

Je voudrais tout d'abord vous remercier, Monsieur le Directeur général, de l'honneur que vous m'avez fait de m'inviter à participer à cette table ronde.

Je vais faire une présentation de 2 décisions du Conseil d'État en commençant par celle qui est la plus simple avant d'en arriver à la plus innovante.

La première série de décisions dont je voudrais dire un mot, c'est celle relative à l'affaire « Association des amis de la terre – France ». C'est en effet la branche française de l'Association des Amis de la terre qui a initié cette procédure et qui l'a fait à propos de la question de la qualité de l'air et du respect de la directive 2008/50.

La situation était juridiquement assez simple dans la mesure où, d'une part, la directive 2008/50 fixe des plafonds de particules fines et de d'oxydes d'azote dans l'air et où, d'autre part, ces plafonds étaient structurellement dépassés dans un certain nombre de régions françaises. Or, la directive prévoit que lorsqu'il y a de tels dépassements, l'État membre doit prendre des plans permettant de revenir sous les valeurs limites dans le délai le plus court possible.

Donc l'association des amis de la terre – France a saisi le gouvernement français en lui disant : « prenez ces plans ». Le gouvernement français n'ayant pas répondu, une décision négative est née, que l'association a déféré au Conseil d'État, qui lui a donné raison. Il est vrai que la Cour de justice, à l'occasion d'une question préjudicielle d'origine britannique, avait dit pour droit que les chiffres qui figurent dans la directive sont des obligations de résultats et pas de simples objectifs. Le Conseil d'État en a déduit que, en application de la directive, le Gouvernement français était tenu de prendre des plans pour repasser sous les valeurs limites dans le délai le plus court possible. En conséquence, il a annulé le refus de prendre ces plans et a enjoint le Gouvernement de prendre ces plans dans un délai de 9 mois.

À la suite de cette décision, le Gouvernement a pris ces plans mais les dépassements ont continué dans un certain nombre de régions.

L'association requérante, rejointe par toute une série d'intervenants, sont alors retournées devant le Conseil au stade de l'exécution.

Par une deuxième décision, le Conseil d'État a décidé d'infliger une astreinte pour contraindre l'État à agir efficacement afin d'exécuter pleinement sa décision initiale et ainsi de se conformer aux exigences de la directive. Et il a fixé l'astreinte à un niveau qui a été le plus élevé de toute l'histoire de la juridiction administrative française. La décision a précisé, en outre, que le produit de l'astreinte serait versé, pour un tout petit bout au requérant, parce que sinon ça conduirait à un enrichissement déraisonnable de ce dernier, et pour le reste, à des tiers, notamment des associations, des établissements publics indépendants de l'État, qui contribuent, à un titre ou à un autre à la lutte contre la pollution, afin de maintenir la pression sur l'État tout en évitant un effet d'aubaine pour le requérant.

Depuis cette décision, le Conseil d'État a été amené à plusieurs reprises à liquider l'astreinte, c'est-à-dire à faire payer effectivement l'État, même si le nombre de régions en dépassement se réduit progressivement grâce aux mesures prises.

Comme vous le voyez, le raisonnement juridique suivi dans cette affaire est assez simple dans la mesure où le cadre juridique y conduisait de manière assez mécanique.

Mais le Conseil d'État donne sa pleine mesure où la directive telle qu'interprétée par la Cour en utilisant tous les outils juridiques à sa disposition.

La seconde série de décisions, c'est l'affaire « Commune de Grande-Synthe » qui, elle, est une décision nettement plus complexe sur le plan juridique.

Quelques mots pour présenter le litige. La commune de Grande-Synthe est une commune de 20000 habitants, qui est au bord de la mer du Nord. Cette commune, ainsi que son maire à titre personnel, avaient saisi le Gouvernement français d'une demande tendant à ce qu'il prenne des mesures supplémentaires pour réduire le niveau des émissions de gaz à effet de serre.

Là encore, le Gouvernement n'a pas répondu et une décision implicite de rejet est donc née, que la commune et son maire à titre personnel ont attaqué devant le Conseil d'État.

Par une première décision, qui a été rendue en novembre 2020, le Conseil d'État a résolu deux questions délicates.

La première, c'est la recevabilité.

Le Conseil d'État a jugé que la commune de Grande-Synthe, contrairement à ce que soutenaient l'État, avait bien intérêt à agir dans la mesure où il s'agit d'une commune littorale et qui, qui plus est, a une partie de son territoire qui est sous le niveau de la mer et qui est donc très exposée au risque de submersion marine, très exposée donc

aux conséquences du réchauffement climatique, ce que la commune expliquait en produisant des éléments très détaillés permettant de considérer qu'elle était bien directement et individuellement concernée par les conséquences prévisibles du changement climatique.

