

Note synthétique sur l'arrêt du Conseil d'Etat « Commune de Grande-Synthe et autre » daté du 19 novembre 2020

Le Conseil d'Etat : Héraut de la lutte contre le changement climatique

L'Union européenne et la France se sont engagées à lutter contre les effets du changement climatique induit notamment par l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

La France est signataire de l'accord de Paris sur le climat daté du 12 décembre 2015, conclu dans le cadre de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) dont la France est signataire depuis le 9 mai 1992.

La France s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à 1990 en plus de l'objectif minimal fixé par l'Union européenne de réduction des émissions de gaz à effet de serre de ses états-membres de 30 % par rapport à 2005 d'ici à 2030.

Dans ces conditions, la commune de Grande-Synthe et son maire ont demandé au Président de la République et au Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires pour infléchir la courbe des émissions produites et respecter, au minimum, les engagements pris par la France.

Un refus a été opposé à cette demande, la commune de Grande-Synthe soutenue, par les villes de Paris et Grenoble et plusieurs organisations de défense de l'environnement dont Oxfam France, Greenpeace France, Notre Affaire A Tous et la Fondation Nicolas Hulot, ont saisi le Conseil d'Etat.

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat accepte l'intervention des associations de défenses de l'environnement et des communes de Grenoble et Paris.

Le Conseil d'Etat juge qu'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, la commune de Grande-Synthe justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des décisions implicites attaquées.

Dans un second temps, le Conseil d'Etat juge d'une part que, les conclusions de la requête, en tant qu'elles sont dirigées contre les refus implicites de leurs demandes tendant à ce que soient adoptées des dispositions législatives, doivent être rejetées.

D'autre part sur la légalité des dispositions, le Conseil d'Etat juge que *« lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation d'un tel refus, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier sa légalité au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision. »*

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat rappelle les stipulations de l'article 2 de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992, la décision 94/69/CE du 15 décembre 1993 concernant la conclusion de la CCNUCC, et les dispositions de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, dans leur rédaction issue de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, applicables en la matière.

Le Conseil d'Etat rappelle que chaque Etat signataire doit prendre les mesures nationales permettant d'assurer la mise en œuvre de ces accords.

Le Conseil d'Etat précise néanmoins que les objectifs fixés par la France à ce titre doivent tenir compte de ces accords afin de leur donner une pleine portée en droit français.

S'agissant du 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, le Conseil d'Etat relève l'insuffisance des mesures prises en la matière par le Gouvernement : *« [...]au terme de la période 2015-2018, 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. Les années 2015, 2016 et 2017 ont ainsi donné lieu à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre et l'année 2018, malgré un retour à une diminution de ces émissions, a conduit à un dépassement de 4,5 % de la part annuelle fixée par ce premier budget carbone, l'ensemble des secteurs d'activité affichant un dépassement de leurs objectifs pour cette même année [...] ».*

Il conclut à l'insuffisance des différentes politiques menées pour respecter les objectifs fixés par les engagements internationaux et européens.

Toutefois, le Conseil d'Etat relève que le décret du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas carbone a sensiblement 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 émissions pour cette période.

Les dispositions du décret du 21 avril 2020 prévoient ce faisant un décalage de la trajectoire de réduction des émissions qui conduit à reporter l'essentiel de l'effort après

2020, selon une politique de réduction qui n'a jamais été atteinte auparavant par la France.

Le Conseil d'Etat juge, qu'en l'état des données scientifiques les plus récentes, notamment les rapports publiés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), mettent en évidence une aggravation des risques climatiques à augmentation de température constante, de sorte que, dans une communication récente, la Commission européenne 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 contre 30% actuellement.

Dès lors, le Conseil d'Etat décide qu'il y a lieu d'ordonner un supplément d'instruction tendant à la production des éléments et motifs qui permettent d'établir la compatibilité du refus opposé à la commune de Grande-Synthe, avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret daté du 21 avril 2020.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat laisse un délai de trois mois au Gouvernement, pour produire les justifications et tous éléments complémentaires, à la commune requérante ainsi qu'aux parties intervenantes.

Si les justifications apportées par le Gouvernement ne sont pas suffisantes, le Conseil d'Etat fera alors droit à la requête de la commune et annulera le refus de prendre des mesures supplémentaires permettant de respecter la trajectoire prévue pour atteindre l'objectif de 40 % à horizon 2030.

En conclusion il ressort de cet arrêt, une volonté manifeste de la part du Conseil d'Etat, de rappeler le Gouvernement à ses obligations nées de ses engagements internationaux ratifiés et signifiés, en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le Conseil d'Etat, tout en tenant compte des événements actuels et de la réelle nécessité d'adapter les efforts de tous, impose au Gouvernement une période de 3 mois pour justifier de ses mesures de lutte contre le changement climatique, il considère néanmoins qu'aucune justification ne doit permettre de retarder et sacrifier sur l'autel de la relance économique et de la pression sociale cette lutte.

Partant, Il est certain que le Conseil d'Etat ne manquera pas d'user du recours introduit par la commune de Grande-Synthe, pour mener et traduire la lutte juridique, contre le changement climatique.