

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE CARÊME c. FRANCE

(Requête n° 7189/21*)*

DÉCISION

STRASBOURG

9 avril 2024



Table des matières

PROCÉDURE

EN FAIT **4**
I. LA SITUATION DU REQUÉRANT 4
II. LA PROCÉDURE ENGAGÉE PAR LE REQUÉRANT 4
A. Les demandes présentées aux autorités par le requérant 4
B. La procédure suivie devant le Conseil d'État 5
1. Le recours formé par le requérant 5
2. Thèses des parties devant le Conseil d'État 7
3. La décision du Conseil d'État 9
C. La procédure ultérieure devant le Conseil d'État 13

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS ..**13**
I. LE CADRE JURIDIQUE INTERNE 13
A. La Charte de l'environnement 13
B. Le code de l'énergie 14
C. Le code de l'environnement 15
D. Les deux décrets définissant la stratégie nationale bas-carbone 15
E. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets 15
F. Le code général des collectivités territoriales 16
G. La jurisprudence relative à l'intérêt pour agir 16
II. LES TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS 17

LE GRIEF **17**

EN DROIT **17**
I. THÈSES DES PARTIES 18
A. Le Gouvernement 18
B. Le requérant 20
C. Les tiers intervenants 21
1. ENNHRI 21
2. OCT et Oxfam 22
II. APPRÉCIATION DE LA COUR 22

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Síofra O'Leary,
Georges Ravarani,
Marko Bošnjak,
Gabriele Kucsko-Stadlmayer,
Pere Pastor Vilanova,
Arnfinn Bårdsen,
Armen Harutyunyan,
Pauliine Koskelo,
Tim Eicke,
Darian Pavli,
Raffaele Sabato,
Lorraine Schembri Orland,
Anja Seibert-Fohr,
Peeter Roosma,
Ana Maria Guerra Martins,
Mattias Guyomar,
Andreas Zünd*, juges*,

et de Søren Prebensen, *greffier adjoint de la Grande Chambre*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 28 janvier 2021,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 31 mars 2023 et le 11 janvier 2024, rend la décision suivante :

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 7189/21) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet État, M. Damien Carême (« le requérant ») a saisi la Cour le 28 janvier 2021 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant a été représenté par Me C. Lepage, avocate à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. D. Colas, directeur des affaires juridiques au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

3. Le requérant allègue, en particulier, que les mesures prises par la France pour lutter contre le changement climatique sont insuffisantes et que cette insuffisance emporte violation de son droit à la vie et de son droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile. Il invoque les articles 2 et 8 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la cinquième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour, « le règlement »). Le 31 mai 2022, la chambre chargée de l'affaire s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre (articles 30 de la Convention et 72 du règlement).

5. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux dispositions des articles 26 §§ 4 et 5 de la Convention et 24 du règlement. Le président de la Cour a décidé que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, l'affaire devait être attribuée à la même formation de la Grande Chambre que celle chargée des affaires *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* (requête n° 53600/20), et *Duarte et autres c. Portugal et 32 autres* (requête n° 39371/20) (articles 24, 42 § 2 et 71 du règlement), lesquelles ont également fait l'objet d'un dessaisissement, respectivement par une chambre de la troisième section et par une chambre de la quatrième section.

6. Tant le requérant que le Gouvernement ont soumis des observations écrites sur la recevabilité et le fond de l'affaire. Par ailleurs, le réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (« ENNHRI ») et les organisations Our Children's Trust (« OCT »), et Oxfam France, Oxfam International et ses affiliés (« Oxfam »), que le président avait autorisés à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 3 du règlement), ont produit des observations en qualité de tiers intervenants.

7. Le 11 janvier 2023, la Grande Chambre a décidé que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il convenait, une fois la procédure écrite de ces trois affaires terminée, d'échelonner les procédures orales de telle manière qu'une audience se tiendrait le 29 mars 2023 dans la présente affaire et l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, puis qu'une autre audience serait tenue, devant la même formation de la Grande Chambre, dans l'affaire *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres* (audience tenue le 27 septembre 2023).

8. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 29 mars 2023 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*
M. M. COLAS, *agent*,
M^me^ P. REPARAZ,
M^me^ M. BLANCHARD,
M^me^ C. BLONDEL,
M^me^ A. AUBERT,
M. J. SEVESTRE-GIRAUD,
M. A. AMADORI,
M^me^ D. BARRERE, *conseillers* ;

– *pour le requérant*

M^e^	C. LEPAGE,	*conseil*,
M.	C. HUGLO,	
M.	T. BEGEL,	*conseillers,*
M.	D. CARÊME,	*requérant*.

