

CRFPA 2023



CONFÉRENCE DE MÉTHODE

NOTE DE SYNTHÈSE

L'urgence climatique

Durée de l'épreuve : 5 heures

DOSSIER : « L'URGENCE CLIMATIQUE »

Le sujet se compose de 39 pages numérotées de 2 à 39.

Extraits des recommandations de la commission nationale à destinations des jurys et des correcteurs d'épreuves, relativement à l'épreuve d'admissibilité de « Note de synthèse rédigée en cinq heures » (article 5-1° de l'arrêté du 17 octobre 2016).

« L'épreuve est destinée à apprécier, notamment, les capacités de synthèse du candidat : la limite de quatre pages ne doit pas être dépassée.

La qualité rédactionnelle est prise en compte (les déficiences orthographiques et syntaxiques, les impropriétés de termes, l'inélégance de style, les obstacles divers à la lisibilité du texte sont sanctionnés).

Un plan apparent (avec des titres concis), dont la structuration est laissée à la libre appréciation du candidat, s'il n'est pas obligatoire, est recommandé.

La note de synthèse doit consister en une synthèse objective des éléments du dossier documentaire, et seules les informations contenues dans le dossier peuvent être utilisées. La référence au numéro du document peut s'avérer nécessaire à la bonne compréhension de la synthèse et est recommandée.

Une brève introduction est recommandée. Une conclusion n'est pas nécessaire ».

A partir des documents joints, vous établirez une note de synthèse sur le sujet suivant :

L'URGENCE CLIMATIQUE

Liste des documents :

Document 1 : Discours de Jacques Chirac, 2 septembre 2002, Assemblée plénière du IV^e sommet de la Terre, Johannesburg, Afrique du Sud (extrait)

Document 2 : Charte de l'environnement, Loi constitutionnelle 2005-205 du 1er mars 2005

Document 3 : Compte rendu du Conseil des ministres du 16 décembre 2015

Document 4 : L'ONU appelle à déclarer « l'état d'urgence climatique », cinq ans après l'accord de Paris, *Le Monde / AFP*, 12 décembre 2020

Document 5 : Le point sur... Accord de Paris sur le climat, 22 décembre 2015, *Gouvernement.fr*

Document 6 : Conseil d'État, 19 novembre 2020, décision n° 427301, *Commune de Grande-Synthe*

Document 7 : J.-M. PASTOR, « Affaire du siècle : un constat et toujours pas de réponse », *Dalloz Actualité*, 18 octobre 2021

Document 8 : J.- M. PASTOR, « Justice climatique : un sursis sous forme d'ultimatum pour le gouvernement », *Dalloz Actualité*, 2 juillet 2021

Document 9 : M.-A. SCIGACZ, « Réchauffement climatique : les actions en justice peuvent-elles faire plier les Etats pollueurs ? », *FranceInfo.fr*, 22 janvier 2022

Document 10 : E. TORGEMEN, « Des collectivités locales vont attaquer Total pour inaction climatique », *LeParisien.fr*, 18 juin 2019

Document 11 : A. GARRIC, S. MANDARD, « Le gouvernement a trois mois pour prouver qu'il respecte ses engagements climatiques, une première en France », *LeMonde.fr*, 19 novembre 2020

Document 12 : Conseil Constitutionnel, 31 janvier 2020, 2019-823QPC, Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]

Document 13 : Editorial, « La justice climatique, une affaire d'Etat », *LeMonde.fr*, 27 décembre 2018

Document 14 : Climat. Les Pays-Bas condamnés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, *ouest-france.fr*, 22 décembre 2019

Document 15 : A.-L. FREMONT, « La Convention citoyenne pour le climat à l'heure du bilan », *LeFigaro.fr*, 25 février 2021

Document 16 : Projet de loi constitutionnelle, texte original de l'Assemblée Nationale, 16 mars 2021

Document 17 : Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution adopté par le Sénat, deuxième lecture, 5 juillet 2021

Document 18 : P. COLLET, « Environnement dans la Constitution : Jean Castex confirme l'abandon du référendum », *actu-environnement.com*, 6 juillet 2021

Document 19 : J.-P. DEROSIER, « La révision constitutionnelle sur l'environnement : un parcours semé d'embûches », *Le club des juristes*, 8 février 2021

Document 20 : Conseil d'Etat Assemblée, 3 octobre 2008, décision n°297931, *commune d'Annecy*

Document 21 : Avis du Conseil d'Etat sur le projet de révision de l'article 1er de la Constitution, Assemblée Générale du Conseil d'Etat, 14 janvier 2021

Document 22 : Conseil constitutionnel, décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Document 1 : Discours de Jacques Chirac, 2 septembre 2002, Assemblée plénière du IV sommet de la Terre, Johannesburg, Afrique du Sud (extrait)

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. La nature, mutilée, surexploitée, ne parvient plus à se reconstituer et nous refusons de l'admettre. L'humanité souffre. Elle souffre de mal-développement, au Nord comme au Sud, et nous sommes indifférents. La terre et l'humanité sont en péril et nous en sommes tous responsables. Il est temps, je crois, d'ouvrir les yeux. Sur tous les continents, les signaux d'alerte s'allument. L'Europe est frappée par des catastrophes naturelles et des crises sanitaires. L'économie américaine, souvent boulimique en ressources naturelles, paraît atteinte d'une crise de confiance dans ses modes de régulation. L'Amérique Latine est à nouveau secouée par la crise financière et donc sociale. En Asie, la multiplication des pollutions, dont témoigne le nuage brun, s'étend et menace d'empoisonnement un continent tout entier. L'Afrique est accablée par les conflits, le SIDA, la désertification, la famine. Certains pays insulaires sont menacés de disparition par le réchauffement climatique.

Nous ne pourrions pas dire que nous ne savions pas! Prenons garde que le 21^e siècle ne devienne pas, pour les générations futures, celui d'un crime de l'humanité contre la vie.

Notre responsabilité collective est engagée. Responsabilité première des pays développés. Première par l'histoire, première par la puissance, première par le niveau de leurs consommations. Si l'humanité entière se comportait comme les pays du Nord, il faudrait deux planètes supplémentaires pour faire face à nos besoins.

Responsabilité des pays en développement aussi. Nier les contraintes à long terme au nom de l'urgence n'a pas de sens. Ces pays doivent admettre qu'il n'est d'autre solution pour eux que d'inventer un mode de croissance moins polluant [...]

Nous avons devant nous, je crois, cinq chantiers prioritaires :

Le changement climatique d'abord. Il est engagé du fait de l'activité humaine. Il nous menace d'une tragédie planétaire. Il n'est plus temps de jouer chacun pour soi. De Johannesburg, doit s'élever un appel solennel vers tous les pays du monde, et d'abord vers les grands pays industrialisés, pour qu'ils ratifient et appliquent le Protocole de Kyoto. Le réchauffement climatique est encore réversible. Lourde serait la responsabilité de ceux qui refuseraient de le combattre.

Deuxième chantier: l'éradication de la pauvreté. A l'heure de la mondialisation, la persistance de la pauvreté de masse est un scandale et une aberration. Appliquons les décisions de Doha et de Monterrey. Augmentons l'aide au développement pour atteindre dans les dix ans au maximum les 0,7 % du PIB. Trouvons de nouvelles sources de financement. Par exemple par un nécessaire prélèvement de solidarité sur les richesses considérables engendrées par la mondialisation.

Troisième chantier: la diversité. La diversité biologique et la diversité culturelle, toutes deux patrimoine commun de l'humanité, toutes deux sont menacées. La réponse, c'est l'affirmation du droit à la diversité et l'adoption d'engagements juridiques sur l'éthique.

Quatrième chantier: les modes de production et de consommation. Avec les entreprises, il faut mettre au point des systèmes économes en ressources naturelles, économes en déchets, économes en pollutions. L'invention du développement durable est un progrès fondamental au service duquel nous devons mettre les avancées des sciences et des technologies, dans le respect du principe de précaution. La France proposera à ses partenaires du G8 l'adoption, lors du Sommet d'Evian en juin prochain, d'une initiative pour stimuler la recherche scientifique et technologique au service du développement durable.

Cinquième chantier: la gouvernance mondiale, pour humaniser et pour maîtriser la mondialisation. Il est temps de reconnaître qu'existent des biens publics mondiaux et que nous devons les gérer ensemble. Il est temps d'affirmer et de faire prévaloir un intérêt supérieur de l'humanité, qui dépasse à l'évidence l'intérêt de chacun des pays qui la compose [...]

Pour assurer la cohérence de l'action internationale, nous avons besoin, je l'ai dit à Monterrey, d'un Conseil de sécurité économique et social.

Pour mieux gérer l'environnement, pour faire respecter les principes de Rio, nous avons besoin d'une Organisation mondiale de l'environnement [...]

Et aujourd'hui, à Johannesburg, l'humanité a rendez-vous avec son destin. Et quel plus beau lieu que l'Afrique du Sud, cher Thabo MBEKI, cher Nelson MANDELA, pays emblématique par son combat victorieux contre l'apartheid, pour franchir cette nouvelle étape de l'aventure humaine!

Je vous remercie.

Document 2 : Charte de l'environnement, Loi constitutionnelle 2005-205 du 1er mars 2005

Le peuple français,

Considérant :

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,

Proclame :

Article 1er : Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2 : Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Article 3 : Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Article 4 : Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article 5 : Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article 6 : Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Article 7 : Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Article 8 : L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

Article 9 : La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Article 10 : La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.

Document 3 : Compte rendu du Conseil des ministres du 16 décembre 2015

Le bilan de la COP 21

Le ministre des affaires étrangères et du développement international et la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ont présenté une communication relative au bilan de la COP 21.

La COP 21 s'est conclue samedi 12 décembre par l'adoption, par consensus, de l'Accord de Paris. Cet accord est composé d'un préambule et de 29 articles. L'accord de Paris est un accord universel, juste, différencié, durable, dynamique, équilibré et juridiquement contraignant. Il constitue une avancée majeure dans la lutte contre les dérèglements climatiques.

Il fixe pour objectif de contenir la hausse des températures bien en deçà de 2°C, et de s'efforcer de la limiter à 1,5°C. Il appelle pour cela à un pic des émissions de gaz à effets de serre le plus tôt possible et à la neutralité des émissions dans la deuxième moitié du siècle.

Il prévoit que chaque pays mette à jour tous les 5 ans, de façon toujours plus ambitieuse, sa contribution nationale. Un bilan collectif aura également lieu tous les 5 ans afin de faire le point sur les engagements des pays. Le premier bilan aura lieu en 2023. Auparavant, la décision qui accompagne l'accord prévoit que les États se rencontrent une première fois en 2018 pour évaluer leurs progrès.

S'agissant des financements, l'accord met en œuvre une obligation pour les pays développés de fournir et mobiliser des financements qui devront progressivement augmenter. Il reconnaît par ailleurs que les fonds publics doivent constituer une part significative des financements consacrés au climat. La décision qui accompagne l'accord maintient jusqu'en 2025 l'engagement d'un financement de 100 milliards de dollars par an, qui servira de base à une cible financière plus ambitieuse. La nécessité de rééquilibrer les financements, notamment publics et sous forme de dons, pour l'adaptation est affirmée. L'accord mentionne aussi que certains pays en développement pourront, sur une base volontaire, devenir des donateurs pour aider les pays les plus pauvres.

S'agissant de la transparence, un cadre renforcé est mis en place. Il permettra de construire la confiance entre les pays, et de s'assurer de l'efficacité de l'accord. Ce cadre s'appliquera à tous, en tenant compte des capacités des pays.

Un mécanisme de contrôle de la mise en œuvre et de la conformité de l'accord est établi. Ses règles de procédure seront définies afin qu'il puisse être mis en œuvre dès 2020.

Après une cérémonie en avril 2016, l'accord sera ouvert à la ratification des États. Il entrera en vigueur après ratification par 55 pays, représentant 55 % des émissions de gaz à effet de serre. Sa mise en œuvre se traduira par la création de mécanismes de relèvement de l'ambition, de soutien financier et de vérification des soutiens et efforts entrepris.

Le succès de la COP 21, c'est aussi celui de l'agenda des solutions. De nombreuses initiatives ont été lancées dans le cadre du plan d'action Lima-Paris dont le bilan fait apparaître une mobilisation massive des acteurs non-étatiques en coopération avec les États. La décision adoptée en même temps que l'accord de Paris prévoit la poursuite du Plan d'action Lima-Paris pour continuer à mobiliser entreprises, collectivités et organisations non gouvernementales.

La COP 21 constitue un succès exceptionnel pour la France et sa diplomatie, dont l'implication a été appréciée et reconnue par tous les participants. L'enjeu est désormais d'accélérer les actions pré-2020,

de soutenir la ratification rapide de cet accord et la négociation des décisions d'application pour permettre son entrée en vigueur au plus tard en 2020.

La France y prendra toute sa part. Lors de la session finale de la COP, le Président de la République a annoncé que la France réviserait, au plus tard en 2020, ses engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre ainsi que sa contribution financière, notamment pour les pays les plus vulnérables, pour l'adaptation. Il a appelé les pays volontaires à former une coalition pour aboutir à un prix du carbone.

Le bon déroulement de la COP 21 sur un plan logistique et son ouverture à la société civile ont été soulignés par l'ensemble des participants. Près de 90 000 visiteurs se sont rendus dans les Espaces Génération climat du 1er au 11 décembre et 70% des visiteurs de la COP 21 ont utilisé les transports en commun pour se rendre sur le site du Bourget. Dans une logique d'exemplarité, de solidarité et de développement durable, la Conférence a été certifiée ISO 20121, tous les invendus alimentaires de la COP 21 ont été redistribués à des personnes en situation précaire, et tout le mobilier utilisé durant la conférence sera donné à Emmaüs.

Document 4 : L'ONU appelle à déclarer « l'état d'urgence climatique », cinq ans après l'accord de Paris, *Le Monde* / AFP, 12 décembre 2020

Il y a cinq ans, la communauté internationale s'était engagée à contenir le réchauffement « nettement » en dessous de + 2 °C, et si possible + 1,5 °C, par rapport à l'ère préindustrielle.

Le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (ONU), Antonio Guterres, a appelé le monde à « *déclarer l'état d'urgence climatique* », lors de l'ouverture, samedi 12 décembre, d'un sommet destiné à relancer les efforts de lutte contre le réchauffement climatique, cinq ans après l'accord de Paris.