En revanche, le Conseil d'État a jugé que l'individu Monsieur Carême ne justifiait pas d'un intérêt suffisant du seul fait qu'il était habitant de la commune, dès lors qu'il ne mettait en avant aucune autre justification particulière permettant de considérer qu'il était individuellement et directement concernés par les conséquences du changement climatique à dix, vingt ou trente ans.

La seconde question que le Conseil d'État a réglé dans sa décision de novembre 2020 c'est celle du cadre juridique applicable au litige.

Le point qui central était celui de la valeur juridique des accords de Paris, et des actes pris pour leur exécution par le législateur national et européen. C'était une question d'autant plus délicate que la France est un État moniste, c'est-à-dire que les actes de droit international sont susceptibles d'être directement invocables devant le juge français, à condition qu'ils soient d'effet direct.

Or, les accords de Paris n'étaient à l'évidence pas d'effet direct dans la mesure où les stipulations invoquées renvoient expressément à des mesures prises par les États parties, les contributions déterminées au niveau national. Par ailleurs, il y avait un second obstacle qui était que le Conseil constitutionnel avait jugé, en 2015, que les objectifs qui avaient été alors fixés par le législateur national étaient purement indicatifs.

Le Conseil d'État a toutefois relevé que les objectifs figurant dans la loi avaient été modifiés par le législateur à la suite des accords de Paris et que la loi y faisait directement et expressément référence. Il a considéré que, si les accords de Paris n'étaient pas d'effet direct, ils avaient néanmoins une valeur interprétative pour interpréter les dispositions qui avaient été expressément prises pour les mettre en œuvre. Autrement dit, il faut interpréter la portée des dispositions nationales prises pour mettre en œuvre les accords de Paris à la lumière de ces accords.

Or, les accords de Paris reposent sur la logique d'efforts déterminés au niveau national pour atteindre un objectif global : pour atteindre leur objectif, il faut que chacun mette effectivement en œuvre la contribution qu'il a lui-même arrêtée, au niveau national : la réussite globale dépend des efforts de chacun.

Le Conseil d'État en a déduit que l'objectif qui avait été fixé par le juge en application des accords de Paris, c'est à dire moins 40% d'émissions de gaz à effet de serre en 2030, avait une valeur juridique invocable devant le juge. Et il a jugé que la légalité de la décision attaquée, à savoir le refus de prendre des mesures supplémentaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, devait être appréciée au regard de la compatibilité de ce refus avec l'objectif fixé par le législateur pour 2030 et avec la trajectoire permettant d'atteindre cet objectif, à laquelle la loi renvoie. Autrement dit, il fait un contrôle de la trajectoire, un contrôle dynamique : certes, on est en 2020 ; certes, les objectifs sont en 2030 ; mais j'accepte de regarder si l'on est bien sur la bonne trajectoire, d'autant que cette trajectoire est définie par un acte juridique, en l'occurrence un décret pris en application de la loi.

À l'issue de cette première décision, dite avant-dire droit, il a renvoyé aux parties le soin de lui préciser leurs arguments dans le cadre juridique ainsi éclairé.

Et à la suite de ces échanges, et il a pris une deuxième décision, sur le fond du litige, par laquelle il a donné raison à la commune et annulé le refus de l'État de prendre des mesures en relevant que la France était certes plutôt en avance en termes de tonnes de GES par habitant, comme le relevait le Gouvernement, mais qu'elle était en retard par rapport à la trajectoire résultant du décret de 2021. En outre, il a relevé que le Gouvernement lui-même disait qu'il allait prendre des mesures supplémentaires.

Le Conseil d'État a donc annulé le refus de prendre des mesures supplémentaires et a enjoint le Gouvernement de prendre ces mesures dans un délai là encore de 9 mois environ.

Dans le délai fixé, des mesures substantielles ont été prises, par le législateur lui-même, mais aussi par le pouvoir réglementaire. Mais les parties soutiennent que c'est insuffisant pour que l'on puisse regarder la décision d'annulation comme pleinement exécutée.

Il va donc y avoir, sans doute dans les semaines qui viennent, une troisième décision pour le cadre de cette affaire, sur l'exécution de la décision au fond. Une audience publique d'instruction s'est tenue dans cette affaire la semaine dernière sur cette question au cours de laquelle les parties se sont expliquées sur l'exécution de la décision au fond.

Pour conclure, je voudrais faire quelques remarques sur ces deux affaires.

