

elle approfondit la notion de peuple (ou de Nation)⁴³ en droit constitutionnel, reliant cette notion non seulement à la chaîne des générations passées, mais également aux générations futures. *Deuxio*, la Cour constitutionnelle investit pleinement son rôle : celui de gardienne d'un patrimoine transgénérationnel, de droits et libertés qui doivent protéger l'autonomie individuelle actuelle mais également future, de la liberté politique actuelle et future. Elle rappelle ici l'importance de la distinction entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués. *Tertio*, en établissant cette obligation de justification des atteintes à la liberté future, la Cour constitutionnelle renoue avec la conception originelle de la séparation des pouvoirs, qui était, avant tout, une séparation temporelle « entre le pouvoir de faire la loi nouvelle et celui d'appliquer la loi ancienne »⁴⁴. Elle prolonge quelque part cette conception originelle en établissant l'obligation, à charge du législateur actuel, de préserver les conditions de possibilité de l'exercice de l'autonomie collective pour les générations futures. La séparation des pouvoirs est avant tout un mécanisme visant à la protection de l'autonomie individuelle et collective et de la « liberté politique »⁴⁵. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a renforcé ce principe en exigeant la justification des atteintes actuelles à l'autonomie individuelle et collective future et de la réduction des possibilités de la liberté politique future.

Céline ROMAINVILLE
Professeure à l'UCLouvain

Conseil d'État de France

1^{er} juillet 2021

Environnement – Réduction des émissions de gaz à effet de serre – Décision implicite de rejet de la sollicitation d'une commune d'infléchir la cohorte des émissions – Obligation d'interprétation conforme des accords internationaux – Injonction de prendre les mesures supplémentaires nécessaires.

Observations.

Le supplément d'instruction ordonné par l'arrêt du 19 novembre 2020 ayant permis d'établir la nécessité d'une accentuation des efforts pour atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'impossibilité, en l'état des mesures adoptées à ce jour, d'y parvenir, le refus opposé par le pouvoir réglementaire d'adopter les mesures supplémentaires nécessaires pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national est incompatible avec la trajectoire de réduction de ces émissions fixée par le décret du 21 avril 2020 pour atteindre les objectifs de réduction fixés par l'article 100-4 du Code de l'énergie et par l'annexe du Règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. Ce refus doit donc être annulé et il y a lieu de faire injonction à l'État de prendre les mesures supplémentaires nécessaires pour le 31 mars 2022.

(Commune de Grande-Synthe et M.B.A. / Président de la République, Premier ministre et ministre de la Transition écologique et solidaire)

N° 4527301

J.L.M.B. 22/47

Le texte intégral de cet arrêt est disponible à l'url suivante : <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-07-01/427301>.

⁴³ Voy. sur cette nécessité de complexification de la notion de peuple : P. ROSANVALLON, *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard, 1998.

⁴⁴ C.-M. PIMENTEL, « Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ? », *Pouvoirs*, 2002/3 (n° 102), p. 126.

⁴⁵ C. MÖLLERS, *The Three Branches*, O.U.P., 2013.

Observations

Condamnation par le Conseil d'État du report de la réduction des gaz à effet de serre par les autorités françaises

Si la France est considérée comme un des pays industrialisés les plus sobres en matière d'émissions de gaz à effet de serre (G.E.S.), les émissions de CO₂ par habitant étant estimées, en 2018, à 5 tonnes de CO₂/habitant comparées à 6,9 tonnes de CO₂/habitant à l'échelle de l'Union européenne, et à 16,1 tonnes de CO₂/habitant pour les États-Unis, il n'en demeure pas moins que sa politique frileuse est sujette à controverse.

Dans l'arrêt rendu le 19 novembre 2020 par le Conseil d'État, l'intérêt à agir de la commune littorale de Grande-Synthe pour obtenir l'annulation de décisions implicites de l'État français est reconnue en raison « de sa proximité immédiate avec le changement climatique » et le risque accru d'inondations, quand bien même les « effets du changement climatique sont susceptibles d'affecter les intérêts d'un nombre important de communes ». En effet, le territoire de la commune requérante est exposé à la montée des eaux, sans que les édifices de protection contre la mer ne soient en mesure de lui garantir une entière protection contre l'ampleur d'un tel bouleversement de son environnement.

Sur le fond, le Conseil d'État de France a dû se prononcer sur le respect des engagements en matière de réduction des émissions de G.E.S. La municipalité requérante contestait devant la Haute juridiction administrative le silence gardé par les autorités nationales quant à sa demande tendant à ce que soient prises toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de G.E.S. sur le territoire national dans le respect *a minima* des engagements pris par la France tant au niveau international que national. La France s'était en effet engagée à réduire les émissions de G.E.S. de 40 pour cent entre 1990 et 2030 (article L.100-4 du Code de l'énergie) en prévoyant une succession de plafonnements quinquennaux des émissions de G.E.S. Qui plus est, la décision 2018/842/UE impose aux États membres de limiter annuellement leurs émissions de G.E.S. « de manière linéaire ».