« *J'appelle aujourd'hui les responsables du monde à déclarer l'état d'urgence climatique dans leur pays jusqu'à ce que la neutralité carbone soit atteinte* », a lancé M. Guterres, alors que cinq ans plus tôt la communauté internationale s'était engagée à contenir le réchauffement « nettement » en dessous de + 2 °C, et si possible + 1,5 °C, par rapport à l'ère préindustrielle.

Des engagements jusqu'ici insuffisants

Mais les engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES) pris par les pays « *n'étaient pas suffisants* » et « *n'ont pas été respectés* », a souligné M. Guterres, avant de rappeler qu'il est nécessaire de « *réduire les émissions mondiales de 45 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2010* ».

A moins d'un an de la COP26, qui se tiendra en novembre 2021 à Glasgow, en Ecosse, le secrétaire général de l'ONU a exhorté les participants au sommet « *à faire preuve d'ambition, à faire cesser les coups portés à notre planète, et à faire ce qu'il faut pour garantir l'avenir de nos enfants et de nos petits-enfants* ».

La Chine fait un pas supplémentaire dans ses engagements en matière de réduction d'émissions de GES

Le président chinois, Xi Jinping, a annoncé que son pays réduirait son intensité carbone (émissions de CO2 rapportées au produit intérieur brut) de 65 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2005. Il s'est aussi engagé à ce que la Chine, premier pollueur du monde, atteigne d'ici à 2030 son pic d'émissions de CO2, reprenant un engagement pris en septembre, quand il avait promis d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2060.

Les énergies renouvelables représenteront 25 % de la consommation d'énergie primaire de la Chine d'ici à 2030, a-t-il fait savoir samedi, contre 15,3 % fin 2019. La capacité des centrales éoliennes et solaires atteindra 1 200 gigawatts (GW) d'ici à la fin de la décennie, a-t-il ajouté.

Pour les ONG, ces annonces vont dans la bonne direction mais sont jugées insuffisantes. Li Shuo, de Greenpeace Chine, estime que « *Pékin a le potentiel de faire plus* ». La Chine « *devrait encore œuvrer pour atteindre le pic de ses émissions avant 2025* », a-t-il dit à l'AFP. « *La Chine tirerait des bénéfices économiques et sociaux plus importants en visant* » des objectifs plus ambitieux, complète Manish Bapna, du World Resources Institute (WRI). Pour Dimitri de Boer, de l'organisation environnementale ClientEarth en Chine, il s'agit d'« *un net relèvement des engagements précédents pour 2030* », mais il faudra que « *les émissions baissent rapidement après 2030* ».

Nouvelles promesses de la communauté internationale

Avant le sommet, plusieurs Etats ont annoncé des plans ambitieux pour réduire leurs émissions de GES. Vendredi, les 27 pays de l'Union européenne (UE) se sont entendus pour réduire leurs émissions d'« *au moins 55 %* » d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990, contre – 40 % précédemment, afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050.

Le président américain élu, Joe Biden, s'est engagé à ce que les Etats-Unis parviennent à leur objectif d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050.

Le premier ministre britannique, Boris Johnson, a annoncé que le Royaume-Uni allait arrêter « *dès que possible* » de soutenir financièrement des projets d'énergies fossiles à l'étranger. Le gouvernement britannique s'est en outre engagé à réduire les émissions de CO2 d'au moins 68 % d'ici à 2030.

« *Mon message à vous tous est qu'ensemble nous pouvons utiliser les progrès scientifiques pour protéger notre planète, notre biosphère contre un défi bien pire, bien plus destructeur que la pandémie due au coronavirus* », a déclaré M. Johnson lors du sommet.

Le premier ministre indien, Narendra Modi, a pour sa part fait savoir que son pays, quatrième émetteur mondial de GES, visait une capacité totale en matière d'énergies renouvelables de 450 GW d'ici à 2030. D'ici à 2047, année qui marquera le centenaire de son indépendance, l'Inde « *n'atteindra pas seulement ses propres objectifs, mais dépassera vos atteintes* », a-t-il assuré. L'Inde n'a pas fixé de date pour atteindre la neutralité carbone, contrairement à d'autres grandes économies.

Israël et le Pakistan se sont engagés à supprimer progressivement les centrales électriques au charbon. Ibrahim Mohamed Solih, le président des Maldives, menacées par la montée des eaux, a déclaré que « *les Maldives fer[ai]ent tout ce qui est en leur pouvoir pour faire face à l'urgence climatique* » et appelé la communauté internationale « *à faire de même* ».

Document 5 : Le point sur... Accord de Paris sur le climat, 22 décembre 2015, *Gouvernement.fr*

Sans doute inimaginable il y a un an, le premier accord universel a été adopté à Paris, un accord de 11 pages et de 29 articles.

Contenu publié sous le Gouvernement *Valls II* du 26 Août 2014 au 11 Février 2016

« Le projet d'accord est différencié, juste, durable, dynamique, équilibré et juridiquement contraignant. » Laurent Fabius, président de la COP2

Cet accord marque un tournant vers un nouveau monde, sans émission de gaz à effet de serre (« neutre en émission »).

Il confirme l'objectif de 2C, le concrétise dans des dispositions précises (zéro émission nettes d'ici la fin du siècle, pic des émissions au plus tôt) et rend possible un chemin d'une plus grande ambition encore vers 1,5C.

Cet accord se donne les moyens de son ambition : Il reconnaît que les engagements financiers des pays industrialisés devront augmenter par rapport aux objectifs précédents, qui sont eux rappelés dans la décision 1CP21 - les 100 milliards de dollars.

Cet accord se renforcera dans le temps, il est donc dynamique. Tous les 5 ans, les contributions (atténuation, adaptation, finances) seront évaluées et mises à jour et augmentée. Il crée ainsi une dynamique à la hausse.

1. L'accord

- confirme l'objectif des 2°C et appelle à poursuivre les efforts pour limiter la température en deçà de 1,5°C ;
- fixe un objectif de long terme sur atténuation : les émissions devront atteindre un pic aussi vite que possible, et les Pays viseront la neutralité des émissions dans la 2ème partie du siècle ;
- fixe dès 2018 un premier rendez-vous pour faire le point sur notre avancement vers la cible des 1,5 – 2°C. Cela permettra d'évaluer au regard de l'évolution de la situation, la nécessité d'augmenter l'ambition. Ce rendez-vous en 2018 offrira aux pays qui le souhaitent, une première opportunité d'augmenter leurs engagements, avant même que l'accord entre en vigueur (en 2020). Un rapport du GIEC sur la trajectoire compatible avec la limitation du réchauffement climatique à 1,5 degré sera publié en 2019 (point mentionné dans la décision de l'accord) ;
- prévoit, à partir de 2023, des rendez-vous tous les 5 ans, pour la publication de nouvelles contributions (les NDC : nationally determined contribution) qui devraient être toujours plus ambitieuses et sans retour en arrière possible. Les premières contributions nationales, déposées par 185 pays tout au long de l'année 2015, seront évaluées lors d'un premier bilan global (stock take), en 2023. (article 14.2) ;
- Prévoit, pour la première fois, un objectif de long terme sur adaptation.

2. Un accord juridiquement contraignant

L'accord contient des règles juridiquement contraignantes. De manière pratique, chaque terme « shall » recouvre une obligation.

- ambition : une clause de rendez-vous a été fixée tous les 5 ans, pour que les Etats présentent de nouveaux engagements à échéance régulière (Art 6.2)
- finances : le rôle des pays développés en matière de financement est extrêmement clair et ce texte fixe des obligations. Art 9.1: Developed country Parties shall provide financial resources (...).

Cet accord a la force du droit international : L'universalité de l'accord constitue en soi une contrainte : le fait que tous les pays en fassent partie et la perspective d'être mis au ban de la communauté internationale constituent peut-être le plus dissuasif des mécanismes.

3. Des moyens à la hauteur des ambitions

L'accord :

- reconnaît que les engagements des pays industrialisés devront augmenter par rapport aux objectifs précédents, qui sont eux rappelés dans la décision 1CP21 - les 100 milliards de dollars. Cela confirme que les 100 milliards de financements publics et privés sont un minimum ;
- prévoit un rééquilibrage entre les financements consacrés à l'adaptation face aux effets du dérèglement climatique et à l'atténuation des émissions de gaz à effets de serre ;
- confirme que ces financements devront augmenter ;
- mentionne que certains pays en développement, sur une base volontaire, pourront aussi devenir des donateurs pour aider les pays les plus pauvres. C'est une nouveauté ;
- fixe un premier rendez-vous en 2025 pour prendre de nouveaux engagements chiffrés pour l'aide aux pays les plus pauvres ;
- reconnaît que les fonds publics doivent constituer une part « significative » des financements climat ;
- fixe une obligation de renforcer le soutien à la coopération internationale et aux transferts de technologies et prévoit d'aider les pays les plus pauvres à mieux accéder aux financements.

4. Un accord juste qui prend en compte les différences entre les pays

Sur la différenciation des engagements selon les situations des pays, l'accord :

- réaffirme le principe des responsabilités communes mais différenciées à la lumière des circonstances nationales, conjugué à un principe de progression des efforts de tous ;
- fixe sur les financements une obligation aux pays industrialisés de financer l'aide aux pays pauvres sur le climat, tandis que les pays en développement sont invités à contribuer sur une base volontaire ;
- fixe des obligations pour les pays développés de prendre des engagements quantifiés et précis de réduction des émissions ;
- encourage toutes les autres parties à prendre des mesures, y compris en prenant des engagements quantifiés de limitation ou de réduction des émissions (convergence des obligations) ;
- crée, en matière de transparence, un système permettant le suivi des engagements, plus fort qu'auparavant, et avec des flexibilités pour les pays en développement.

5. L'accord de Paris sur le climat, c'est aussi :

Des décisions qui permettent :

- la reconnaissance du besoin de financements publics et de dons pour l'adaptation ;
- un renforcement des actions d'adaptation à travers un nouveau programme de travail ;

Un article entier (article 8) sur les pertes et dommages :

- comporte un article spécifique pour les pertes et dommages, permettant notamment d'ouvrir un dialogue sur la question des déplacés climatiques – c'est la première fois que cette notion est consacrée ;

Sur les acteurs non gouvernementaux, la décision prévoit :

- la poursuite du Plan d'action Lima-Paris pour continuer à mobiliser les entreprises, les collectivités, les ONG ;
- la nomination de deux « champions » par les deux présidences successives de la conférence (actuelle et suivante) pour continuer à inciter les acteurs à agir ;

Sur le préambule l'accord contient :

- un considérant spécifique sur les droits de l'Homme ;
- une mention du « travail décent » et de la « transition justice » (demande des syndicats) ;
- une référence à la « Terre mère » reconnaissant certaines cultures ancestrales de notre planète ;
- une référence aux « modes de vie durables » et à la « justice climatique » ;

Sur l'entrée en vigueur, la décision prévoit que :

- l'accord sera ouvert à la signature des pays le 22 avril à New York ;
- un double critère pour que l'accord entre en vigueur : 55 pays / 55% des émissions devront avoir ratifié l'accord ;
- la décision de la conférence souligne l'utilité du prix du carbone pour inciter les acteurs à réduire leurs émissions. Cela confirme la dynamique lancée au début de la conférence de Paris avec le Président de la République, ou déjà plus de 60 Etats et collectivités territoriales ont mis en place un prix du carbone ;
- la décision rappelle aussi l'importance des énergies renouvelables (point mentionné dans la décision de l'accord) ;
- invite aussi tous les pays à publier des stratégies nationales pour rester en dessous des 2°C, ce qui permet de préciser avec force de détails comment les pays envisagent de respecter leurs engagements.

Les engagements climatiques sont des objectifs contraignants

Novembre 2020 : le Conseil d'État rend une décision historique pour le climat. Désormais, les engagements pris par la France en 2015 pour réduire les émissions de gaz à effet de serre sont considérés comme des objectifs contraignants.

En signant l'Accord de Paris sur le climat, la France s'était engagée, d'ici 2030, à réduire ses émissions de 37 % par rapport à 2005. Comment s'assurer que ces objectifs se traduisent dans les

actes ? Désormais, ces objectifs sont considérés comme contraignants : le Gouvernement peut être sommé de rendre des comptes sur les actions qu'il mène pour les atteindre.

Climat : l'État mis face à ses engagements

C'est une requête de la commune de Grande-Synthe (Nord) qui a conduit le Conseil d'État à se prononcer pour la première fois sur ce sujet. Soutenue par des associations et d'autres collectivités territoriales, la commune demande depuis 2018 au Gouvernement – en vain – de prendre des mesures supplémentaires pour respecter ses engagements. De façon novatrice, le Conseil d'État commence par juger que la commune, en tant qu'elle borde la mer du Nord et se trouve de ce fait particulièrement exposée aux effets du changement climatique, peut valablement attaquer le refus d'agir du Gouvernement. Revenant sur les objectifs climatiques que la France a traduits dans la loi, le Conseil d'État reconnaît ensuite leur nature contraignante – une grande première. C'est désormais clair : atteindre ces objectifs s'impose au Gouvernement, il doit rendre des comptes. Peut-il reporter après 2020 une partie significative de l'effort de réduction des émissions ? Ce report n'empêchera-t-il pas d'atteindre les objectifs d'ici 2030 ?

Agir aujourd'hui pour 2030

Car la France affiche déjà un retard important : pour la période 2015- 2018, elle devait réduire ses émissions de 2,2 % par an, mais la réduction n'a pas dépassé 1 %. Pour le Conseil d'État, la baisse de l'objectif de réduction pour la période 2019-2023 prévue dans le décret pris par le Gouvernement le 21 avril 2020 conduit à reporter à plus tard l'essentiel de l'effort, sans savoir s'il reste encore possible d'atteindre nos objectifs à l'horizon 2030. Le juge administratif donne donc trois mois au Gouvernement pour expliquer comment il entend tenir ses engagements. Les justifications apportées seront examinées lors d'une audience prévue à l'été 2021 : le Conseil d'État décidera alors si la stratégie exposée est tenable ou si des mesures supplémentaires doivent être ordonnées à l'État.