Ce qui me paraît remarquable, c'est que le Conseil d'État a retenu une position relativement modeste, c'est-à-dire qu'il s'est borné à essayer de donner aux textes pris par les autorités politiques, le législateur européen dans la première affaire, le législateur national dans la seconde, leur pleine mesure, ni plus ni moins. Il a pris garde de ne

pas se substituer aux autorités politiques démocratiquement élues. De la même manière, il s'est bien gardé de dire quelle mesure il fallait prendre pour exécuter ses décisions : le choix des mesures relève des autorités démocratiques.

Cela fait d'ailleurs écho à ce qu'a dit le Directeur général climat à l'instant sur la question de la faisabilité. Le choix de telle mesure plutôt que telle autre est un choix politique qu'il appartient aux autorités démocratiques de prendre en fonction de leur orientation politique, pas du juge.

Il est normal que les associations utilisent tous les éléments à leur disposition pour obtenir ce qu'elles veulent, c'est-à-dire que les pouvoirs publics agissent réellement pour lutter contre le changement climatique. Mais le juge, pour sa part, doit toujours veiller à s'en tenir à son rôle qui est de dire ce qui est légal et ce qui ne l'est pas et ne peut pas être de dire ce qui est bon ou pas.

Enfin, un dernier mot à propos de la décision Commune de Grande-Synthe. Il me semble que cette décision a un grand mérite, celui d'essayer de donner au seul instrument global dont nous disposons, à savoir les accords de Paris, et aux mesures prises pour son exécution, la plus grande portée juridique possible. C'est le seul instrument juridique global dont nous disposons, celui qui peut nous permettre suivant qu'il est respecté ou pas, de réussir ou pas la lutte contre le changement.

Je vous remercie de votre attention.

Cher Monsieur Renaud, cher Fabien, merci pour cette excellente présentation NO.

[Questions to Mr Raynaud]

Il y a des points communs entre l'affaire dite du siècle, dont est saisi le tribunal administratif de Paris et l'affaire commune de Grande-Synthe. En réalité, les requérants ont choisi deux voies différentes mais ont posé une même question avec un même objectif visé. La différence, c'est le terrain juridique retenu : dans l'affaire Commune de Grande-Synthe, c'est un recours en annulation qui relève de la compétence directe du Conseil d'État dans l'affaire du siècle, c'est un recours en responsabilité qui relève de la compétence de droit commun des tribunaux administratifs, en l'occurrence celui de Paris. Mais dans les deux cas, le raisonnement juridique suivi a été très convergent, le tribunal administratif de Paris s'étant d'ailleurs prononcé juste après le Conseil d'État.

Maintenant, si la question c'est est-ce que ces contentieux sont le nouvel Eldorado pour le juge administratif, je dirais simplement que le juge administratif français connaît depuis longtemps des questions d'environnement. On pourrait même remonter au décret de Napoléon de 1810 sur les manufactures. Il est vrai que ces contentieux ont pris ces dernières années une importance nouvelle, notamment avec cette affaire commune de Grande-Synthe.

Mais pour les observateurs les plus fins, je rappelle que la décision commune de Grande-Synthe a été rendu en chambres réunies et non pas en section ou en assemblée du contentieux.

[...]

Sur la valeur juridique des accords de Paris, deux précisions.

D'abord sur l'effet direct. Notre jurisprudence sur l'effet direct des traités, c'est qu'il faut l'apprécier stipulation par stipulation. Celles des accords de Paris qui étaient invoquées, c'est-à-dire réduire les niveaux des émissions de gaz à effet de serre, n'étaient à l'évidence pas d'effet direct puisqu'elles renvoyaient à des mesures nationales.

Ensuite, est-ce que, du coup, les accords pouvaient être complètement ignorés ? Non. Nous avons dit que les mesures qui ont été prises au niveau national pour les mettre en œuvre devaient être interprétées à leur lumière. C'est ce que l'on appelle la valeur interprétative : les stipulations ne sont pas directement invocables mais on en tient compte lorsqu'on interprète les dispositions nationales prises expressément pour les mettre en œuvre.

[...]

Oui, bien sûr.

Enfin, c'est très utile.

Je signale d'ailleurs, également, le forum des juges de l'environnement de l'Union européenne que le Conseil d'État a eu le plaisir d'accueillir au mois d'octobre dernier. Ce type d'échanges, comme celui d'aujourd'hui que je remercie encore le service juridique d'avoir organisé, est extrêmement utile, pour confronter les points de vue, écouter, comprendre, enrichir sa compréhension de ces enjeux d'intérêt commun.