Or la trajectoire de réduction des émissions produites par la France n'a pas suivi une courbe linéaire dégressive au cours des dernières années, dès lors que les émissions ont augmenté entre 2016 et 2017. Au moyen d'un tour de passe-passe, le gouvernement avait décidé, le 21 avril 2020, de reporter les efforts sur le long terme et, partant, de décaler la trajectoire de réduction des émissions. La possibilité d'atteindre l'objectif final de réduction des émissions de G.E.S. de 40 pour cent en 2030 en reportant l'essentiel des efforts après 2020 « selon une trajectoire qui n'a jamais été atteinte jusqu'ici » ne convainc manifestement pas le Conseil d'État.

Par une décision n° 427301 du 19 novembre 2020, ce dernier, avant de statuer définitivement sur la requête, exigea un supplément d'instruction concernant les éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé à la requérante avec la trajectoire de réduction fixée par les autorités pour 2030 (moins 40 pour cent par rapport à 1990). Le ministère écologique et solidaire a tenté de justifier la suffisance des mesures gouvernementales prises pour atteindre cet objectif.

S'appuyant sur les conclusions du rapporteur public, le Conseil d'État a fait droit le 1^{er} juillet 2021 aux demandes des parties requérantes¹.

Si les données pour l'année 2020 mettent en évidence une baisse sensible du niveau des émissions pour cette année (autour de 401 Mégatonnes de CO₂ eq.), le Conseil d'État reconnaît que cette baisse résulte de la crise sanitaire causée par la pandémie

¹Décision n° 427301.

de Covid-19, laquelle a fortement réduit le niveau d'activité et, par voie de conséquence, le niveau des émissions de G.E.S. Le Conseil d'État estime que cette baisse est insuffisante pour établir que la France respecterait la trajectoire fixée pour atteindre les objectifs de 2030. Cette situation est en effet transitoire, dans la mesure où la fin de la pandémie conduira à une augmentation d'activités émettant des G.E.S.

La nouvelle trajectoire de diminution des émissions de G.E.S. de l'ordre de 12 pour cent prévue sur la période de cinq ans concernée (2019-2023), qui succède à une diminution de l'ordre de 6 pour cent pour la période précédente (2024-2028), est aussi considérée comme insuffisante. Le respect des objectifs nationaux (article L.100-4 du Code de l'énergie) et de l'Union européenne (diminution des émissions de l'ordre de 38 pour cent en 2030 en vertu du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018) implique « l'adoption de mesures supplémentaires à court terme pour être en mesure d'obtenir l'accélération de la réduction des émissions de G.E.S. visée à partir de 2023 ». Ceci est d'autant plus justifié en raison du relèvement de l'objectif de réduction des émissions à l'échelle de l'Union européenne à l'horizon 2030 de 40 pour cent à 55 pour cent par rapport à leur niveau de 1990, découlant du règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique.

Le Conseil d'État enjoint donc au premier ministre de prendre toutes les mesures utiles avant le 31 mars 2022 pour infléchir la courbe des émissions de G.E.S. sur le territoire national. Le juge administratif n'a toutefois pas précisé les critères permettant de définir les « mesures utiles » qui devront être prises par le premier ministre pour se conformer à la trajectoire légale et à celle de l'U.E. Étant tenu par le principe de séparation des pouvoirs, il ne peut déterminer le contenu des mesures que l'État est tenu de prendre.

On observera à nouveau l'importance que revêtent dans le raisonnement du juge de l'excès de pouvoir les engagements internationaux. Dès lors que l'accord de Paris – approuvé par une décision (UE) 2016/1841 – fait partie intégrante du droit de l'Union européenne, la France est tenue d'assurer le respect des obligations qui en découlent. L'absence d'effet direct des régimes conventionnels sur le climat n'empêche pas que la Haute juridiction administrative soit tenue d'interpréter le droit national à l'aune de ces obligations conventionnelles. Les objectifs internationaux en matière de lutte contre le changement climatique doivent nécessairement être regardés comme constituant des obligations de résultat pesant sur les autorités, sans quoi ils s'apparenteraient à de simples déclarations d'intention sans valeur juridique contraignante. Le Conseil d'État estime implicitement que la décision 2018/842/UE, dans la mesure où cet acte prévoit une obligation chiffrée de réduction (moins 37 pour cent en 2030 par rapport à leur niveau de 2005) prime, sans qu'il ne soit question d'effet direct.

Enfin, le Conseil d'État prend l'expertise scientifique au sérieux dans la mesure où il s'est appuyé sur plusieurs rapports et avis publiés par différentes instances, tels le Conseil général de l'environnement et du développement durable, le Conseil économique, social et environnemental, et le Haut conseil pour le climat.

Nicolas DE SADELEER
Professeur ordinaire à l'Université Saint-Louis,
Chaire Jean Monnet