Document 6 : Conseil d'État, 19 novembre 2020, décision n° 427301, Commune de Grande-Synthe

Par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 23 janvier et 21 décembre 2019 et 30 octobre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Grande-Synthe et M. B... A... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de rejet résultant du silence gardé par le Président de la République, le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, sur leurs demandes tendant, d'une part, à ce que soient prises toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter a minima les engagements consentis par la France au niveau international et national, d'autre part, à ce que soient mises en oeuvre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique de la France, et enfin, à ce que soient prises toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires afin de " rendre obligatoire la priorité climatique " et interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, de prendre les mesures et dispositions susvisées dans un délai maximum de six mois ;

3°) à titre subsidiaire, de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne plusieurs questions préjudicielles portant sur l'interprétation :

- des stipulations des articles 2, 3, et 4 de l'accord de Paris, afin de déterminer si elles constituent des dispositions d'effet direct dont les particuliers sont fondés à se prévaloir ;

- des 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 ;
4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution et son Préambule ;
- la CEDH ;
- la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 et son protocole signé à Kyoto le 11 décembre 1997 ;
- l'accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015 ;
- la décision 94/69/CE du Conseil du 15 décembre 1993 ;
- la décision 406/2009/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 avril 2009 ;
- la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 ;
- la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 ;
- le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 ;[...]
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Par trois courriers du 19 novembre 2018, la commune de Grande-Synthe, représentée par son maire en exercice, M. A..., agissant également en son nom personnel en sa qualité de maire et de citoyen, a demandé respectivement au Président de la République, au Premier ministre et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, d'une part, de prendre 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 voire à aller au-delà, d'autre part, de prendre 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, et enfin, de mettre en oeuvre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique de la France. Il a été accusé réception de ces demandes les 20 et 21 novembre 2018. La commune de Grande-Synthe et M. A... demandent l'annulation pour excès de pouvoir des décisions de refus implicite nées du silence gardé pendant plus de deux mois sur ces demandes.

Sur la requête en tant qu'elle conclut à l'annulation des décisions implicites portant refus de prendre des dispositions à caractère législatif

2. La requête présentée par la commune de Grande-Synthe et autre tend en partie à l'annulation des décisions implicites de refus nées du silence gardé par le Président de la République, le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire sur leurs demandes tendant à ce que soient adoptées, donc soumises au 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 serre. Cependant, le fait, pour le pouvoir exécutif, de s'abstenir de soumettre un projet de loi au Parlement, touche aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels et échappe, par là-même, à la compétence de la juridiction administrative. Par suite, 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.

Sur les autres conclusions de la requête :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée par la ministre de la transition écologique et solidaire :

3. Il ressort des pièces du dossier, et en particulier des données publiées par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, que le secteur du dunkerquois est identifié comme relevant

d'un indice d'exposition aux risques climatiques qualifié de très fort. A cet égard, la commune de Grande-Synthe fait valoir sans être sérieusement contestée sur ce point qu'en raison de sa proximité immédiate avec le littoral et des caractéristiques physiques de son territoire, elle est exposée à moyenne échéance à des risques accrus et élevés d'inondations, à une 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. Si ces 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. Par suite, la commune de Grande-Synthe, 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 attaquées, la circonstance, invoquée par la ministre à l'appui de sa fin de non-recevoir, que ces effets du changement climatique sont susceptibles d'affecter les intérêts d'un nombre important de communes n'étant pas de nature à remettre en cause cet intérêt.

4. En revanche, M. A... qui se borne, d'une part, à soutenir que sa résidence actuelle se trouve dans une zone susceptible d'être soumise à des inondations à l'horizon de 2040, d'autre part, à se prévaloir de sa qualité de citoyen, ne justifie pas d'un tel intérêt

En ce qui concerne les interventions :

5. En premier lieu, la région parisienne comme l'agglomération grenobloise sont identifiées par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique comme relevant d'un indice d'exposition aux risques climatiques qualifié de très fort. A cet égard, la Ville de Paris comme celle de Grenoble font notamment valoir, sans être contestées, que le phénomène du réchauffement climatique va conduire à une augmentation importante des pics de chaleur constatés sur leur territoire tant dans leur intensité que dans leur durée, ainsi qu'à une augmentation significative des pluies hivernales renforçant le risque de crue d'ampleur et d'inondations subséquentes. Dans ces conditions, ces deux collectivités justifient d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien de la demande d'annulation des décisions attaquées.

6. En second lieu, les associations Oxfam France, Greenpeace France et Notre Affaire A Tous, et la Fondation pour la Nature et l'Homme, qui ont notamment pour objet de lutter contre les atteintes anthropiques à l'environnement dont l'une des manifestations réside dans la contribution au phénomène du changement climatique, justifient également d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien de la demande d'annulation des décisions attaquées.

7. Il résulte de ce qui précède que les interventions de la ville de Paris, de la ville de Grenoble, des associations Oxfam France, Greenpeace France et Notre Affaire A Tous, et de la Fondation pour la Nature et l'Homme sont recevables.

En ce qui concerne la légalité des décisions attaquées :

8. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à la demande de la commune requérante de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national, de prendre toute mesure de nature réglementaire tendant à " rendre obligatoire la priorité climatique " et de mettre en oeuvre des mesures d'adaptation immédiate au changement climatique, réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de prendre les mesures jugées nécessaires. Il s'ensuit 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.

9. D'une part, au niveau mondial, l'article 2 de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992 stipule que : " L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. (...). ". A cet égard, le paragraphe 1 de l'article 3 de la convention prévoit notamment que : " Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes. " Par ailleurs, aux termes de l'article 2 de l'accord de Paris du 12 décembre 2015, conclu dans le cadre de la conférence des parties mentionnée à l'article 7 de la convention : " 1. Le présent Accord, en contribuant à la mise en oeuvre de la Convention, notamment de son objectif, vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, notamment en : / a) Contenant 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, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques; b) Renforçant les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire ; / (...). / 2. Le présent Accord sera appliqué conformément à l'équité et au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales. " Aux termes des stipulations du paragraphe 1 de l'article 4 de cet accord : " En vue d'atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2, les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, étant entendu que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement Parties, et à opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle, sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. " Aux termes du paragraphe 2 du même article: " Chaque partie communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions. " Enfin, aux termes de son paragraphe 3 : " La contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales. "

10. D'autre part, au niveau européen, par la décision 94/69/CE du 15 décembre 1993 concernant la conclusion de la CCNUCC, le Conseil a approuvé la convention au nom de la Communauté européenne, devenue l'Union européenne. Notamment aux fins de mise en oeuvre des stipulations précitées, l'Union européenne a adopté un premier " Paquet Energie Climat 2020 ", composé en particulier de la décision n° 406/2009/CE 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, ayant notamment pour objectif une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990. Aux termes de l'annexe II de la décision du 23 avril 2009, une limite d'émission de gaz à effet de serre de - 14 % par rapport aux niveaux d'émission de 2005 a été fixée à la France pour 2020. Par la suite, l'Union européenne, qui a adhéré à l'accord de Paris, a notifié à la Conférence des Etats parties à la CCNUCC, en application des stipulations de l'article 4 de cet accord, une " contribution déterminée au niveau national " (CDN) pour l'Union et ses Etats membres correspondant à une réduction minimum de 40 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à leur niveau de 1990. Elle a alors adopté un second " Paquet Energie Climat " reposant notamment sur 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 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris, qui, aux termes de son article 1er, " établit pour les États membres des obligations relatives à leurs contributions minimales pour la période 2021-2030, en vue d'atteindre l'objectif de l'Union de réduire, d'ici à 2030, ses émissions de gaz à effet de serre de 30 % par rapport aux niveaux de 2005 dans les secteurs relevant de l'article 2 du présent règlement, et contribue à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris. ". L'annexe I du règlement, prévu par son article 4, fixe pour chaque Etat 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.

11. Enfin, au niveau national, 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, précisent que : " I. - Pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs : / 1° De réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. La trajectoire est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement. Pour l'application du présent 1°, la neutralité carbone est entendue comme un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, tel que mentionné à l'article 4 de l'accord de Paris ratifié le 5 octobre 2016. La comptabilisation de ces émissions et absorptions est réalisée selon les mêmes modalités que celles applicables aux inventaires nationaux de gaz à effet de serre notifiés à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, sans tenir compte des crédits internationaux de compensation carbone ; / (...) ". En vue d'atteindre cet objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'article L. 222-1 A du code de l'environnement prévoit que : " Pour la période 2015-2018, puis pour chaque période consécutive de cinq ans, un plafond national des émissions de gaz à effet de serre dénommé " budget carbone " est fixé par décret. " et l'article L. 222-1 B du même code, dans sa rédaction issue de la loi du 8 novembre 2019 précitée, notamment que : " I. - La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée " stratégie bas-carbone ", fixée par décret, définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes (...) / II. - Le décret fixant la stratégie bas-carbone répartit le budget carbone de chacune des périodes mentionnées à l'article L. 222-1 A par grands secteurs, notamment ceux pour lesquels la France a pris des engagements européens ou internationaux, par secteur d'activité ainsi que par catégorie de gaz à effet de serre. La répartition par période prend en compte l'effet cumulatif des émissions considérées au regard des caractéristiques de chaque type de gaz, notamment de la durée de son séjour dans la haute atmosphère. (...) / II répartit également les budgets carbone en tranches indicatives d'émissions annuelles. / III. - L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre. / Dans le cadre de la stratégie bas-carbone, le niveau de soutien financier des projets publics intègre, systématiquement et parmi d'autres critères, le critère de contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les principes et modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics sont définis par décret. " Aux termes de l'article D. 222-1-A du code de l'environnement dans sa rédaction issue du décret du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone : " I. - Les émissions de gaz à effet de serre comptabilisées au titre des budgets carbone fixés en application de l'article L. 222 1 A sont celles que la France notifie à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. / (...) " Aux termes de l'article D. 222-1-B du même code : " I. - Le respect des budgets carbone est évalué sur la base des inventaires annuels transmis à la Commission européenne ou dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques les plus à jour. " Enfin, en vertu de l'article 2 de ce décret du 18 novembre 2015 : " Les budgets carbone des périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028 sont fixés

respectivement à 442, 399 et 358 Mt de CO₂eq par an, à comparer à des émissions annuelles en 1990, 2005 et 2013 de, respectivement, 551, 556 et 492 Mt de CO₂eq. "

12. Il résulte de ces stipulations et dispositions que l'Union européenne et la France, signataires de la CCNUCC et de l'accord de Paris, se sont engagées à lutter contre les effets nocifs du changement climatique induit notamment par l'augmentation, au cours de l'ère industrielle, des émissions de gaz à effet de serre imputables aux activités humaines, en menant des politiques visant à réduire, par étapes successives, le niveau de ces émissions, afin d'assumer, suivant le principe d'une contribution équitable de l'ensemble des Etats parties à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, leurs responsabilités communes mais différenciées en fonction de leur participation aux émissions acquises et de leurs capacités et moyens à les réduire à l'avenir au regard de leur niveau de développement économique et social. Si les stipulations de la CCNUCC et de l'accord de Paris citées au point 9 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, notamment celles citées au point 11, qui, se référant aux objectifs qu'elles fixent, ont précisément pour objet de les mettre en oeuvre.

13. A cet égard, l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 fixé à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, qui mentionne désormais expressément la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ainsi que l'accord de Paris, a pour objet d'assurer, pour ce qui concerne la France, la mise en oeuvre effective des principes posés par cette convention et cet accord. A cet égard, afin d'atteindre effectivement cet objectif de réduction, les dispositions de l'article L. 222-1-A du code de l'environnement confient à un décret le soin de fixer un plafond national des émissions de gaz à effet de serre pour la période 2015-2018 puis pour chaque période consécutive de cinq ans. Dans ce cadre, l'article 2 du décret du 18 novembre 2015 cité au point 11 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.

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 :

14. Il ressort des pièces du dossier, notamment des données communément admises en matière d'émissions de gaz à effet de serre, que, 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. A cet égard, dans ses deux premiers rapports annuels publiés en juin 2019 et juillet 2020, le Haut conseil pour le climat, organe indépendant créé par le décret du 14 mai 2019 afin d'émettre des avis et recommandations sur la mise en oeuvre des politiques et mesures publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France, a souligné les insuffisances des politiques menées pour atteindre les objectifs fixés.

15. Toutefois, 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. Il a, en revanche, maintenu l'objectif assigné au 3ème budget carbone (correspondant à la période 2024-2028), en le passant de 358 Mt de CO₂eq par an prévu par le même décret du 18 novembre 2015 à 359 Mt de CO₂eq, et fixé le 4ème budget carbone (correspondant à la période 2029-2033) à 300 Mt de CO₂eq par an. Ce 4ème budget carbone est de nature à permettre d'atteindre l'objectif final de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990, fixé à l'article L. 100-4 du code de

l'énergie, et de 37 % par rapport à leurs niveaux de 2005, assigné à la France par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. Toutefois, les modifications apportées par le décret du 21 avril 2020 par rapport à ce qui avait été envisagé en 2015, revoient à la baisse l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet au terme de la période 2019-2023, correspondant au 2ème budget carbone, et 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 trajectoire qui n'a jamais été atteinte jusqu'ici. Au demeurant, les données scientifiques les plus récentes, notamment les rapports publiés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), mettent au contraire 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.

16. Par suite, il ne peut être statué sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation 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 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. Il y a donc lieu d'ordonner un supplément d'instruction tendant à la production de ces éléments.

S'agissant du refus implicite de prendre toute mesure d'initiative réglementaire tendant à " rendre obligatoire la priorité climatique " :

17. Le moyen tiré de ce que le refus implicite de prendre toute mesure d'initiative réglementaire tendant à " rendre obligatoire la priorité climatique " serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation n'est pas assorti des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

S'agissant du refus implicite de mettre en oeuvre des mesures d'adaptation immédiate au changement climatique :

18. Si la commune de Grande-Synthe soutient que la décision qu'elle attaque méconnaît les stipulations de l'article 2 de l'accord de Paris cité au point 9, ces stipulations, ainsi qu'il a été dit au point 12, sont dépourvues d'effet direct. Dès lors, leur seule méconnaissance ne peut être utilement invoquée à l'encontre de la décision attaquée.

En ce qui concerne les conclusions de la requête présentées au titre de l'article L. 761-1 en tant qu'elle concerne M. A... :

19. Il résulte de ce qui a été dit au point 4 que les conclusions de la requête présentées au titre de l'article L. 761-1 en tant qu'elles concernent M. A... ne peuvent qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : Les conclusions de la requête de la commune de Grande-Synthe et autre dirigées contre le refus implicite de prendre toute mesure d'initiative législative tendant à " rendre obligatoire la priorité climatique " sont rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Article 2 : Les conclusions de la requête présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées en tant qu'elles concernent M. A....