La Cour a entendu M. Colas et M^e^ Lepage en leurs déclarations et en leurs réponses aux questions posées par les juges.

EN FAIT

I. LA SITUATION DU REQUÉRANT

9. Le requérant, né en 1960, est un homme politique qui fut maire de la commune de Grande-Synthe du 23 mars 2001 au 3 juillet 2019. Depuis le 26 mai 2019, il est membre du Parlement européen. À la suite de son élection au Parlement européen, le requérant a quitté Grande-Synthe et s'est installé à Bruxelles (paragraphe 68 ci-dessous).

10. Grande-Synthe est une commune d'environ 23 000 habitants située sur la côte de la Manche, dans le secteur du dunkerquois. Comme l'a constaté le Conseil d'État, Grande-Synthe est particulièrement exposée aux risques liés au changement climatique, et notamment aux risques d'inondations (paragraphe 28 ci-dessous).

II. LA PROCÉDURE ENGAGÉE PAR LE REQUÉRANT

A. Les demandes présentées aux autorités par le requérant

11. Le 19 novembre 2018, le requérant, agissant en son nom personnel et en sa qualité de maire de la commune de Grande-Synthe, au nom et pour le compte de celle-ci, demanda au Président de la République, au Premier ministre et au ministre de la transition écologique et solidaire a) de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre (les « GES ») produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations consenties par la France en la matière, b) de prendre toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires afin de « rendre obligatoire la priorité climatique » et d'interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de GES, et c) de mettre en œuvre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique en France.

12. Les autorités susmentionnées ne répondirent pas à ces demandes présentées par M. Carême et la commune de Grande-Synthe.

B. La procédure suivie devant le Conseil d'État

1. Le recours formé par le requérant

13. Le 23 janvier 2019, en l'absence de réponse des autorités, le requérant, agissant en son nom personnel et en sa qualité de maire de la commune de Grande-Synthe, au nom et pour le compte de celle-ci, saisit le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation des décisions implicites de rejet nées du silence gardé par les autorités sur leurs demandes.

14. Dans ce recours, la commune de Grande-Synthe et M. Carême soulignèrent les effets néfastes du changement climatique qui touchaient déjà différents États du monde sur les plans environnemental, sanitaire et économique. S'appuyant en outre sur le rapport spécial « Réchauffement planétaire de 1,5 °C », publié en 2018 par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (« le GIEC »), ils mirent en avant les risques futurs liés au changement climatique et, à cet égard, la nécessité de prendre des mesures immédiates et ambitieuses permettant de limiter progressivement les émissions de GES dans le but de parvenir à atteindre l'objectif de limitation du réchauffement planétaire à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels. Dans ce contexte, ils soutinrent que la France était l'un des pays du monde les plus touchés par le changement climatique, lequel avait selon eux des effets néfastes sur la santé des habitants et sur l'environnement, tout particulièrement en raison de l'érosion côtière et du risque d'inondations à l'horizon 2030. Ils relevèrent que malgré cela, la France, plutôt que de maintenir les émissions de GES sous la limite fixée par le décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015, avait en pratique dépassé son budget carbone de 6,7 % en 2017, et qu'elle ne serait pas en mesure d'atteindre les objectifs fixés pour la période 2015-2018.

15. En ce qui concerne Grande-Synthe, ils soutinrent que la situation géographique de cette commune l'exposait tout particulièrement aux risques liés au changement climatique, à savoir une fréquence accrue des précipitations abondantes et une élévation du niveau de la mer, entraînant une augmentation des risques de submersions marines et d'inondations. Ils ajoutèrent que les épisodes caniculaires fragilisaient les sols et aggravaient la pollution de la région. Ils mentionnèrent en outre le risque que d'importants coûts socio-économiques résultassent des catastrophes naturelles. Ils indiquèrent à titre d'exemple que les conséquences que le changement climatique avait déjà eues sur le territoire de la commune représentaient un coût évalué entre 100 000 et 500 000 euros (EUR) pour la période 1995-2010. Selon eux, si la commune de Grande-Synthe mettait tout en œuvre pour faire face aux effets du changement climatique, ces efforts ne seraient pas suffisants en l'absence de mesures efficaces prises à l'échelle nationale. Dans ce contexte, ils soutinrent que la commune de Grande-Synthe avait un intérêt à agir devant le Conseil d'État contre des décisions relatives aux risques induits par le changement climatique pour son territoire.

