Tout d’abord, je voudrais remercier le président Olson et la présidente Grand d’Esnon de m’avoir fait le grand honneur de m’inviter à prendre la parole devant vous à l’occasion de cette rentrée solennelle. J’en suis très honoré et très heureux. D’autant plus heureux que c’est pour parler du juge administratif et de l’environnement, sujet qui a été au cœur de mon activité de président de la 6e chambre de la section du Contentieux du Conseil d’Etat, chambre en charge de ce contentieux, au cours des six dernières années. Six années qui ont été marquées par des affaires importantes et complexes, j’y reviendrai dans un instant. Six années qui ont été marquées, aussi, par la montée en puissance assez spectaculaire de ce type de contentieux, au point que l’on peut légitimement s’interroger sur ce qu’est, aujourd’hui, le rôle du juge administratif dans la protection de l’environnement.

Quel est donc, aujourd’hui, le rôle du juge administratif dans la protection de l’environnement ? Vaste et belle question, d’une actualité toujours plus brûlante… Il semble, en effet, que beaucoup observateurs paraissent tout à coup découvrir que le juge administratif est compétent en la matière. Pour certains, notamment pour certains défenseurs de l’environnement, le juge semble même en passe de devenir le nouveau sauveur de l’environnement, prêt à guérir la Nature malade comme jadis le roi de France guérissait les écrouelles… Pour d’autres, au contraire, le juge, en se prononçant sur de telles affaires, se mêle de sujet qui ne le regarde pas et s’engage sur un terrain politique…

Sur ce sujet compliqué, je voudrais faire valoir quelques idées simples, en espérant qu’elles soient claires.

D’abord, le juge administratif ne s’intéresse qu’aux affaires dont on veut bien le saisir. C’est une évidence, mais il est parfois bon de le rappeler. S’il est amené, de plus en plus souvent ces dernières années, à rendre des décisions dans des affaires relatives à la protection de l’environnement, c’est d’abord qu’il en est saisi. Ce n’est d’ailleurs pas très surprenant : le domaine de l’environnement est sans doute un de ceux dans lesquels les associations sont les mieux organisées et les mieux équipées en juristes et en experts, souvent de grande qualité. Et elles connaissent bien, et souvent depuis longtemps, le chemin du prétoire administratif : que l’on songe aux nombreuses actions de la Ligue de Protection des Oiseaux pour faire respecter les exigences européennes en matière de chasse par exemple. De plus en plus souvent, ces derniers temps, les associations de défense de l’environnement, en France mais aussi en Europe et même dans le monde, ont eu tendance à poursuivre sur le terrain juridictionnel les combats engagés initialement sur d’autres terrains.

Ensuite, même si les contentieux environnementaux semblent prendre une place croissante, ou tout au moins recevoir un écho grandissant, il faut rappeler que l’environnement est une vieille connaissance pour le juge administratif. On pourrait, sans trop forcer le trait, remonter au décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode : même si l’on ne parlait pas d’environnement à cette époque, l’administration, et à sa suite le juge administratif, intervenait déjà pour réguler les risques suscités par ce que l’on appelle désormais les installations classées pour la protection de l’environnement.

Enfin, rappelons-le, dans toutes ces affaires, le juge administratif ne fait qu’appliquer les lois, les règlements, les directives européennes, les conventions internationales qui, en particulier depuis une cinquantaine d’années, n’ont eu de cesse de renforcer les exigences de protection de la nature : de la faune, notamment de la faune sauvage, de la flore, y compris les alignements de platanes sur le bord de nos rues et de nos routes, de l’eau, qu’il s’agisse des fleuves et des rivières mais aussi des mers et des océans, de l’air, j’y reviendrai.

Il est vrai que ces contentieux se présentent souvent de manière assez inhabituelle pour le juge administratif.

D’habitude, en effet, on le saisit de recours contre des actes de l’administration dont on soutient qu’ils contreviennent à des normes juridique supérieures. Pour faire simple, il est reproché à l’administration d’avoir pris un acte qu’elle ne pouvait pas légalement prendre.