Article 3 : Les interventions de la Ville de Paris, de la ville de Grenoble, des associations Oxfam France, Greenpeace France et Notre Affaire A Tous et de la Fondation pour la Nature et l'Homme sont admises dans la limite de la recevabilité de la requête de la commune de Grande-Synthe.

Article 4 : Les conclusions de la requête de la commune de Grande-Synthe tendant à l'annulation 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 sont rejetées.

Article 5 : Avant de statuer sur le surplus des conclusions de la requête de la commune de Grande-Synthe, il sera procédé à un supplément d'instruction tendant à la production par les parties des éléments au point 16 de la présente décision.

Article 6 : Ces éléments devront parvenir au secrétariat de la section du contentieux dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à la commune de Grande-Synthe, première requérante dénommée, à la Ville de Paris, la ville de Grenoble, aux associations Oxfam France, Greenpeace France et Notre Affaire à Tous et à la Fondation pour la Nature et l'Homme, au Président de la République, au Premier ministre et à la ministre de la transition écologique.

Document 7 : J.-M. PASTOR, « Affaire du siècle : un constat et toujours pas de réponse », *Daloz Actualité*, 18 octobre 2021

Le gouvernement devra adopter, au plus tard le 31 décembre 2022, des mesures propres à faire cesser le préjudice écologique dont il est responsable, mais il en est aussi le seul arbitre.

TA Paris, 14 oct. 2021, Association Oxfam France et autres, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976
Le tribunal administratif de Paris dresse un constat sans réponse dans l'affaire dite du « Procès du siècle » : en dépit d'une réduction significative d'émissions de gaz à effet de serre, le préjudice écologique perdure et seul le gouvernement est en mesure de trouver le remède.

Il y a huit mois, le tribunal administratif de Paris condamnait l'État pour sa carence partielle à respecter les objectifs qu'il s'était fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (TA Paris, 3 févr. 2021, n° 1904967, *Oxfam France (Assoc.)*, *Notre affaire à tous (Assoc.)*, *Greenpeace France (Assoc.)*, *Fondation pour la nature et l'homme*, AJDA 2021. 239 ; D. 2021. 240, obs. J.-M. Pastor ; *ibid.* 709, chron. Hakim Gali ; *ibid.* 1004, obs. G. Leray et V. Monteillet ; JA 2021, n° 634, p. 12, obs. X. Delpech ; AJCT 2021. 255, obs. M. Moliner-Dubost ; RFDA 2021. 747, note A. Van Lang, A. Perrin et M. Deffairi). Il avait également ordonné un supplément d'instruction avant de statuer sur l'évaluation et les modalités de réparation concrètes de ce préjudice

Dans le présent jugement, le TA indique qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur le caractère suffisant de l'ensemble des mesures susceptibles de permettre d'atteindre l'objectif de réduction de 40 % des gaz à effet de serre d'ici 2030 – question tranchée dans l'arrêt *Commune de Grande-Synthe* (CE 1^{er} juill. 2021, n° 427301, *Grande-Synthe (Cne)*, Lebon ; AJDA 2021. 1413 ; D. 2021. 1287, et les obs. ; RFDA 2021. 777, concl. S. Hoynck) – « mais uniquement de vérifier, à la date du présent jugement, si ce préjudice perdure et s'il a déjà fait l'objet de mesures de réparation ».

Une réduction d'ampleur due aux effets de la crise sanitaire

Le tribunal administratif relève que le plafond d'émissions de gaz à effet de serre fixé par le premier budget carbone pour la période 2015-2018 a été dépassé de 62 millions de tonnes d'équivalent dioxyde de carbone (Mt CO₂eq). Pour autant, au 28 juillet 2021, les émissions de gaz à effet de serre devaient s'établir à 396 Mt CO₂eq pour l'année 2020, soit une différence de l'ordre de 40 Mt CO₂eq au regard de la part annuelle indicative fixée à 436 Mt CO₂eq. Pour autant, il constate que « cette réduction d'une ampleur inédite est liée, de façon prépondérante, aux effets de la crise sanitaire de la covid-19 », et non à une action spécifique de l'État. En définitive, le tribunal constate que le préjudice perdure à hauteur de 15 Mt CO₂eq.

Le gouvernement, seul maître à bord ?

Le tribunal administratif ne fait que dresser le constat. Sur la réparation, il avait conclu en février à l'indemnisation des associations requérantes à l'euro symbolique et rappelé au gouvernement son obligation de réparer en nature le préjudice. Aussi, ordonne-t-il au Premier ministre et aux ministres compétents « de prendre toutes les mesures sectorielles utiles de nature à réparer le préjudice à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone ».

Mais il ajoute que « les mesures concrètes de nature à permettre la réparation du préjudice peuvent revêtir diverses formes et expriment, par suite, des choix relevant de la libre appréciation du gouvernement ». Au regard du quantum du préjudice constaté, le tribunal administratif juge que cette réparation soit effective au 31 décembre 2022, au plus tard et qu'il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Document 8 : J.- M. PASTOR, « Justice climatique : un sursis sous forme d'ultimatum pour le gouvernement », *Dalloz Actualité*, 2 juillet 2021

Le Conseil d'État accorde un nouveau sursis au gouvernement dans l'affaire Grande-Synthe en enjoignant au Premier ministre de prendre avant le 31 mars 2022 « toutes mesures utiles » pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre.

CE, 1^{er} juill. 2021, req n°427301, sera publié au Lebon

Saisi notamment par la commune de Grande-Synthe (Nord) et plusieurs associations, le Conseil d'État avait donné trois mois, en novembre dernier, au gouvernement pour justifier que la trajectoire de réduction des gaz à effets de serre pour 2030 pourrait être respectée sans mesures supplémentaires (CE 19 nov. 2020, n° 427301, *Grande-Synthe [Cne]*, *Dalloz actualité*, 27 nov. 2020, obs. C. Collin ; Lebon ; AJDA 2021. 217 ; *ibid.* 2020. 2287 ; D. 2020. 2292, et les obs. ; *ibid.* 2021. 923, obs. S. Clavel et F. Jault-Seseke ; *ibid.* 1004, obs. G. Leray et V. Monteillet).

Contrôle des mesures, pas de la trajectoire

Le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone prévoit une diminution de 12 % de ces émissions entre 2024 et 2028 (v. AJDA 2020. 861). Sans remettre en cause cette trajectoire, le Conseil d'État s'appuie sur des rapports d'experts (Conseil général de l'environnement et du développement durable, Haut conseil pour le climat, etc.) pour en déduire que « cette nouvelle trajectoire de diminution des émissions de gaz à effet de serre implique l'adoption de mesures supplémentaires à court terme pour être en mesure d'obtenir l'accélération de la réduction des émissions de gaz à effet de serre visée à partir de 2023 ». D'ailleurs, ce constat de la nécessité d'une accentuation des efforts pour atteindre les objectifs n'est pas sérieusement contesté par la ministre de la transition écologique.

Le gouvernement n'a pas convaincu la haute juridiction. Mais cette dernière, sans toutefois parvenir à préciser la nature des mesures qui sont nécessaires, se borne à indiquer que, « faute qu'aient été prises, à la date de la présente décision, les mesures supplémentaires nécessaires pour infléchir la courbe [...], le refus opposé [...] par le pouvoir réglementaire est incompatible avec la trajectoire de réduction de ces émissions fixée par le décret du 21 avril 2020 précité [...] ».

Un dénouement en 2022 ?

Le Conseil d'État constate en outre que l'accord entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne en avril 2021 a relevé l'objectif de réduction des émissions gaz à effet de serre de 40 à 55 % par rapport à leur niveau de 1990. L'annulation du refus implicite de prendre des mesures supplémentaires 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 de ces émissions tels que 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 implique nécessairement l'édiction de telles mesures. Dans un communiqué du même jour, le gouvernement prend acte de l'arrêt du Conseil d'État et rappelle « sa détermination à renforcer son action climatique, en accélérant encore les réductions d'émissions et en mettant en place des mesures pour protéger les Français des impacts déjà observables du changement climatique ».

Document 9 : M.-A. SCIGACZ, « Réchauffement climatique : les actions en justice peuvent-elles faire plier les Etats pollueurs ? », *FranceInfo.fr*, 22 janvier 2022

Alors que des Etats sont de plus en plus souvent attaqués en justice pour leur inaction ou leurs insuffisances dans la lutte contre le réchauffement de la planète, le contentieux climatique évolue à travers le monde. Mais ces combats d'un genre nouveau portent-ils leurs fruits ?

Des dossiers d'un genre nouveau s'empilent sur les bureaux des juges du monde entier. Depuis quelques années, ONG et citoyens saisissent les tribunaux pour demander des comptes à leurs dirigeants, qu'ils accusent de ne pas être suffisamment ambitieux ou mobilisés dans leur lutte contre le réchauffement climatique. Rien qu'en France, deux actions sont en cours : en juillet 2021, le Conseil d'Etat a donné jusqu'au 31 mars à l'Etat français pour prendre les mesures supplémentaires nécessaires pour atteindre l'objectif de baisse de 40% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, conformément à ses engagements pris dans l'accord de Paris. Dans le cadre de "L'Affaire du siècle", le tribunal administratif de Paris lui a donné quant à lui, en octobre 2021, jusqu'au 31 décembre 2022 pour réparer le préjudice écologique qu'il a causé par le non-respect de ses engagements.

Actions de jeunes Européens devant la Cour européenne des droits de l'homme, plaintes de militants britanniques contre la faiblesse du plan "neutralité carbone" du Royaume-Uni, décisions en Colombie, aux Etats-Unis, aux Pays-Bas... Les coups de pression de David peuvent-ils forcer Goliath à revoir sa copie ?

De nouveaux outils pour de nouveaux combats

Si les outils juridiques sont depuis des décennies mis au service de la planète et de sa protection – contre des projets de barrages, de routes, d'élevages intensifs, etc. –, attaquer les Etats sur ce que les requérants voient comme des manquements dans leurs politiques publiques est relativement nouveau. *"Cela s'explique très bien par le fait que les textes qui sont relatifs au climat sont assez récents"*, constate Marine Denis, juriste, spécialiste en droit international public et porte-parole de Notre Affaire à tous, l'une des organisations à l'initiative de "L'Affaire du siècle".

Ainsi, pour faire valoir la responsabilité climatique de l'Etat français, cette action se fonde sur l'accord de Paris, signé en 2015, mais aussi sur la loi de transition énergétique, adoptée la même année, sur plusieurs directives européennes, ou encore sur la Stratégie nationale bas carbone. *"Donc différents textes, de sources de droit différentes – droit international, européen, national –, mais ce qui relie l'utilisation de tous ces fondements, c'est le fait de considérer que l'Etat, parce qu'il les a adoptés, a des obligations en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre"*, poursuit Marine Denis.

La mission consiste donc à *"aller chercher les carences, les défaillances de l'Etat. Là où il n'a soit pas fait assez pour réduire les émissions, soit mené des politiques publiques dont on considère qu'elles ont aggravé les émissions."* Aux Pays-Bas, la stratégie s'est révélée payante. En 2015, un tribunal de La Haye, saisi par la Fondation Urgenda, a estimé que les ambitions en termes de réduction des émissions du pays (alors à 14%-17% par rapport à 1990, contre une fourchette allant de 25% à 40% dans les recommandations du Giec) étaient insuffisantes. Contraint de les rehausser, l'Etat a perdu en appel, avant d'être à nouveau rappelé à l'ordre par la Cour suprême du pays, en 2019.

Des résultats mitigés mais prometteurs

Encore faut-il que les Etats et administrations condamnés œuvrent à combler leurs manquements. Marine Denis rappelle ainsi que la France est régulièrement condamnée pour les conditions de détention dans ses prisons, sans que cela soit suivi d'actions significatives. Sur le climat, après la victoire d'Urgenda aux Pays-Bas, les ambitions ont été relevées, des projets polluants mis à l'arrêt et une limitation de vitesse instaurée sur les autoroutes... Autant d'initiatives qui ne relèvent que de la volonté politique. Car *"le droit ne peut pas tout, nuance Marine Denis. Le fait d'être condamné ou sanctionné par un tribunal administratif n'arrête pas une politique publique."* La juriste rappelle qu'en vertu de la séparation des pouvoirs, le juge ne peut que pointer un manquement, mais certainement pas influencer sur la trajectoire d'une politique.

"Le droit fait partie des outils intéressants dans le mouvement militant pour la justice climatique, à côté des actions de désobéissance civile, des mobilisations dans la rue, des actions en marge des

négociations climatiques, etc.", ajoute Marine Denis, qui voit dans ces pratiques "un enjeu de démocratisation du droit".

"L'efficacité d'une action en justice telle que 'L'Affaire du siècle' n'est pas forcément celle que l'on pense, renchérit l'avocat Arnaud Gossement, spécialisé en droit de l'environnement. Est-ce qu'elle a permis de faire parler de l'urgence climatique ? Oui. Est-ce qu'elle a permis de recueillir 2 millions de signatures sur une pétition ? Oui. En termes de mobilisation et de sensibilisation, l'efficacité est évidente." En revanche, déplore l'avocat, "demander à un juge de constater que la loi n'a pas été appliquée ne règle pas la question du manque de moyens dont disposent nos services publics pour faire appliquer les textes. Si vous n'avez pas de policiers, d'inspecteurs, de fonctionnaires pour instruire les dossiers, contrôler, surveiller, sanctionner, alors tout cela ne sert à rien."