16. En ce qui concerne M. Carême, ils firent observer que celui-ci, compte tenu de ses compétences et de ses responsabilités en tant que maire de Grande-Synthe, telles que définies à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (paragraphe 50 ci-dessous), ainsi que de la délégation qui lui avait été donnée par le conseil municipal pour intenter des actions en justice au nom de la commune, était recevable à former ce recours concernant les effets du changement climatique sur Grande-Synthe. De plus, ils plaidèrent que le recours que M. Carême présentait à titre personnel, en tant que citoyen, était recevable au regard des articles 2 et 8 de la Convention.

17. Quant au bien-fondé de leur recours, invoquant le droit interne et le droit de l'Union européenne ainsi que l'Accord de Paris[1], la commune de Grande-Synthe et M. Carême soutinrent que le gouvernement était tenu à une obligation positive de prendre des mesures effectives de lutte contre le changement climatique, y compris les mesures d'adaptation nécessaires, ce qu'à leurs yeux il n'avait pas fait. S'appuyant par ailleurs sur les arrêts rendus par la Cour dans les affaires *L.C.B. c. Royaume-Uni* (9 juin 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III), *Öneryıldız c. Turquie* ([GC], nº 48939/99, CEDH 2004-XII), *López Ostra c. Espagne* (9 décembre 1994, série A nº 303-C), et *Tătar c. Roumanie* (nº 67021/01, 27 janvier 2009), ils plaidèrent que les articles 2 et 8 de la Convention faisaient peser sur les États parties une obligation positive d'adopter les mesures adéquates permettant de garantir une protection effective de l'environnement et de la santé humaine, notamment par la mise en place d'un cadre juridique adapté et efficace. À cet égard, ils invitèrent le Conseil d'État à s'inspirer des conclusions formulées par la Cour de cassation des Pays-Bas dans l'affaire *Urgenda*[2].

18. En conclusion de leur recours, la commune de Grande-Synthe et M. Carême demandèrent au Conseil d'État de bien vouloir :

> « 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 de la Transition écologique et solidaire sur leurs demandes tendant, d'une part, à ce que soient prises toutes mesures utiles permettant de faire décroître 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, d'autre part, à ce que soient adoptées des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique de la France [à cet égard], et enfin, à ce que soient prises toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires utiles visant à rendre obligatoire la priorité climatique et pour interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre ;
>
> ENJOINDRE au Premier ministre et au ministre de la Transition écologique et solidaire de prendre toutes mesures utiles permettant de faire décroître la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer,

[1] Accord de Paris, 12 décembre 2015, Nations unies, Recueil des Traités, vol. 3156.
[2] État néerlandais c. Fondation Urgenda, 20 décembre 2019, NL:HR:2019:2007.

a minima, le respect des engagements nationaux et internationaux auxquels la France est tenue [en la matière], et ce dans un délai maximum de six mois ;

ENJOINDRE [au Premier ministre et au ministre de la Transition écologique et solidaire] de prendre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique, et ce dans un délai maximum de six mois ;

ENJOINDRE [au Premier ministre et au ministre de la Transition écologique et solidaire] de prendre toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires utiles visant à rendre obligatoire la priorité climatique et à interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre, et ce dans un délai maximum de six mois ;

(...) »

2. Thèses des parties devant le Conseil d'État

19. Dans sa défense devant le Conseil d'État, la ministre de la Transition écologique et solidaire (« la ministre ») soutint que la demande des requérants tendant à ce qu'il fût enjoint aux autorités de prendre toutes dispositions d'initiatives législatives utiles pour faire face au changement climatique échappait à la compétence juridictionnelle du Conseil d'État. La ministre déclara par ailleurs que la commune de Grande-Synthe et son maire n'avaient pas d'intérêt à agir devant le Conseil d'État, car, indiqua-t-elle, les problèmes touchant à la législation en matière de changement climatique n'affectaient pas spécifiquement la commune. Selon la ministre, bien que la commune de Grande-Synthe fût située dans le périmètre d'un territoire à risque important d'inondation (TRI), elle n'avait pas d'accès direct à la mer et les simulations effectuées pour le TRI quant à l'aléa submersion associé à un changement climatique ne donnaient pas à penser que cet aléa toucherait ladite commune. En outre, la ministre releva que la communauté scientifique n'attribuait pas l'érosion actuelle du littoral français au changement climatique et qu'en tout état de cause il appartiendrait à la commune de Grande-Synthe de démontrer l'existence d'un lien direct entre le changement climatique et les transformations subies par son territoire. La ministre ajouta toutefois que, à supposer même que la commune de Grande-Synthe pût démontrer de manière certaine qu'elle subissait les conséquences du changement climatique, la commune n'avait pas indiqué précisément quelles décisions elle contestait, et que les dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ne lui conféraient pas un intérêt à former ce recours (paragraphe 50 ci-dessous).

