 novembre 2018 n'est pas contraignant. Son absence de valeur juridique contraignante a pour conséquence qu'il n'est pas possible de l'invoquer afin de contester le PNACC 2. Pour finir, l'absence de caractère contraignant des recommandations émises par la CGEDD ainsi que la qualité des pièces versées au dossier ne font pas apparaître d'erreur manifeste d'appréciation à l'encontre du PNACC 2.

Du fait du rejet successif des demandes, les juges n'ont pas pris la peine d'étudier les fins de non-recevoir soulevées par le défendeur.

Observations :

Malgré le rejet de cette requête, la décision Grande-Synthe du 12 février 2022 apporte une clarification non-négligeable des textes mettant en œuvre l'adaptation au changement climatique par les politiques publiques.

Rédigé par Ioan Robin, bénévole NAAT



La raison d'être du PNACC reposant sur la partie dite d'« adaptation au changement climatique » et non sur le volet beaucoup plus actif dit de l' « atténuation » de celui-ci, le Conseil d'État aurait pu se limiter à ne rejeter l'intérêt à agir des requérants. Cette condition préalable à l'introduction d'une requête n'étant pas remplie, ils auraient ainsi esquivé tout débat sur le fond. Néanmoins, les juges se sont entêtés à répondre et à rejeter point par point ces demandes. Cette méthode a un double intérêt pédagogique, en ce qu'il démontre l'insuffisance des arguments apportés par les requérants, permettant dans de futurs procès environnementaux de combler ces carences. Cela permet en outre de clarifier la portée juridique des différentes recommandations intéressant les politiques climatiques, et ce, qu'elles relèvent d'autorités environnementales ou d'instances de l'Union européenne.

Il en résulte que le PNACC n'est pas le levier le plus pertinent pour faire pression sur le gouvernement afin de rendre effective la réalisation des objectifs imposés par les accords de Paris et, plus largement, la protection de l'environnement. Cela n'est possible qu'en l'invoquant à l'appui d'un texte juridique contraignant, tout en apportant des arguments de fond tangibles et sérieux.

Ainsi, malgré une décision de rejet, le juge administratif démontre une nouvelle fois qu'il n'est pas fermé à la judiciarisation des problématiques climatiques et environnementales.