Des actions qui font des petits

L'échelle locale, c'est justement ce qui intéresse l'avocate Hélène Leleu. Elle accompagne deux actions portées par des citoyens, dont un groupe d'une quarantaine de parents d'élèves inquiets pour l'avenir de leurs enfants : l'une dans la Drôme et la seconde dans le Lot. *"Nous écrivons à la préfecture pour demander d'agir sur un certain nombre d'enjeux locaux liés au réchauffement climatique. Au bout de deux mois, si l'on n'obtient pas de réponse, cela vaut refus et l'on peut alors déposer un recours devant le tribunal administratif contre le refus du préfet de région d'agir dans ces domaines-là",* explique-t-elle. L'approche territoriale, nouvelle elle aussi, ouvre une myriade de déclinaisons locales. *"Dans la Drôme, par exemple, la question de la ressource en eau est cruciale, comme celle de l'agriculture, de la qualité de l'air, etc.,* poursuit Hélène Leleu. *On essaie de mettre en lumière des difficultés propres au territoire, sur le terrain."*

A l'inverse, d'autres initiatives ont vu le jour devant des tribunaux internationaux : en 2021, six jeunes Portugais âgés de 9 à 22 ans ont porté plainte contre 33 pays (dont la France), devant la Cour européenne des droits de l'homme. S'appuyant sur les travaux scientifiques indiquant que les promesses actuelles des Etats ne permettront pas de tenir l'objectif d'une hausse de 1,5 °C d'ici 2100, ils demandent là aussi une élévation de ces ambitions.

Enfin, cette stratégie est également employée pour demander des comptes non pas à des Etats, mais à des entreprises privées qui affichent elles aussi des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans un autre jugement historique, rendu en 2021 aux Pays-Bas, les Amis de la Terre ont obtenu que le pétrolier Shell soit contraint par la justice de baisser ses émissions. Pour cela, le tribunal du district de La Haye s'est fondé sur le *duty of care*, *"un vieux principe du droit civil qu'on connaît aussi en droit français et qu'on pourrait appeler le devoir de prendre soin,* rapporte Arnaud Gossement. *Le juge a listé les déclarations, les engagements et les discours toujours plus 'verts' de l'entreprise et les lui a opposés pour lui demander de tenir ses propres engagements."* Pour l'avocat, *"cette jurisprudence qui est en train de se développer est aussi très intéressante, voire plus que les actions contre les Etats"*.

Document 10 : E. TORGEMEN, « Des collectivités locales vont attaquer Total pour inaction climatique », *LeParisien.fr*, 18 juin 2019

Soutenues par des ONG environnementales, quatorze collectivités mettent en demeure Total d'agir plus pour le climat. Genèse d'une procédure hors norme.

Ce mardi, le PDG de Total, Patrick Pouyanné, s'est fait passer un savon par une dizaine d'élus en écharpes tricolores. « C'était la dernière tentative à l'amiable » pointe Patrick Jarry, le maire de Nanterre (Hauts-de-Seine) qui participe à cette action. L'entreprise pétrolière va être la première à être attaquée pour des raisons climatiques.

Plusieurs collectivités (*Arcueil, Bayonne, Bègles, Bize-Minervois, Champneuville, Correns, Grande-Synthe, Est-ensemble Grand Paris, Grenoble, La Possession, Mouans-Sartoux, Nanterre, Sevrans et Vitry-le-François*), soutenues par les associations Notre affaire à tous, ZEA, Sherpa et les Eco Maires, veulent que l'entreprise prenne des actions pour limiter la montée de la température globale à moins de 1,5 °C. Résultat, après l'entrevue ratée de ce mardi, élus et ONG mettent en demeure l'entreprise de respecter les engagements de la COP21 avant de traîner le géant industriel devant le juge dans trois mois.

Contacté mardi en fin d'après-midi, le groupe a finalement réagi par communiqué : « Total est ouvert au dialogue avec toutes ses parties prenantes. Cette réunion constitue une première étape : Total souhaite que l'échange se poursuive en vue d'engager des initiatives concrètes avec les collectivités locales qui le souhaiteront. La raison d'être de Total est d'apporter au plus grand nombre une énergie plus abordable, plus disponible et plus propre. Ce sont les Etats qui fixent les objectifs nationaux pour respecter l'Accord de Paris et les mesures à mettre en œuvre pour les atteindre. Partout dans le monde, Total respecte les réglementations qui s'appliquent à ses activités. »

« C'est insensé et injuste si les principaux pollueurs ne prennent pas leur part dans la lutte contre le dérèglement, insiste le maire de Nanterre. Bien sûr, les collectivités, l'Etat et les citoyens doivent agir mais ça ne peut pas suffire ! » D'autant plus, insiste cet ex-PCF devenu Front de gauche, que « le groupe Total a les moyens d'investir pour développer une société sans énergie fossile. »

« Les engagements de Total sont dérisoires »

C'est au nom d'une loi de mars 2017 sur le « devoir de vigilance » que les élus et les ONG attaquent Total. Selon ce texte, les plus grandes entreprises françaises (plus de 5000 salariés sur le territoire) sont d'une part obligées d'identifier les risques que leurs activités font peser sur la santé, l'environnement ou les droits humains, et d'autre part elles doivent prendre des actions adaptées.

« Dans le cas de Total, l'entreprise a bien identifié le risque dans son plan, mais ses engagements sont dérisoires » estime ainsi Sébastien Mabilie, l'avocat qui porte cette procédure hors norme. Dans ses communications, le groupe admet d'ailleurs que sa stratégie « nous mène à un réchauffement compris entre 2 et 2,5 °C ». Quand les scientifiques du GIEC (groupement intergouvernemental sur l'évolution du climat) rappellent les conséquences catastrophiques et surtout irréversibles d'un réchauffement d'une telle ampleur.

« Total pèse 45 millions de tonnes de CO₂ en émissions directes et 400 millions en émissions indirectes, c'est à peu de chose près les émissions de la France qui s'élèvent, elles, à 500 millions » calcule l'avocat. Dix-neuvième plus gros pollueur, la multinationale est à elle seule responsable de 0,9 % des émissions de gaz à effets de serre sur la planète.

« Il s'agit de faire en sorte que la loi soit respectée »

Le procès a-t-il une chance d'aboutir ? « Bien sûr, estime Maître Sébastien Mabilie. Nous n'engageons pas une action de témoignage, nous comptons bien faire un précédent pour toutes les entreprises ! » Voilà des mois que les plaignants et leurs défenseurs consultent les plus grands experts du climat et du droit français. Pour l'ONG Sherpa, « il s'agit aussi de faire en sorte que la loi soit respectée, et que les entreprises ne se contentent pas d'une ligne dans leur rapport financier. »

Les procès climatiques se multiplient à travers le monde : la ville de New York a engagé une action contre cinq géants pétroliers avant d'être déboutée l'année dernière. Oakland et San Francisco ont suivi son exemple... Différence de taille, les Français ne réclament pas un euro. « Ce n'est pas une justice réparatrice » insiste Sébastien Mabilie. Si les plaignants obtiennent gain de cause, Total sera contraint de s'impliquer dans la lutte contre le réchauffement. Le juge ira alors s'immiscer dans les décisions les plus stratégiques de ce fleuron de l'industrie bleu-blanc-rouge.

Document 11 : A. GARRIC, S. MANDARD, « Le gouvernement a trois mois pour prouver qu'il respecte ses engagements climatiques, une première en France », *LeMonde.fr*, 19 novembre 2020

Le Conseil d'Etat a donné ce délai à l'exécutif pour « justifier que la trajectoire de réduction à horizon 2030 pourra être respectée ». Une décision « historique » pour les ONG.

« Un pas de géant, a salué l'ancien ministre de l'écologie Nicolas Hulot sur Twitter. *Les objectifs climatiques de la France deviennent contraignants.* » Si on n'en est pas encore là, l'Etat va en tout cas devoir rendre des comptes sur ses politiques de lutte contre le changement climatique et ses engagements en matière de réduction des gaz à effet de serre.

Dans une décision inédite rendue jeudi 19 novembre, le Conseil d'Etat donne trois mois au gouvernement pour « justifier que la trajectoire de réduction à horizon 2030 pourra être respectée ». La France s'est engagée à diminuer ses émissions de 40 % par rapport aux niveaux de 1990 et à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050.

En janvier 2019, la ville de Grande-Synthe, dans le Nord (et son ancien maire, désormais député européen Europe Ecologie-Les Verts, Damien Carême), avait saisi le Conseil d'Etat d'un recours visant « *l'inaction climatique* » de la France. Ce dernier faisait suite au refus du gouvernement de répondre à la demande des requérants de prendre des mesures supplémentaires pour respecter les objectifs de l'accord de Paris, dont on célébrera le cinquième anniversaire le 12 décembre.

La haute juridiction a jugé recevable la requête de Grande-Synthe – mais pas celle de Damien Carême – estimant la commune littorale « *particulièrement exposée aux effets du changement climatique* » et en particulier à des risques de submersion.

Une décision « historique »

Le Conseil d'Etat relève que si la France s'est engagée à réduire ses émissions de 40 % d'ici à 2030, « *elle a, au cours des dernières années, régulièrement dépassé les plafonds d'émissions qu'elle s'était fixés et que le décret du 21 avril 2020 a reporté l'essentiel des efforts de réduction après 2020* ». Aussi, avant de statuer définitivement sur la requête, la juridiction demande au gouvernement de « *justifier, dans un délai de trois mois, que son refus de prendre des mesures complémentaires est compatible avec le respect de la trajectoire de réduction choisie pour atteindre les objectifs fixés pour 2030* ».

Très attendue, la décision du Conseil d'Etat est qualifiée d'« *historique* » par les associations de défense de l'environnement et leurs avocats. « *Elle est historique dans la mesure où, désormais, on passe à une obligation de résultats, et pas seulement de moyens, en matière de lutte contre le changement climatique* », commente l'ancienne ministre de l'environnement, Corinne Lepage, l'avocate de Grande-Synthe.

« *La décision du Conseil d'Etat marque un avant et un après en matière de contentieux climatique, confirme Marta Torre-Schaub, directrice de recherche (CNRS) à l'Institut des sciences juridiques et philosophiques de la Sorbonne et spécialiste du contentieux climatique. A partir de maintenant, le juge contrôle l'action de l'administration pour respecter ses objectifs climatiques et il lui demande de se justifier.* »

A l'issue de l'instruction supplémentaire de trois mois, le Conseil d'Etat demandera au gouvernement de se justifier à la barre sur l'efficacité de ses politiques publiques. Si la haute juridiction administrative n'est pas satisfaite des réponses, « *elle pourra enjoindre à l'Etat de prendre des mesures pour rectifier la trajectoire, relevant du champ réglementaire*, précise Guillaume Hannotin, avocat au Conseil d'Etat et conseil de l'Affaire du siècle. *Pour la première fois, l'Etat va devoir rendre des comptes. Le juge considère que les objectifs fixés par les lois de programmation doivent être effectivement réalisés.* »

A l'instar des villes de Paris et de Grenoble, les associations de l'Affaire du siècle se sont jointes au recours. Après avoir lancé la pétition éponyme (plus de 2 millions de signatures en un mois), les ONG Notre affaire à tous, Greenpeace, Oxfam et la Fondation Nicolas Hulot avaient déposé en mars 2019 un recours devant le tribunal administratif de Paris pour « *carence fautive* » de l'Etat.

« *C'est une grande nouvelle pour la justice climatique dans le monde, mais aussi pour l'Affaire du siècle, car la décision du Conseil d'Etat obligera le tribunal administratif à nous donner raison sur un certain nombre de points* », estime Cécilia Rinaudo, directrice générale de Notre affaire à tous. L'audience devant le tribunal administratif de Paris ne devrait pas avoir lieu avant le printemps ou l'été 2021, après la décision finale du Conseil d'Etat.

Le ministère de la transition écologique a indiqué qu'il répondra à la demande du Conseil d'Etat, « *qui n'est pas un jugement sur le fond mais une demande de preuves d'action* ». Assurant mener une « *politique offensive en matière de lutte contre le réchauffement climatique* », il indique que le plan de relance et le futur projet de loi traduisant les propositions de la convention citoyenne pour le climat « *doivent permettre à la France d'atteindre les objectifs climatiques fixés* ».

Baisses insuffisantes des émissions de gaz à effet de serre

Le Haut Conseil pour le climat (HCC) a estimé, en juillet, que la France n'est pas sur la bonne trajectoire pour atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050, jugeant que « *les actions climatiques [du pays] ne sont pas à la hauteur des enjeux ni de [ses] objectifs* ».

Les émissions de gaz à effet de serre ont en effet baissé de 0,9 % entre 2018 et 2019, alors que le rythme devrait être d'une diminution annuelle de 1,5 %, et de 3,2 % à partir de 2025. Et encore ces objectifs ont-ils été revus à la baisse par le gouvernement, contre l'avis du HCC.

Par un décret paru en avril, le gouvernement, faute d'être parvenu à respecter ses objectifs pour la période 2015-2018, a relevé les budgets carbone (les plafonds d'émissions) pour la période 2019-2023. Les modifications des budgets carbone « *prévoient 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* », note le Conseil d'Etat.

Ce dernier considère, en outre, que l'article 2 de l'accord de Paris, qui limite notamment le réchauffement climatique bien en deçà de 2 °C et si possible 1,5 °C, n'a pas d'effet direct sur le droit français, mais qu'il doit être pris en considération dans l'interprétation de ce dernier. « *Sur ce point, il s'agit également d'une décision historique* », estime Marta Torre-Schaub.

Le Conseil d'Etat a toutefois rejeté plusieurs demandes des requérants. Il a notamment estimé qu'il ne pouvait pas se prononcer sur l'obligation de « *priorité climatique* ». Il était demandé au juge de considérer que, compte tenu de l'urgence climatique, la lutte contre les effets du changement climatique était une priorité devant primer sur d'autres intérêts. Mais il a estimé qu'il « *ne pouvait apprécier le bien-fondé* » de cette demande, faute de « *précisions suffisantes* ».

Cette affaire s'inscrit dans un mouvement d'essor du contentieux climatique à travers le monde. En décembre 2019, l'Etat néerlandais a été définitivement contraint à réduire ses émissions de CO₂ dans l'affaire qui l'opposait à Urgenda, une fondation soutenue par 900 citoyens. En février, la justice britannique a également rejeté le projet d'extension de l'aéroport d'Heathrow, faute de prise en compte des engagements climatiques du Royaume-Uni, tandis qu'en août la Cour suprême irlandaise annulait le plan du gouvernement de lutte contre le réchauffement climatique, jugé pas assez détaillé.

Document 12 : Conseil Constitutionnel, 31 janvier 2020, 2019-823QPC, Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]

Après avoir entendu Me Jean-Pierre Chevallier, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la partie requérante, Me Benoist Busson, avocat au barreau de Paris, pour l'association France Nature Environnement, Me Bertrand Colin, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour l'association Union française des semenciers, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 21 janvier 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Le paragraphe IV de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction résultant de la loi du 30 octobre 2018 mentionnée ci-dessus, prévoit : « Sont interdits à compter du 1^{er} janvier 2022 la production, le stockage et la circulation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale ou de l'environnement conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 précitée, sous réserve du respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce ».