20. Sur la recevabilité du requérant à former, en son nom personnel, le recours en question, la ministre considéra que le seul fait qu'il fût une personne physique dont les droits étaient reconnus par la Convention ne suffisait pas à lui conférer un intérêt pour agir devant le Conseil d'État relativement aux difficultés posées par le changement climatique.

21. Sur le fond de l'affaire, la ministre soutint que les requérants ne pouvaient se prévaloir de l'Accord de Paris dès lors que celui-ci n'avait pas

vocation à conférer des droits aux particuliers et qu'en tout état de cause l'engagement de la France au titre de cet accord devait être envisagé dans le contexte de l'engagement collectif des États membres de l'Union européenne. À cet égard, la ministre considéra que la France respectait les exigences et les objectifs fixés au niveau de l'Union européenne. De même, se référant à l'arrêt *Guerra et autres c. Italie* (19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I), la ministre affirma qu'en fournissant un cadre législatif et réglementaire complet, la France respectait les obligations qui résultaient pour elle de la Convention. Enfin, elle soutint que les requérants échouaient à démontrer l'existence d'une quelconque violation du droit interne pertinent relatif au changement climatique. En conséquence, la ministre estima qu'il y avait lieu de rejeter le recours des requérants dans son ensemble.

22. Dans leur réplique au mémoire de la ministre, les requérants exposèrent que la commune de Grande-Synthe était bel et bien concernée directement par un risque de submersion. Ils soutinrent que la cartographie du TRI sur laquelle la ministre s'appuyait était dépassée et ne correspondait pas aux prévisions et études pertinentes du GIEC et d'autorités internes qui, selon eux, montraient que la commune était exposée à un risque d'inondation côtière à l'horizon 2040. Sur ce point, ils expliquèrent que l'actuel ouvrage de protection contre ce risque n'avait pas été conçu pour faire face aux effets contemporains du changement climatique. De même, ils s'élevèrent fermement contre la thèse de la ministre selon laquelle l'érosion côtière actuelle du littoral français n'était pas attribuable au changement climatique. Ils affirmèrent que ce lien avait été établi clairement par le GIEC et par certaines études internes et que le risque d'érosion était bien réel pour la commune de Grande-Synthe, qu'ils décrivaient comme un territoire littoral, extrêmement plat et en partie situé sous le niveau de la mer, nervuré par un réseau de canaux de drainage (les wateringues) et aux sols argileux. Ils estimèrent également que les potentiels effets néfastes directs et indirects du changement climatique sur les intérêts que la commune était tenue de protéger donnaient à celle-ci intérêt pour agir devant le Conseil d'État.

23. Concernant les arguments de la ministre sur la recevabilité du recours formé par M. Carême en son nom personnel, les requérants signalèrent que la résidence de l'intéressé se trouvait à moins de quatre kilomètres du littoral et que selon certaines projections (*Coastal Risk Screening Tool*[3]) elle risquait d'être inondée d'ici à 2040 en raison des effets du changement climatique. Ils déclarèrent que M. Carême n'avait donc pas engagé le recours en qualité de simple citoyen mais en tant que particulier justifiant d'un intérêt concret à agir, car, dirent-ils, sa résidence risquait dans un avenir prévisible d'être touchée par des inondations liées au changement climatique, ce qui aurait des répercussions sur son patrimoine et son cadre de vie. Ils ajoutèrent que, pour examiner l'intérêt du requérant pour agir devant le Conseil d'État, il fallait

[3] Consultable sur : https://coastal.climatecentral.org (dernière consultation le 11/01/2024).

prendre en compte la nature du contentieux climatique, qui visait la défense non seulement des intérêts présents mais aussi des intérêts des générations futures.