Dans le domaine de l’environnement, la configuration est souvent différente.

Il est au contraire reproché à l’administration de ne pas être allée suffisamment loin dans l’exercice de ses pouvoirs pour assurer la protection de la faune, de la flore, de l’eau, de l’air, etc. Il est vrai que l’environnement n’est pas le seul domaine dans lequel ce type de configuration existe ; et que, de même, il existe aussi des contentieux environnementaux présentant une configuration classique. Mais il n’en demeure pas moins que, très souvent, les contentieux environnementaux mettent le juge en position d’examiner si l’administration « en a fait assez » pour se conformer aux principes supérieurs qui s’imposent à elle.

Soyons clair.

Il ne s’agit de la part du juge ni d’une immixtion dans la sphère de l’opportunité administrative ni, encore moins, d’une démarche militante. La position du juge lui est dictée par les textes de droit dont il doit faire application : or, dans le domaine de l’environnement, le droit est souvent organisé autour d’obligations qui peuvent aller jusqu’à constituer de véritables obligation de résultats.

Un exemple : la qualité de l’air.

La directive européenne 2008/50 du 21 mai 2008 dite directive sur l’air, que cette cour connaît très bien et à propos de laquelle elle a adressé l’année dernière une très intéressante question à la Cour de Justice de l’Union, fixe des valeurs limite s’agissant de la présence de dioxyde d’azote et de particules fines dans l’air. La Cour de Justice a déjà jugé que la directive posait une obligation de résultat et que, en cas de dépassement des valeurs limites, l’Etat concerné devait adresser à la Commission européenne un plan d’action pour repasser sous ces plafonds dans le délai le plus court possible. Saisi par la branche française de l’association des amis de la terre du refus du Gouvernement d’adopter de tels plans, le Conseil d’Etat n’a pu que constater, d’une part, l’existence de dépassements répétés et, d’autre part, l’absence de plan au sens de la directive. En conséquence, il a annulé le refus attaqué et enjoint au Gouvernement de prendre ces fameux plans : c’est sa décision du 12 juillet 2017. Faute que ces plans aient été pris, ou du moins de l’avoir tous été, le Conseil d’Etat a été amené à infliger à l’Etat une astreinte record de 10 millions d’euros par semestre de retard par la décision de son Assemblée du contentieux du 10 juillet 2020.

Il est certain que l’action des pouvoirs publics est tout sauf simple, de manière générale mais dans ce domaine en particulier. C’est d’autant plus vrai que, sur ce terrain encore plus qu’ailleurs, l’Etat ne peut agir seul et que, pour être efficace, son action doit passer par la mobilisation de nombreux acteurs, depuis les collectivités territoriales jusqu’aux individus, en passant par les entreprises, les établissements publics, etc. Aux impatiences des uns répondent en outre les réticences des autres.

C’est particulièrement vrai s’agissant de la lutte contre le changement climatique.

On le sait, le juge administratif a été saisi de deux contentieux majeurs sur cette question : le tribunal administratif de Paris a été saisi d’un recours en responsabilité contre l’Etat en raison de l’insuffisance alléguée de son action pour réduire les émissions de gaz à effet de serre : c’est ce que les requérants ont très modestement appelé l’affaire du Siècle ; le Conseil d’Etat a été saisi d’un recours pour excès de pouvoir contre le refus de prendre des mesures supplémentaires pour réduire ces mêmes émissions : c’est l’affaire dite Commune de Grande-Synthe, du nom de la commune requérante.