2. Selon la partie requérante, rejointe par l'une des parties intervenantes, l'interdiction d'exportation, instaurée par ces dispositions, de certains produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées par l'Union européenne serait, par la gravité de ses conséquences pour les entreprises productrices ou exportatrices, contraire à la liberté d'entreprendre. Elle estime à cet égard qu'une telle interdiction serait sans lien avec l'objectif de protection de l'environnement et de la santé dans la mesure où les pays importateurs qui autorisent ces produits ne renonceraient pas pour autant à les utiliser puisqu'ils pourront s'approvisionner auprès de concurrents des entreprises installées en France.

3. La liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

4. Aux termes du préambule de la Charte de l'environnement : « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ... l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ... afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ». Il en découle que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle.
5. Aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « garantit à tous ... la protection de la santé ». Il en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.
6. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation des objectifs précités avec l'exercice de la liberté d'entreprendre. À ce titre, le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger.
7. En vertu du règlement du 21 octobre 2009 mentionné ci-dessus, des produits phytopharmaceutiques ne peuvent être mis sur le marché européen que si les substances actives qu'ils contiennent ont été approuvées par les instances compétentes de l'Union européenne. Une telle approbation est notamment refusée aux substances qui ont des effets nocifs sur la santé humaine ou animale ou des effets inacceptables sur l'environnement.
8. Les dispositions contestées interdisent la production, le stockage et la circulation en France des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées, en raison de tels effets, par l'Union européenne. Elles font ainsi obstacle non seulement à la vente de tels produits en France mais aussi à leur exportation.
9. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu prévenir les atteintes à la santé humaine et à l'environnement susceptibles de résulter de la diffusion des substances actives contenues dans les produits en cause, dont la nocivité a été constatée dans le cadre de la procédure prévue par le règlement du 21 octobre 2009. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances, les dispositions ainsi prises par le législateur.
10. En faisant ainsi obstacle à ce que des entreprises établies en France participent à la vente de tels produits partout dans le monde et donc, indirectement, aux atteintes qui peuvent en résulter pour la santé humaine et l'environnement et quand bien même, en dehors de l'Union européenne, la production et la commercialisation de tels produits seraient susceptibles d'être autorisées, le législateur a porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui est bien en lien avec les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé et de l'environnement poursuivis.
11. En second lieu, en différant au 1^{er} janvier 2022 l'entrée en vigueur de l'interdiction de production, de stockage ou de circulation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées, le législateur a laissé aux entreprises qui y seront soumises un délai d'un peu plus de trois ans pour adapter en conséquence leur activité.
12. Il résulte de tout ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé. Le grief tiré de la méconnaissance de cette liberté doit donc être écarté.
13. Le paragraphe IV de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. - Le paragraphe IV de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, est conforme à la Constitution.

Article 2. - Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Document 13 : Editorial, « La justice climatique, une affaire d'Etat », *LeMonde.fr*, 27 décembre 2018

Editorial. « L'affaire du siècle », pétition française la plus signée de l'histoire, montre la prise de conscience de la menace climatique et met le gouvernement face à ses responsabilités.

« L'affaire du siècle » est devenue, en à peine plus d'une semaine, la pétition française la plus massivement signée, non du siècle, mais de l'histoire. Lancée le 17 décembre par Oxfam, Notre affaire à tous, Greenpeace France et par la Fondation pour la nature et l'homme, l'initiative vise à poursuivre l'Etat français devant la justice administrative pour carence fautive s'il n'apporte pas la preuve, dans les deux mois, qu'il met effectivement en œuvre ses engagements en matière de lutte contre le changement climatique. Avec 1,8 million de signataires en quelques jours, la pétition des quatre ONG surpasse de loin toutes les initiatives comparables.

Certes, les pétitions en ligne sont outil de mobilisation qui peut être fugace et superficiel : un simple clic ne vaut pas nécessairement un engagement éclairé et solide. Mais le succès de « L'affaire du siècle » dit quelque chose de la prise de conscience s'installant peu à peu face à la menace climatique. Au-delà des rapports d'experts, de nouveaux événements – inondations, incendies, érosion des côtes, sécheresses... – rendent chaque année plus tangibles les risques multiples du réchauffement de l'atmosphère.

Le fulgurant succès de « L'affaire du siècle » signale aussi une autre menace : celle de la fragmentation de la société, reflet des inégalités socio-économiques et des fractures territoriales. Car cette nouvelle mobilisation intervient dans la foulée de la révolte des « gilets jaunes », elle-même largement portée par les réseaux sociaux pour s'opposer à la taxation des carburants légitimée par l'impératif climatique. Cet antagonisme, au moins apparent, pose la question de savoir quelles transformations la société française est prête à assumer pour lutter contre le réchauffement.

Le plus dur est à venir

Réagissant à la mobilisation en cours, le ministre de la transition écologique et solidaire, François de Rugy, a tenté de relativiser l'effort à accomplir : à ses yeux, la France est sur la bonne voie, ses émissions françaises de gaz à effet de serre baissent depuis une trentaine d'années, et leur sursaut récent relève d'écarts conjoncturels. D'autres font valoir que les efforts à consentir en termes de lutte contre le réchauffement ne seraient pas si importants : la France est déjà, parmi les pays du Nord, l'un des plus modestes émetteurs de gaz à effet de serre, du fait de son parc nucléaire.

Ces considérations masquent en réalité une grande part du problème. D'abord, la baisse tendancielle des émissions françaises et leur valeur en apparence faible ne reflètent que ce qui est produit sur le territoire national, et non ce qui est produit ailleurs (en Chine, notamment) et consommé en France. La faiblesse des émissions françaises renvoie donc plus à la délocalisation d'une part de son industrie, qu'à la matérialisation de réels progrès. Ensuite, il est illusoire de penser que la diplomatie climatique peut fonctionner sans que chacun y prenne sa juste part. Chacun doit faire son quota d'efforts pour entraîner les autres à concéder le leur.

La réalité – attestée notamment par l'accord de Paris sur le climat de 2015 et par les engagements que 196 Etats, dont la France, y ont pris – est que les plus grands efforts à accomplir sont encore à venir. Dans une société aussi hésitante, voire divisée, face à la question climatique, les choix, pour tout gouvernement, risquent de devenir extrêmement difficiles. Mais gouverner, c'est choisir.

Document 14 : Climat. Les Pays-Bas condamnés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, *ouest-france.fr*, 22 décembre 2019

Saisie par 900 citoyens, la Cour suprême néerlandaise a ordonné à l'État de réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Un jugement inédit, qui pourrait ouvrir la voie à d'autres décisions de justice similaires, ailleurs dans le monde.

Dans une procédure judiciaire historique, portée par l'ONG Urgenda et des citoyens néerlandais, la Cour suprême des Pays-Bas a ordonné vendredi 20 décembre 2019 à l'État d'accélérer sa lutte contre le réchauffement climatique.

À quoi est condamné l'État ?

À diminuer ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 % d'ici à 2020 par rapport à 2019. Cette décision de la Cour suprême des Pays-Bas, vendredi 20 décembre, est une victoire pour la planète, a réagi l'ONG Urgenda de défense de l'environnement. Dès 2015, 900 Néerlandais l'avaient missionnée pour dénoncer devant la justice l'inaction de leur gouvernement en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

Les Pays-Bas, mauvais élèves ?

Avec son gigantesque port de Rotterdam, principal point d'entrée des importations d'hydrocarbures en Europe, le pays carbure encore largement aux énergies fossiles (gaz, pétrole et charbon). Seule 7 % de l'énergie consommée provient de sources renouvelables. Résultat : les émissions de CO₂ y demeurent parmi les plus élevées de l'Union européenne... Le pays est pourtant aux premières loges du réchauffement : un tiers de son territoire se situe en dessous du niveau de la mer et risque d'être rapidement submergé.

Bientôt en France ?

« Cette décision historique ouvre une voie claire aux citoyens en Europe et dans le monde pour entreprendre des actions juridiques sur le climat, a salué Michelle Bachelet, haut-commissaire aux droits de l'Homme à l'Onu. Les procédures contre les États, lancées par des associations ou des citoyens, se multiplient sur la planète. En France, l'initiative « l'Affaire du siècle », portée par quatre ONG (Fondation Nicolas-Hulot, Notre Affaire à tous, Greenpeace et Oxfam) devrait être jugée en 2020. Pour Greenpeace, la décision de la Cour des Pays-Bas doit servir de réveil pour les autres pays. L'heure est donc au bilan pour les membres de la Convention... même si d'autres s'en sont déjà chargés avant eux. Le gouvernement assure, rapport à l'appui, que toutes les mesures engagées depuis le début du quinquennat sont *« globalement à la hauteur »* des objectifs climat de la France. *« On voit beaucoup de débats sur "est-ce qu'on a repris 100 % des préconisations ou pas", mais avec du recul, il faut se demander si ce qui est mis en œuvre va changer les choses »*, explique-t-on à Matignon. Si les associations écologistes accusent l'exécutif de vouloir détricoter le travail des citoyens, le Conseil économique, social et environnemental (Cese) évoque des mesures *« pertinentes mais souvent limitées, souvent différées »*. Quant au Haut conseil pour le climat, il a invité cette semaine les parlementaires à *« rectifier le tir »*, critiquant pour certaines mesures un *« périmètre d'application limité, voire ponctuel, des délais de mise en œuvre allongés ou encore de nombreuses conditions associées à leur application »*.

Pour cette dernière session de la Convention, l'idée n'est pas *« de recopier les avis des autres »*, assure néanmoins Thierry Pech, directeur du think-tank Terra Nova et coprésident du comité de gouvernance de la Convention citoyenne. Les 150 rendront leur propre avis, toutefois *« éclairé »* par les analyses d'un groupe d'appui censé les aider de manière *« factuelle et objective »*. Ils se prononceront non seulement sur le projet de loi climat, mais aussi sur les autres outils mis en œuvre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, que ce soit par décret, via le projet de loi de finances, ou dans le plan de relance.

Concrètement, les 145 membres attendus pour cette huitième session se prononceront sur une multitude de questions reprenant leurs objectifs de départ, mais aussi sur quatre thèmes plus généraux concernant la réponse globale du gouvernement. Le rapport publié à l'issue de la session, dimanche soir ou lundi matin, ne prendra pas la forme d'un texte synthétique mais rendra compte d'un ensemble de notes reflétant la *« diversité des points de vue des citoyens »*, préviennent les organisateurs... ce qui risque fort de diluer le message. Les échanges à distance ne permettent pas de *« formaliser une réponse commune »*, regrette en effet Laurence Tubiana, coprésidente de la Convention. *« C'est un peu dommage, reconnaît Grégoire Fraty, cofondateur de l'association « Les 150 » regroupant de nombreux membres de la CCC. Mais aurait-on pu dans ces conditions parvenir à une position commune ? Pas sûr »*.

Document 15 : A.-L. FREMONT, « La Convention citoyenne pour le climat à l'heure du bilan », *LeFigaro.fr*, 25 février 2021

La convention citoyenne

Les 150 Français tirés au sort se réunissent une dernière fois ce vendredi pour se prononcer sur la traduction par le gouvernement de leurs propositions pour lutter contre le réchauffement climatique.

Le rideau va tomber définitivement sur la Convention citoyenne pour le climat. Alors que le projet de loi issu de ses propositions sera débattu par les députés en avril, les 150 citoyens tirés au sort se réunissent – virtuellement – à compter de ce vendredi pour une ultime session de trois jours. L'objectif: apporter une dernière réponse collective à la traduction par le gouvernement de leurs propositions, qui visaient à «réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030 (par rapport à 1990), dans un esprit de justice sociale».

À quoi va donc servir cette dernière session? À Maignon, on assure que le retour des citoyens sera utile «pour contribuer à l'évaluation permanente de l'action publique». «Concrètement, c'est surtout un temps pour nous, pour clore la convention, modère Grégoire Fraty. Ça ne va pas bouleverser la donne».

«Héritage démocratique»

Les citoyens devront enfin évaluer l'intérêt de l'exercice inédit auxquels ils se sont pliés pendant des mois. Née de la crise des «gilets jaunes», cette Convention, censée représenter «une France en miniature», a vu son calendrier chamboulé par les grèves ou la pandémie et sa légitimité constamment remise en question. Malgré tout, ces 150 Français lèguent «un héritage démocratique et écologique considérable», assure la ministre de la Transition écologique Barbara Pompili. «Que l'on considère le verre à moitié vide ou à moitié plein, il n'y a pas rien dans le verre, et c'est déjà ça», estime quant à lui Grégoire Fraty, pour qui le «débat sur le climat a infusé dans la société», en grande partie grâce à la Convention.

Tout se jouera désormais au parlement, où le projet de loi, particulièrement dense, devrait faire l'objet de plusieurs milliers d'amendements prévoit Maignon. Ce qui est certain, déclare Thierry Pech, c'est qu'«à compter de dimanche soir, la Convention sera terminée» et il était important que cette dernière session ait lieu avant le débat parlementaire. «La Convention avait une vocation consultative, place maintenant aux législateurs. »

Document 16 : Projet de loi constitutionnelle, texte original de l'Assemblée Nationale, 16 mars 2021

Article unique :

Après la troisième phrase du premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Elle garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique. »

Document 17 : Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution adopté par le Sénat, deuxième lecture, 5 juillet 2021

Article unique

Après la troisième phrase du premier alinéa de l'article 1er de la Constitution, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Elle agit pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre le dérèglement climatique, dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement de 2004. »

Document 18 : P. COLLET, « Environnement dans la Constitution : Jean Castex confirme l'abandon du référendum », *actu-environnement.com*, 6 juillet 2021

Lundi 5 juillet, le Sénat a adopté en deuxième lecture, avec une rédaction différente de celle de l'Assemblée nationale, le projet de loi constitutionnelle visant à inscrire la préservation du climat à

l'article 1^{er} de la Constitution. « *Ce vote met hélas un terme au processus de révision constitutionnelle* », a annoncé Jean Castex, ce mardi 6 juillet, à l'occasion de la séance de questions au Gouvernement à l'Assemblée nationale. En effet, l'article 89 de la Constitution impose que le projet de loi constitutionnelle soit adopté par les deux chambres dans des termes identiques pour que la réforme puisse être soumise à référendum.