24. Quant au bien-fondé de leur recours, les requérants reprirent leurs précédents arguments et marquèrent leur désaccord avec l'avis de la ministre sur le respect par la France de ses obligations, découlant de l'Accord de Paris, du droit de l'Union européenne et du droit national, concernant les mesures devant être prises pour faire face aux effets néfastes du changement climatique. S'agissant en particulier des arguments formulés sur le terrain des articles 2 et 8 de la Convention, les requérants rappelèrent que, selon la jurisprudence de la Cour, outre l'obligation de mettre en place un cadre normatif, les États avaient une obligation de prendre des mesures préventives pour protéger le droit à la vie (ils se référèrent à l'arrêt *Öneryıldız*, précité, §§ 101 et 109, et à l'arrêt *Brincat et autres c. Malte*, n^{os} 60908/11 et 4 autres, 24 juillet 2014). Pour les requérants, en manquant à son obligation de réduire les émissions de GES, l'État avait failli à son obligation de protection résultant de la Convention. Les requérants ajoutèrent que, bien que dans son Plan Climat de 2017 la France eût pris l'engagement ambitieux d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, le cadre législatif et réglementaire existant était insuffisant pour que cet objectif pût être rempli (ils se référèrent aux conclusions du rapport annuel de 2019 du Haut conseil pour le climat[4]). À cet égard, ils relevèrent également qu'en France, en 2018, les émissions de GES étaient restées supérieures aux objectifs fixés (ils se référèrent à un rapport de l'Observatoire climat-énergie). Aux yeux des requérants, cette insuffisance du cadre pertinent emportait violation des obligations pesant sur l'État de garantir la jouissance du droit à la vie (article 2) et du droit à la vie privée et familiale (article 8) découlant de la Convention.

25. Intervinrent devant le Conseil d'État : la ville de Paris, la ville de Grenoble, ainsi que les organisations non gouvernementales Oxfam France, Greenpeace France et Notre Affaire à Tous, et la Fondation pour la Nature et l'Homme.

3. La décision du Conseil d'État

26. Dans sa décision du 19 novembre 2020, le Conseil d'État constata que la demande des requérants tendant à ce qu'il fût enjoint aux autorités de prendre les mesures d'initiatives législatives nécessaires pour faire face au changement climatique touchait à la question de la séparation des pouvoirs dans le cadre d'un processus législatif, et qu'elle échappait à toute possibilité de contrôle juridictionnel. Il tint en particulier le raisonnement suivant :

> « (...) [L]e 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

[4] Consultable sur : https://www.hautconseilclimat.fr (dernière consultation le 11/01/2024).

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. »

27. Le Conseil d'État considéra en revanche que les demandes d'annulation des décisions implicites de rejet relatives aux mesures nécessaires pour infléchir la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national, ainsi qu'aux mesures réglementaires visant à rendre obligatoire la priorité climatique et aux mesures d'adaptation au changement climatique, étaient susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

28. Concernant l'intérêt des requérants à présenter les demandes en cause, le Conseil d'État, distinguant entre le cas de la commune et celui de M. Carême, se prononça ainsi :

« 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. À 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.

En revanche, M. Carême 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 2040, d'autre part, à se prévaloir de sa qualité de citoyen, ne justifie pas d'un tel intérêt. »

29. À cet égard, dans ses conclusions relatives à cette affaire, le rapporteur public formula sur la question du défaut d'intérêt à agir du requérant les commentaires suivants :

« [Sa qualité de maire] ne suffit pas à lui donner intérêt pour agir, pas plus que le fait que sa résidence actuelle est implantée dans une zone susceptible d'être inondée annuellement en 2040 : rien n'indique quelle sera la résidence de l'intéressé dans les années à venir, de plus fort dans 20 ans ou plus, de sorte que son intérêt parait affecté de façon trop incertaine sur ce point. Nous vous proposons de rejeter la requête en tant qu'elle émane de lui pour défaut d'intérêt pour agir. »

30. Par ailleurs, le Conseil d'État admit les interventions de la ville de Paris et de la ville de Grenoble, et constata en particulier que leur intérêt à

intervenir reposait sur le fait que ces agglomérations étaient 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. En outre, le Conseil d'État admit les interventions des organisations non gouvernementales susmentionnées (paragraphe 25 ci-dessus) compte tenu de leur engagement dans la lutte contre les effets anthropiques néfastes du changement climatique. Les tierces interventions furent admises dans la limite de la recevabilité de la requête de la commune de Grande-Synthe.