A l’occasion de cette affaire, le Conseil d’Etat a été amené à préciser le cadre juridique applicable à ces litiges. Par une première décision, du 19 novembre 2020, il a jugé que l’accord conclu à Paris le 12 décembre 2015 lors de la COP 21 n’est pas d’effet direct, puisqu’il renvoie à des mesures nationales d’exécution, mais qu’il a une valeur interprétative. Autrement dit, la norme nationale adoptée pour sa mise en œuvre doit être lue à sa lumière. Le Conseil d’Etat en a déduit que l’objectif d’une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à 1990, inscrit par le Parlement dans la loi, n’était pas un chiffre purement indicatif, dépourvu de toute portée contraignante, mais un objectif opposable juridiquement. D’autant plus que la loi a prévu que le pouvoir réglementaire devait déterminer par décret une trajectoire pour atteindre cet objectif. Au demeurant, le règlement européen du 30 mai 2018, dont la portée contraignante n’est pour le coup pas discutable, a fixé à la France un objectif très proche de – 37 % en 2030 par rapport à 2005.

Dans ces conditions, par une seconde décision, rendue le 1er juillet 2021 après avoir laissé aux parties plusieurs mois pour produire des observations dans le cadre juridique qu’il venait d’éclairer, le Conseil d’Etat a jugé que le refus de prendre des mesures supplémentaires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre n’était pas compatible avec la trajectoire qui résultait du décret du 21 avril 2020. En conséquence, il a annulé le refus attaqué et a enjoint à l’Etat de prendre des mesures supplémentaires. Le tribunal administratif de Paris, dans la configuration propre à son affaire, est allé exactement dans le même sens.

Ces décisions ont été très commentées, approuvées par certains, critiquées par d’autres. Dans une affaire de cette importance, ce n’est pas vraiment étonnant et c’est peut-être même le signe d’un certain équilibre… Au demeurant, le juge administratif français n’a pas été le seul à se prononcer sur cette question : d’autres juridictions, dans d’autres pays, ont également eu à connaître de contentieux comparables, notamment en Allemagne, aux Pays-Bas, en Irlande mais aussi hors d’Europe.

Je voudrais ici, si vous me le permettez, souligner trois points qui me paraissent très importants s’agissant de cette décision du Conseil d’Etat.

* Premièrement, le Conseil d’Etat a inscrit sa décision dans le cadre juridique fixé par la loi et par les règlements : il est parti de l’objectif de – 40 % en 2030, fixé par le Parlement lui-même… Contrairement à d’autres cours en Europe, il n’est pas allé jusqu’à dire « 40 %, ce n’est pas assez, vous devez en faire plus ! » Il s’est, de manière sans doute plus modeste mais aussi peut-être plus réaliste et surtout plus légitime, borné à prendre au sérieux l’objectif chiffré arrêté par les élus de la Nation ;
* Deuxièmement, il n’a pas dit quelles mesures supplémentaires devraient être prises : cela relève de choix politiques qui n’entrent certainement pas dans la compétence du juge ; il lui appartiendra en revanche, au stade de l’exécution de sa décision, d’apprécier si les mesures qui auront été prises pourront ou non être regardées comme suffisantes : cela sera à l’évidence un exercice difficile ;
* Troisièmement, le Conseil d’Etat a veillé à donner à l’accord de Paris de 2015 toute sa portée. Il me semble que c’est finalement le point le plus important dans sa décision et le plus riche de potentialités pour l’avenir : la lutte contre le changement climatique n’a en effet de chances de réussir que si elle est globale et l’accord de Paris est justement le seul instrument global dont nous disposons. La démarche suivie par le Conseil d’Etat est donc susceptible d’être reproduite dans chacun des Etats parties à l’accord de Paris.

Pour conclure, je voudrais souligner que les contentieux environnementaux placent le juge dans une position difficile : on l’investit trop souvent d’espérances excessives voire contradictoires et, quand il se prononce, on lui reproche tout autant d’en faire trop que pas assez. Il est vrai que nous y sommes habitués. Mais dans ce domaine peut-être plus que dans d’autres, la réponse aux vrais enjeux passe d’abord par l’action, de l’Etat bien sûr mais aussi des personnes publiques, des entreprises mais aussi et peut-être surtout de tout un chacun. Le droit peut y aider, y inciter voire, dans une certaine mesure, y contraindre. Voltaire disait qu’il avait fallu des siècles pour rendre justice à l’humanité ; espérons que cela ira plus vite pour rendre justice à la Nature.

Je vous remercie de votre attention.