À la suite de la Convention citoyenne pour le climat, Emmanuel Macron souhaitait un référendum pour inscrire la préservation du climat à l'article 1^{er} de la Constitution. Aujourd'hui, le Premier ministre est contraint d'annoncer l'abandon de la réforme.

Assemblée et Sénat ne se mettent pas d'accord

Hier soir, les sénateurs ont adopté, par 210 voix pour et 127 voix contre, la formulation suivante : la France « *agit pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre le dérèglement climatique, dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement de 2004* ». Le 22 juin, l'Assemblée proposait d'inscrire à l'article 1^{er} de la Constitution une formulation « *de compromis* ». La France « *garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et agit contre le dérèglement climatique* », proposaient les députés.

Initialement, le projet de loi constitutionnelle déposé par l'exécutif reprenait la formulation de la Convention citoyenne : la France « *garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique* ». En première lecture, les deux chambres avaient déjà adopté des formules différentes. L'Assemblée avait validé sans modification le texte gouvernemental, alors que le Sénat proposait d'inscrire le fait que la France « *préserve l'environnement ainsi que la diversité biologique et [agisse] contre le dérèglement climatique, dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement de 2004* ».

Document 19 : J.-P. DEROSIER, « La révision constitutionnelle sur l'environnement : un parcours semé d'embûches », *Le club des juristes*, 8 février 2021

Le Président de la République a annoncé que la révision constitutionnelle se ferait « par référendum ». Ce serait cependant une erreur de croire que celui-ci se tiendra dans les prochaines semaines, et même qu'il pourra se tenir un jour.

Quelles étapes le projet de loi constitutionnelle doit-il franchir et a-t-il une chance d'aboutir ?

S'agissant d'une révision constitutionnelle, le projet de loi, adopté en Conseil des ministres le 20 janvier et désormais déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, doit respecter la procédure imposée par l'article 89 de la Constitution. Ce dernier prévoit en effet l'approbation définitive de la révision par un référendum (à moins que la voie du Congrès et d'une majorité des 3/5e ne soit préférée), mais seulement après l'adoption d'un texte commun par les deux assemblées du Parlement. Un certain temps est donc nécessaire, ne serait-ce qu'en raison de l'encombrement de l'agenda législatif, puis de la navette entre les chambres. Le texte devrait donc être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en mars, pour venir au Sénat en mai. On pourrait alors espérer l'adoption d'un texte commun au début de l'été, permettant un référendum fin septembre.

Mais encore faut-il que le Sénat s'inscrive dans une discussion constructive, sans faire usage de son droit de veto sur le texte. Or rien n'indique, à ce jour, qu'il en sera ainsi, pour une raison politique très simple : toute révision constitutionnelle qui aboutit est une victoire au crédit du Président de la République. Ce dernier est le gardien de la Constitution (art. 5) et le titulaire de l'initiative de la révision (art. 89). Si la révision aboutit, c'est donc un succès pour lui, *a fortiori* en l'espèce, alors qu'elle est issue des propositions d'une Convention citoyenne qu'il a créée et qu'elle résulterait d'un référendum qu'il a annoncé avec fracas. Mais le Sénat est opposé au Président actuel et il est peu probable qu'il lui fasse un tel « cadeau », dans un double contexte électoral : pendant la campagne des régionales et départementales et à l'aube de la campagne présidentielle.

Pour autant, le Sénat prendra-t-il le risque de s'opposer au Président sur un sujet censé être consensuel, tel que la protection de l'environnement ? Il est trop tôt pour le dire, d'autant plus que le soutien populaire n'est pas acquis, puisque, d'après les sondages, seul un Français sur trois irait voter, tandis que 40% n'ont jamais entendu parler du référendum (d'après un sondage Ifop réalisé le 20

janvier 2021 pour le site depanneo.com). Surtout, le Sénat pourra expliquer, dans un contexte de crise sanitaire, économique et sociale, qu'une telle révision n'est pas une priorité.

Quelle est l'utilité de cette révision constitutionnelle ?

Le projet de loi constitutionnelle, tel qu'adopté en Conseil des ministres le 20 janvier, prévoit de compléter l'article 1^{er} de la Constitution par une phrase ainsi rédigée : « Elle garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique ». Cette modification serait symboliquement riche, car elle alignerait alors la préservation de l'environnement sur les principes fondamentaux qui caractérisent la République française, inscrits au premier article de la Constitution, en introduisant également la notion nouvelle de « lutte contre le dérèglement climatique ».

Mais au-delà de cette symbolique, point de portée juridique.

En effet, depuis une révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, la préservation de l'environnement est en bonne place dans notre Constitution puisque son Préambule intègre la Charte de l'environnement de 2004 au bloc de constitutionnalité. Cette dernière pose des droits et des devoirs, dont le Conseil constitutionnel s'est saisi, tant dans son contrôle *a priori* que lors de questions prioritaires de constitutionnalité.

En quoi le droit constitutionnel protège-t-il déjà l'environnement ?

Surtout, l'année 2020 a marqué de nettes avancées en matière de protection constitutionnelle de l'environnement, avec deux décisions majeures. D'une part, le Conseil constitutionnel a reconnu que la protection de l'environnement, en tant que patrimoine commun des êtres humains, était un objectif de valeur constitutionnelle, à partir des alinéas 4, 5, 8 et 9 du Préambule de la Charte de l'environnement (*décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]*). Un tel objectif de valeur constitutionnelle est de nature à limiter l'exercice d'autres droits et libertés constitutionnellement garantis et, en particulier, la liberté d'entreprendre. Il appartient ainsi au législateur d'assurer une conciliation équilibrée entre ces deux exigences constitutionnelles.

D'autre part, dans une importante décision, le Conseil a fixé, de façon inédite, une limite à l'action du législateur en matière environnementale, en se fondant sur l'article 1^{er} de la Charte (qui dispose que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ») et sur son article 2 (qui dispose que « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ») : ce droit et ce devoir s'imposent au législateur (*décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*).

Ainsi, tout en refusant de faire droit aux prétentions des requérants, qui lui demandaient la reconnaissance d'un principe constitutionnel de non-régression en matière environnementale, le Conseil rappelle qu'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier ou d'abroger des textes antérieurs, en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. En revanche, le législateur n'est pas totalement libre de son action : d'une part, il ne peut priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1^{er} de la Charte), en relevant que ce droit ne peut être limité que de façon proportionnée à l'objectif poursuivi et seulement par d'autres exigences constitutionnelles ou par un motif d'intérêt général. D'autre part, il lui faut prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Par cette dernière décision, le Conseil donne une portée nouvelle aux obligations constitutionnelles issues de la Charte de l'environnement qui tendent à inclure celles qui seraient inscrites à l'article 1^{er} si la révision constitutionnelle devait aboutir.

Document 20 : Conseil d'Etat Assemblée, 3 octobre 2008, décision n°297931, commune d'Annecy

Vu la requête, enregistrée le 4 octobre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la COMMUNE D'ANNECY, représentée par son maire ; la COMMUNE D'ANNECY demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2006-993 du 1er août 2006 relatif aux lacs de montagne pris pour l'application de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 12 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et l'article 34 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Richard Senghor, Maître des Requêtes,

- les conclusions de M. Yann Aguila, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que le décret du 1er août 2006, pris pour l'application de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme, issu de l'article 187 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, introduit de nouvelles dispositions dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme, relatives à la " délimitation, autour des lacs de montagne, des champs d'application respectifs des dispositions particulières à la montagne et des dispositions particulières au littoral ", aux termes desquelles : " (...) Article R. 145-11. - La délimitation du champ d'application, autour des lacs de montagne de plus de mille hectares, des dispositions du présent chapitre et des dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du présent titre est effectuée soit à l'initiative de l'Etat, soit à l'initiative concordante des communes riveraines du lac. / Article R. 145-12. - I. - Lorsque la délimitation est effectuée à l'initiative de l'Etat, le préfet adresse aux communes riveraines du lac un dossier comprenant : / a) Un plan de délimitation portant sur l'ensemble du lac ; / b) Une notice exposant les raisons, tenant au relief, à la configuration des lieux, bâtis et non bâtis, à la visibilité depuis le lac, à la préservation sur ses rives des équilibres économiques et écologiques ainsi qu'à la qualité des sites et des paysages, pour lesquelles la délimitation proposée a été retenue. / L'avis des communes est réputé émis si le conseil municipal ne s'est pas prononcé dans le délai de deux mois à compter de l'envoi du projet au maire. / II. - Lorsque la délimitation est effectuée à l'initiative des communes, celles-ci adressent au préfet le dossier prévu au I du présent article, accompagné de la délibération de chaque conseil municipal. / Article R. 145-13. - Le dossier, accompagné des avis ou propositions des conseils municipaux, est soumis à enquête publique par le préfet dans les conditions prévues par les articles R. 123-7 à R. 123-23 du code de l'environnement. / A l'issue de l'enquête publique, le préfet adresse au ministre chargé de l'urbanisme le dossier de délimitation ainsi que le rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête et une copie des registres de l'enquête. / Article R. 145-14. - Le décret en Conseil d'Etat approuvant la délimitation est publié au Journal officiel de la République française. Il est tenu à la disposition du public à la préfecture et à la mairie de chacune des communes riveraines du lac. Il est affiché pendant un mois à la mairie de chacune de ces communes. " ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

Considérant que l'article 34 de la Constitution prévoit, dans la rédaction que lui a donnée la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, que " la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la préservation de l'environnement " ; qu'il est spécifié à l'article 7 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la même loi constitutionnelle que " Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. " ; que ces dernières

dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ;

Considérant que les dispositions précitées, issues de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, ont réservé au législateur le soin de préciser " les conditions et les limites " dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ; qu'en conséquence, ne relèvent du pouvoir réglementaire, depuis leur entrée en vigueur, que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur ; que, toutefois, les dispositions compétemment prises dans le domaine réglementaire, tel qu'il était déterminé antérieurement, demeurent applicables postérieurement à l'entrée en vigueur de ces nouvelles normes, alors même qu'elles seraient intervenues dans un domaine désormais réservé à la loi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, depuis la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement que pour l'application de dispositions législatives, notamment parmi celles qui figurent dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, que celles-ci soient postérieures à cette date ou antérieures, sous réserve, alors, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte ;

Considérant, d'une part, que l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui se borne à énoncer des principes dont la portée a vocation à être définie dans le cadre d'autres lois, ne saurait être regardé comme déterminant les conditions et limites requises par l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme : " (...) Autour des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, un décret en Conseil d'Etat délimite, après avis ou sur proposition des communes riveraines, en tenant notamment compte du relief, un secteur dans lequel les dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du présent titre s'appliquent seules. Ce secteur ne peut pas réduire la bande littorale de 100 mètres définie au III de l'article L. 146-4. Dans les autres secteurs des communes riveraines du lac et situées dans les zones de montagne mentionnées au premier alinéa, les dispositions particulières à la montagne figurant au présent chapitre s'appliquent seules. " ; que ces dispositions n'avaient pas pour objet de déterminer les conditions et limites d'application des principes d'accès aux informations et de participation du public s'imposant au pouvoir réglementaire pour la délimitation des zones concernées ; qu'en l'absence de la fixation par le législateur de ces conditions et limites, le décret attaqué du 1er août 2006, dont les dispositions, qui prévoient, outre la mise en oeuvre d'une enquête publique, des modalités d'information et de publicité, concourent de manière indivisible à l'établissement d'une procédure de consultation et de participation qui entre dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement, a été pris par une autorité incompétente ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE D'ANNECY est fondée à demander l'annulation du décret attaqué ;

Sur les conclusions relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et mettre à la charge de l'Etat le versement à la COMMUNE D'ANNECY d'une somme de 3 000 euros au titre des frais engagés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : Le décret du 1er août 2006 est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à la COMMUNE D'ANNECY une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE D'ANNECY, au Premier ministre et au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Document 21 : Avis du Conseil d'Etat sur le projet de révision de l'article 1er de la Constitution, Assemblée Générale du Conseil d'Etat, 14 janvier 2021

Le Gouvernement a décidé de rendre public l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur un projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement.

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 23 décembre 2020 d'un projet de loi constitutionnelle complétant l'article premier de la Constitution et relatif à la protection de l'environnement. Il s'agit du troisième projet de réforme constitutionnelle portant sur la question environnementale soumis au Conseil d'Etat en un peu plus de trois années.

2. En juin 2018, la réforme comportait notamment une disposition ayant pour objet de modifier l'article 34 de la Constitution afin de confier au législateur outre la détermination des principes fondamentaux relatifs « à la préservation de l'environnement » ceux relatifs « à la lutte contre le changement climatique » (avis du Conseil d'Etat n° 394658 du 3 mai 2018).

En mai 2019, le projet de loi constitutionnelle « pour un renouveau de la vie démocratique » avait prévu, parmi ses treize dispositions, d'inscrire au premier alinéa de l'article premier de la Constitution que « [La France] agit pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre les changements climatiques » (avis du Conseil d'Etat n° 397908 du 20 juin 2019).

Le projet de loi constitutionnelle dont le Conseil d'Etat est aujourd'hui saisi comporte un article unique inscrivant au premier alinéa de l'article premier de la Constitution que « [La France] garantit la préservation de la biodiversité et de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique ». Le projet reprend dans les mêmes termes une proposition de la convention citoyenne pour le climat constituée en octobre 2019.

3. S'agissant de son office lors de l'examen d'un projet de loi constitutionnelle, le Conseil d'Etat invite à se reporter aux points 4 à 11 de son avis du 20 juin 2019. Il rappelle qu'il s'assure notamment de la cohérence interne de la mesure envisagée, de son articulation avec les dispositions existantes et veille à ce que la « plume du constituant soit limpide, concise et précise (...) et ne soit pas source de difficultés d'interprétation ».

4. Le principe de protection de l'environnement occupe déjà la plus haute place dans la hiérarchie des normes. Il est en effet inscrit dans la Charte de l'environnement résultant de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005, laquelle est mentionnée dans le Préambule de la Constitution, aux côtés de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et du Préambule de la Constitution de 1946. La Charte est ainsi partie intégrante du bloc de constitutionnalité.

5. La cause environnementale fait l'objet d'un contrôle juridictionnel de plus en plus poussé, tant du juge constitutionnel que des juges administratif ou judiciaire, européen et international.