31. En outre, s'appuyant sur la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (« la CCNUCC » [5]), l'Accord de Paris et le droit de l'Union européenne (le paquet climat-énergie 2020[6]), le Conseil d'État souligna que les États avaient des responsabilités, communes mais différenciées, leur imposant de prendre les mesures nécessaires pour faire face au changement climatique par la réduction des émissions de GES. De plus, le Conseil d'État nota que, si la CCNUCC et l'Accord de Paris étaient dépourvus d'effet direct à l'égard des particuliers et requéraient l'intervention d'actes complémentaires pour produire de tels effets, ils devaient néanmoins être pris en considération dans l'interprétation du droit national, notamment en ce qui concernait les objectifs environnementaux fixés par les États. Le Conseil d'État releva à cet égard que, assignant à la France l'objectif de réduire ses émissions de GES de 40 % à l'horizon 2030 par rapport à leur niveau de 1990, l'article L. 100-4 du code de l'énergie (paragraphe 40 ci-dessous) se référait à la CCNUCC et à l'Accord de Paris. Il ajouta que l'article L. 222-1 A du code de l'environnement (paragraphe 42 ci-dessous) prévoyait que le plafond national des émissions de GES était fixé pour la période 2015-2018, puis pour chaque période consécutive de cinq ans. Il précisa que, dans le cadre ainsi défini, un décret du 18 novembre 2015 avait fixé pour le budget carbone de cette première période une valeur limite de 442 millions de tonnes d'équivalent CO_2 par an.

32. Toutefois, à partir des informations versées au dossier, le Conseil d'État constata que, pour la période 2015-2018, la France avait dépassé son premier budget carbone de 62 Mt éqCO_2 par an et n'avait ainsi réduit ses émissions de GES que de 1 % par an, au lieu des 2,2 % par an qui étaient prévus. Le Conseil d'État nota à cet égard que, dans ses rapports annuels de 2019 et de 2020, le Haut conseil pour le climat avait relevé des insuffisances dans les politiques mises en place pour atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des émissions de GES.

33. Le Conseil d'État constata par ailleurs qu'un décret du 21 avril 2020 avait sensiblement modifié le deuxième budget carbone (période 2019-2023), initialement fixé par le décret du 18 novembre 2015, en relevant de

[5] Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 9 mai 1992, Nations unies, Recueil des Traités, vol. 1771, p. 107.

[6] Voir le détail du Paquet législatif sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020, consultable sur : https://www.europa.eu (dernière consultation le 11/01/2024).

399 Mt éqCO_2 par an à 422 Mt éqCO_2 par an le plafond des émissions de GES. Il indiqua que, concernant le troisième budget carbone (période 2024-2028), un décret du 21 avril 2020 avait légèrement modifié le plafond initialement fixé par le décret du 18 novembre 2015 en le relevant de 358 Mt éqCO_2 par an à 359 Mt éqCO_2 par an. Il précisa enfin que le décret du 21 avril 2020 avait fixé le quatrième budget carbone (période 2029-2030) à 300 Mt éqCO_2 par an. Pour le Conseil d'État, ce quatrième budget carbone était de nature à permettre à la France d'atteindre son objectif final de réduction des émissions de GES de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990, comme le prévoyait l'article L. 100-4 du code de l'énergie, et de 37 % par rapport à leur niveau de 2005, comme le prévoyait le règlement (UE) 2018/842[7]. Le Conseil d'État ajouta toutefois que, globalement, les modifications apportées par le décret du 21 avril 2020 avaient conduit à reporter l'essentiel de l'effort après 2020, selon une trajectoire qui n'avait jamais été atteinte jusque-là. Il précisa que, dans le même temps, les données scientifiques les plus récentes, notamment les rapports publiés par le GIEC, mettaient en évidence une aggravation des risques climatiques à augmentation de température constante, de sorte que la Commission européenne envisageait de proposer d'augmenter l'objectif de réduction des émissions de GES de l'Union européenne pour 2030 en le fixant à -55 % par rapport au niveau d'émissions de 1990.

34. Sur la base de ces considérations, le Conseil d'État conclut qu'un supplément d'instruction était nécessaire concernant les conclusions de la requête de la commune de Grande-Synthe relatives au refus implicite de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national. Par ailleurs il jugea, s'agissant des mesures d'initiatives réglementaires tendant à rendre obligatoire la priorité climatique, que le recours était dépourvu des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé. Enfin il considéra, s'agissant de la nécessité de prendre des mesures d'adaptation au changement climatique, que le moyen avancé était inopérant.

35. Le 1er juillet 2021, à l'issue d'un supplément d'instruction concernant les mesures prises par les autorités pour infléchir la courbe des émissions de GES, le Conseil d'État annula le refus implicite opposé par les autorités à la demande de la commune de Grande-Synthe en la matière. Il déclara en particulier que la réduction des émissions de GES avait été faible en 2019 et qu'elle n'avait pas été suffisante en 2020, compte tenu du fait que la crise sanitaire avait entraîné une baisse de l'activité économique cette année-là. Il estima également que le respect de la trajectoire fixée pour atteindre les

[7] Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil 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 et modifiant le règlement (UE) no 525/2013 (JO L 156 du 19/06/2018, p. 26-42).

objectifs de réduction des émissions, consistant à parvenir d'ici à 2030 à une baisse de 40 % par rapport à leur niveau de 1990, comme l'imposait l'article L. 100-4 du code de l'énergie, et à une baisse de 37 % par rapport à leur niveau de 2005, comme l'imposait le règlement (UE) 2018/842 – qui commandait une diminution des émissions de 12 % pendant la période 2024-2028, en application du décret du 21 avril 2020 –, ne semblait pas possible si de nouvelles mesures n'étaient pas adoptées rapidement.

36. À la lumière de ces motifs, le Conseil d'État enjoignit aux autorités de prendre des mesures supplémentaires avant le 31 mars 2022 afin d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842.

C. La procédure ultérieure devant le Conseil d'État

37. Le 1er avril 2022, la commune de Grande-Synthe saisit le Conseil d'État d'un recours par lequel elle demandait le prononcé d'une astreinte contre l'État pour inexécution de la décision du Conseil d'État du 1er juillet 2021.

38. Le 10 mai 2023, le Conseil d'État jugea que si le gouvernement avait adopté des mesures supplémentaires pour faire face au changement climatique, démontrant ainsi sa détermination à exécuter la décision du 1er juillet 2021, les éléments disponibles ne garantissaient pas de façon suffisamment crédible que la trajectoire de réduction des émissions de GES serait atteinte. Par conséquent, le Conseil d'État enjoignit au gouvernement de prendre des mesures supplémentaires avant le 30 juin 2024, et de produire, à échéance du 31 décembre 2023, un rapport d'avancement détaillant ces mesures et leur effectivité.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS

I. LE CADRE JURIDIQUE INTERNE

A. La Charte de l'environnement

39. La Charte de l'environnement de 2004 est ainsi libellée :

> « 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 œuvre 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. À 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. »

B. Le code de l'énergie

40. L'article L. 100-4 du code de l'énergie, tel que modifié par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019, rappelle l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, fixé pour la France à 40 % entre 1990 et 2030, conformément à l'annexe I du règlement (UE) n° 2018/842 du Parlement européen et du Conseil, et dispose que « pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale » a pour objectif « 1° [d]e 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 (...) ». Il ajoute que « [l]a trajectoire est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement ».

41. Cet article dispose également que « (...) 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 » et que « [l]a 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 (...) ».

C. Le code de l'environnement

42. L'article L. 222-1 A du code de l'environnement dispose 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 ».

43. L'article L. 222-1 B du même code ajoute que « 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 (...). Il répartit également les budgets carbone en tranches indicatives d'émissions annuelles ».

D. Les deux décrets définissant la stratégie nationale bas-carbone

44. Un premier décret du 18 novembre 2015 fixait « les budgets carbone des périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028 (...) respectivement à 442, 399 et 358 Mt [éqCO_2] par an (...) » (article 2 du décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone).

45. Les objectifs initialement fixés pour la période 2015-2018 ayant été dépassés de 62 Mt éqCO_2 par an, un second décret, en date du 21 avril 2020 (décret n° 2020-457 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone), prévoit le relèvement de ces plafonds.

46. Pour la période 2019-2023 (deuxième budget carbone), le nouveau plafond est fixé à 422 au lieu de 399 Mt éqCO_2 par an, soit une augmentation de 23 Mt éqCO_2 et, pour la période 2024-2028 (troisième budget carbone), à 359 au lieu de 358. Enfin, pour la période 2029-2033 (quatrième budget carbone), il est prévu un plafond de 300 Mt éqCO_2 par an.

47. Le relèvement de ces plafonds a pour conséquence de faire passer l'effort d'une réduction moyenne annuelle d'une quarantaine de Mt éqCO_2 à une réduction moyenne annuelle d'une soixantaine de Mt éqCO_2.

E. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

48. La loi n° 2021-1104 décline, par secteurs d'activité, et en particulier pour ceux qui produisent le plus d'émissions de GES, les obligations imposées par l'article L. 100-4 du code de l'énergie aux différents acteurs pour atteindre l'objectif de réduction des émissions, initialement fixé à 40 % à l'horizon 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Cette loi s'articule autour des cinq thématiques sur lesquelles la Convention Citoyenne pour le climat a débattu et présenté ses propositions.

49. Dans son article 1, cette loi rappelle l'engagement de la France à respecter les nouveaux objectifs qui résulteront de la révision du règlement européen du 30 mai 2018 « sur la répartition de l'effort » et fixant, pour chaque État membre, des objectifs de réduction des émissions de GES cohérents avec le nouvel objectif européen de réduction d'au moins 55 % des GES d'ici 2030.