Le Conseil d'Etat relève notamment deux décisions récentes du Conseil constitutionnel qui confèrent une importance plus grande aux effets de la Charte de l'environnement.

D'abord, par une décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 (Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques), le Conseil constitutionnel a déduit du préambule de la Charte que « la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle », alors qu'il lui avait jusque-là conféré le caractère d'un objectif d'intérêt général.

Ensuite, par une décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 (Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières), le Conseil constitutionnel a jugé que les limites apportées par le législateur à l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement, « ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ».

6. Dans son avis sur le projet de réforme constitutionnelle de juin 2019, le Conseil d'Etat avait estimé que « si l'article 1er de la Constitution n'a pas, en principe, vocation à accueillir l'énoncé de politiques publiques, (...) le caractère prioritaire de la cause environnementale, s'agissant d'un des enjeux les plus fondamentaux auxquels l'humanité est confrontée, justifie qu'elle prenne place à cet article aux côtés des principes fondateurs de la République ».

Ces considérations s'appliquent de la même façon à l'actuel projet de loi constitutionnelle. Le Conseil d'Etat rappelle cependant que si l'inscription de la préoccupation environnementale à l'article 1er de la Constitution revêt une portée symbolique qui ne peut être ignorée, elle ne lui confère, par elle-même, aucune prééminence d'ordre juridique sur les autres normes constitutionnelles.

7. Le Conseil d'Etat avait, dans le même avis, attiré l'attention du Gouvernement sur les conséquences lourdes et en partie imprévisibles que la disposition alors envisagée était susceptible d'avoir sur la responsabilité de l'Etat et des pouvoirs publics territoriaux, en leur imposant une obligation d'agir. Il avait en conséquence suggéré de substituer le verbe « favoriser » au verbe « agir », ce que le Gouvernement a retenu dans le projet soumis à la représentation nationale.

8. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat prend acte de la volonté du Gouvernement de marquer plus encore l'engagement des pouvoirs publics dans la préservation de l'environnement, en « introduisant un principe d'action positif pour les pouvoirs publics et une volonté affirmée de mobiliser la Nation », ainsi qu'il est dit dans l'exposé des motifs.

Pour autant, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur les conséquences que pourrait entraîner l'emploi du terme « garanti » pour qualifier l'engagement de la France en matière environnementale, ce terme étant entendu comme s'imposant aux pouvoirs publics nationaux et locaux dans leur action nationale et internationale

L'inscription de ce terme dans la Constitution, alors qu'il ne figure pas dans la Charte, n'aurait pas pour seul effet de consacrer l'état actuel de la protection constitutionnelle de l'environnement et de l'interprétation qu'en a donnée la jurisprudence, comme le souligne d'ailleurs le Gouvernement.

En prévoyant que la France « garanti » la préservation de la biodiversité et de l'environnement, le projet imposerait aux pouvoirs publics une quasi-obligation de résultat dont les conséquences sur leur action et leur responsabilité risquent d'être plus lourdes et imprévisibles que celles issues du devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement résultant de l'article 2 de la Charte de l'environnement.

9. Certes, le Conseil d'Etat relève que le Gouvernement ne souhaite pas introduire une hiérarchie au sein des normes constitutionnelles, ni même instaurer un principe constitutionnel de non régression de la protection de l'environnement, principe que le Conseil constitutionnel a jusqu'à présent refusé de consacrer en l'état actuel de la Constitution ainsi qu'il l'a confirmé dans sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 citée au point 5.

Pour autant, eu égard aux incertitudes qui pèsent sur les conséquences du projet de loi, et dans le souci d'éclairer aussi bien le constituant que les juges appelés à mettre en œuvre ces nouvelles dispositions, le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement d'indiquer plus précisément, dans l'exposé des motifs du projet, les effets juridiques qu'il attend de la réforme, notamment sur la conciliation entre la préoccupation environnementale et les autres intérêts publics.

10. Compte tenu des effets potentiellement puissants et largement indéterminés résultant de l'emploi du terme « garanti » qui viennent d'être soulignés au point 8, le Conseil d'Etat suggère de lui préférer le terme « préserve ». Ce terme permet à la fois de répondre à la volonté du Gouvernement de renforcer l'exigence environnementale et de tenir compte de l'évolution récente de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, tout en assurant une cohérence avec la Charte de l'environnement qui emploie ce même terme en plusieurs de ses articles.

Le Conseil d'Etat estime également préférable de remplacer le terme de « biodiversité » par l'expression « diversité biologique » qui figure dans le préambule de la Charte de l'environnement, dans le même souci de maintenir la cohérence de la norme constitutionnelle. Par ailleurs, il propose, s'agissant du dérèglement climatique, de substituer au verbe « lutter » le verbe « agir » qui lui semble plus approprié.

11. Enfin, comme il l'avait fait dans son avis du 20 juin 2019, le Conseil d'Etat observe que le quinzième alinéa de l'article 34 de la Constitution confie à la loi le soin de déterminer les principes fondamentaux de « la préservation de l'environnement ». Le maintien sans changement de cette

disposition introduirait un doute sur la compétence du législateur en matière de préservation de la diversité biologique et d'action contre le dérèglement climatique.

C'est pourquoi il propose à nouveau de modifier cet alinéa pour prévoir que la loi détermine les principes fondamentaux « du droit de l'environnement », une notion qui recouvre les trois objectifs qui seraient désormais inscrits à l'article premier.

Document 22 : Conseil constitutionnel, décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ;
- le règlement CE n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil ;
- le code rural et de la pêche maritime ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 27 novembre 2020 ;

Au vu des observations en réplique présentées par Mme Delphine BATHO ainsi que certains des autres députés requérants, enregistrées le 3 décembre 2020 ;

Au vu des observations en réplique présentées par les sénateurs requérants, enregistrées le 4 décembre 2020 ;

Au vu des nouvelles observations du Gouvernement, enregistrées le 8 décembre 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières. Les députés en contestent la procédure d'adoption. Les députés et les sénateurs requérants critiquent également certaines dispositions de son article 1^{er}.

- Sur la procédure d'adoption de la loi :

2. Les députés requérants font valoir que l'étude d'impact jointe au projet de loi à l'origine de la loi déférée aurait méconnu les prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 mentionnée ci-dessus. Selon eux, d'une part, cette étude comportait des inexactitudes flagrantes dans l'estimation des conséquences du virus de la jaunisse de la betterave sur la perte de son rendement en sucre, sur la situation de la filière industrielle et sur la souveraineté alimentaire de la France. D'autre part, elle ne recensait pas les options alternatives à l'autorisation de l'utilisation de produits contenant des néonicotinoïdes. Enfin, elle n'exposait pas avec précision l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de l'utilisation de ces produits.

3. Aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution : « La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. - Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours ». Aux termes du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 : « Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent ». Selon le premier alinéa de l'article 9 de la même loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues.

4. Le projet de loi à l'origine de la loi déferée a été déposé le 3 septembre 2020 sur le bureau de l'Assemblée nationale. La Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a bien été saisie d'une demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues. Réunie le 15 septembre 2020, elle a estimé que tel n'était pas le cas. Il y a donc lieu pour le Conseil constitutionnel de se prononcer sur le grief tiré de ce que l'étude d'impact méconnaîtrait l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009.

5. L'étude d'impact jointe au projet de loi à l'origine de la loi déferée traitait de l'ensemble des questions énumérées par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Au regard du contenu de cette étude, le grief tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté.

- Sur certaines dispositions de l'article 1^{er} :

6. L'article 1^{er} de la loi déferée, qui modifie l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, introduit une dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, précisées par décret, et de semences traitées avec ces produits.

7. Les députés requérants soutiennent tout d'abord qu'en renvoyant à un décret la détermination de ces substances, le législateur aurait restreint la portée de l'interdiction qu'il avait préalablement édictée et méconnu le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé protégé par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

8. Les députés requérants soutiennent ensuite qu'en permettant l'utilisation à titre dérogatoire de semences traitées avec des substances de la famille des néonicotinoïdes, le législateur aurait autorisé qu'il soit porté à l'environnement des atteintes certaines, irréversibles et massives. Ce faisant, d'une part, il aurait opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé. D'autre part, il aurait également violé les articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 de la Charte de l'environnement, desquels il résulterait respectivement le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement, le devoir de prévention des atteintes à l'environnement, le principe de précaution et le principe selon lequel les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. Enfin, il aurait méconnu le droit de propriété des apiculteurs et des personnes vivant à proximité des lieux où seront utilisés les produits autorisés. Ils soutiennent par ailleurs que les dispositions contestées sont également entachées d'incompétence négative dans la mesure où elles ne définiraient pas suffisamment précisément les conditions dans lesquelles une dérogation peut être autorisée.

9. Les sénateurs requérants rejoignent les députés dans la critique de la dérogation apportée par le législateur à l'interdiction d'utilisation des produits contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes. Avec eux, ils estiment que cette dérogation méconnaîtrait un principe de non-régression en matière environnementale, qui se déduirait, notamment, de l'article 2 de la Charte de l'environnement et qu'ils demandent au Conseil constitutionnel de reconnaître. Ce principe interdirait au législateur de diminuer, sans justification suffisante, le niveau de protection légale dont bénéficie l'environnement.

10. Par ailleurs, les sénateurs requérants font valoir que cette dérogation priverait de garanties légales les exigences constitutionnelles relatives à la protection de l'environnement, en se référant aux six premiers articles de la Charte de l'environnement. Compte tenu de la dangerosité de ces substances pour la santé humaine, le législateur aurait également méconnu l'exigence constitutionnelle de protection de la santé.

11. Les sénateurs requérants soutiennent enfin que ce même article procéderait à une adaptation incomplète du droit interne au règlement du 21 octobre 2009 mentionné ci-dessus, en méconnaissance de l'obligation résultant de l'article 88-1 de la Constitution.

En ce qui concerne les normes de référence :

12. L'article 1^{er} de la Charte de l'environnement dispose que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Aux termes de son article 2, « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ». Aux termes de son article 6, « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

13. S'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

14. Les limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement :

- S'agissant de la détermination des substances dont l'utilisation est interdite :

15. Le premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime prévoit qu'est interdite l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances ainsi que l'utilisation des semences traitées avec ces produits. La liste de ces substances doit être précisée par décret.

16. Sauf à dénaturer le principe posé par le législateur d'une interdiction générale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques, ce renvoi à un décret ne saurait s'interpréter comme conférant au pouvoir réglementaire la faculté de décider de ne pas soumettre à l'interdiction certaines des substances en cause. Il vise seulement à imposer au pouvoir réglementaire d'en établir la liste, en faisant le cas échéant usage de la possibilité que lui confère le règlement du 21 octobre 2009 d'interdire des substances dont il estime que, bien qu'approuvées par la Commission européenne, elles présentent un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement.

17. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement par les mots « précisées par décret » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime doit être écarté.

- S'agissant des dérogations à l'interdiction d'utilisation des produits contenant des néonicotinoïdes ou d'autres substances assimilées :

18. Le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime permet, par dérogation au premier alinéa de ce paragraphe, d'autoriser l'usage de certains produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances.

19. Ces produits ont des incidences sur la biodiversité, en particulier pour les insectes pollinisateurs et les oiseaux ainsi que des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine.

20. Toutefois, en premier lieu, le législateur a cantonné l'application de ces dispositions au traitement des betteraves sucrières, ainsi que le prévoit l'article L. 253-8-3 du code rural et de la pêche maritime introduit par l'article 2 de la loi déferée. Il résulte des travaux préparatoires que le législateur a, ainsi, entendu faire face aux graves dangers qui menacent la culture de ces plantes, en raison d'infestations massives de pucerons vecteurs de maladies virales, et préserver en conséquence les entreprises agricoles et industrielles de ce secteur et leurs capacités de production. Il a, ce faisant, poursuivi un motif d'intérêt général.

21. En deuxième lieu, les dispositions contestées ne permettent de déroger à l'interdiction d'utilisation des produits en cause qu'à titre transitoire, le temps que puissent être mises au point des solutions alternatives. Cette possibilité est ouverte exclusivement jusqu'au 1^{er} juillet 2023.

22. En troisième lieu, cette dérogation ne peut être mise en œuvre que par arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis d'un conseil de surveillance spécialement créé, au paragraphe II bis de l'article L. 253-8, et dans les conditions prévues à l'article 53 du règlement européen du 21 octobre 2009, applicable aux situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire. Cet article 53 ne permet qu'un « usage limité et contrôlé » des produits en cause, dans le cadre d'une autorisation délivrée pour une période n'excédant pas cent-vingt jours, à condition que

cet usage soit justifié par « des circonstances particulières » et qu'il s'impose « en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ».

23. En dernier lieu, d'une part, en visant « l'emploi de semences traitées avec des produits » contenant les substances en cause, les dispositions contestées n'autorisent que les traitements directement appliqués sur les semences, à l'exclusion de toute pulvérisation, ce qui est de nature à limiter les risques de dispersion de ces substances. D'autre part, en application du dernier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8, lorsqu'un tel traitement est appliqué, le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits, afin de réduire l'exposition de ces insectes aux résidus de produits employés.

24. Il résulte de tout ce qui précède que, compte tenu en particulier de ce qu'elles sont applicables exclusivement jusqu'au 1^{er} juillet 2023, les dispositions du deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime ne privent pas de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et que la limitation apportée à l'exercice de ce droit est justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi.

25. Par ailleurs, loin de contrevenir aux dispositions du règlement européen du 21 octobre 2009, le renvoi aux conditions prévues à l'article 53 dudit règlement pour prévoir les dérogations mentionnées ci-dessus à l'interdiction d'emploi de certains produits phytopharmaceutiques vise à en assurer le respect. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 88-1 de la Constitution doit donc être écarté.

26. Les dispositions contestées ne méconnaissent pas non plus les articles 2, 3, 4, 5 et 6 de la Charte de l'environnement, le droit de propriété ainsi que l'exigence de protection de la santé et ne sont pas entachées d'incompétence négative.

27. Il résulte de tout ce qui précède que les mots « précisées par décret » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime et le deuxième alinéa du même paragraphe, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

- Sur les autres dispositions :

28. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. - Les mots « précisées par décret » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, sont conformes à la Constitution.

Article 2. - Le deuxième alinéa du même paragraphe II, qui est applicable exclusivement jusqu'au 1^{er} juillet 2023, est conforme à la Constitution.