F. Le code général des collectivités territoriales

50. L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, combiné avec l'article L. 2122-24 de ce même code, définit les pouvoirs de police que le maire exerce au nom de la commune. Cet article ne concerne ni la question de l'intérêt pour agir ni celle de la qualité pour agir devant les juridictions, qui est régie par le 16° de l'article L. 2122-22 de ce même code, disposant que le maire peut être chargé d'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle.

G. La jurisprudence relative à l'intérêt pour agir

51. L'intérêt pour agir du requérant est une des conditions de la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir. Il ressort de la jurisprudence que le juge administratif retient une acception libérale de l'intérêt pour agir tout en refusant de manière constante d'admettre l'action populaire. L'auteur du recours pour excès de pouvoir doit établir l'existence d'un intérêt personnel à demander l'annulation de l'acte qu'il attaque. Pour ce faire, l'intérêt invoqué doit être suffisamment direct. Pour autant, la jurisprudence administrative n'exige pas qu'il soit spécifique au requérant. « Autrement dit, il n'est pas nécessaire que l'intérêt invoqué soit propre et spécial au requérant mais il doit s'inscrire dans un cercle où la jurisprudence a admis des collectivités toujours plus vastes d'intéressés sans l'agrandir toutefois jusqu'aux dimensions de la communauté nationale » (conclusions Chenot sur la décision du Conseil d'État, *Sieur Gicquel*,10 février 1950, n° 1743).

52. Selon la jurisprudence, l'invocation de la seule qualité de citoyen ne suffit pas à justifier d'un intérêt donnant qualité pour agir dans le contentieux de l'excès de pouvoir (voir par exemple, Conseil d'État, 11 décembre 1987, n° 76469 ; Conseil d'État, 12 mars 1999, n° 192014 ; et Conseil d'État, 17 mai 2002, n° 231290). Pour que l'existence d'un intérêt pour agir soit reconnue, celui-ci doit être lié à une qualité particulière invoquée par l'auteur du recours.

53. De la même manière, le Conseil d'État dénie l'intérêt de tout citoyen à agir à l'encontre d'une décision administrative susceptible de porter atteinte à l'environnement (Conseil d'État, 22 octobre 1986, n°s 50893 et 50894). De même, il a été jugé que « l'article 2 de la Charte de l'Environnement, selon

lequel « [t]oute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement », ne saurait, par lui-même, conférer à toute personne qui l'invoque intérêt pour former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de toute décision administrative qu'elle entend contester » (Conseil d'État, 3 août 2011, *Mme B.*, n° 330566).

54. En outre, l'intérêt invoqué ne doit pas être exagérément incertain, ce qui implique que la décision attaquée puisse être regardée comme lésant, à tout le moins de manière suffisamment probable, le requérant. A ainsi été jugé recevable le recours d'un campeur contestant l'arrêté ayant interdit la pratique du camping dans une commune où il n'est jamais encore allé (Conseil d'État, 14 février 1958, *Abisset*, Recueil Lebon p. 98). En revanche est refusé l'intérêt à demander l'annulation d'un décret créant un parc national d'un requérant qui se borne à invoquer les seules qualités de promeneur et de résident dans le département et qui est domicilié à 200 km des limites de ce parc (Conseil d'État, 3 juin 2009, n° 305131).

II. LES TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

55. Les textes internationaux pertinents sont exposés dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* [GC], n° 53600/20, §§ 133-231, 9 avril 2024.

LE GRIEF

56. Le requérant allègue que les mesures prises par la France pour lutter contre le changement climatique sont insuffisantes et que cette insuffisance emporte violation de son droit à la vie et de son droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile, compte tenu, en particulier, du risque d'inondation auquel la commune de Grande-Synthe sera selon lui exposée dans la période 2030-2040 du fait du changement climatique. Il invoque les articles 2 et 8 de la Convention.

EN DROIT

57. En sa partie pertinente, l'article 2 de la Convention est ainsi libellé :

« 1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. (...) »

58. En sa partie pertinente, l'article 8 de la Convention est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile (...). »

I. THÈSES DES PARTIES

A. Le Gouvernement

59. Le Gouvernement souligne que les conclusions scientifiques sont claires quant à l'existence d'une triple crise : le changement climatique, la pollution et l'effondrement de la biodiversité. Il ajoute que les rapports du GIEC ont établi l'origine anthropique du changement climatique et montré que des mesures de réduction des émissions de GES et d'adaptation sont nécessaires pour limiter les impacts négatifs de ce changement sur l'homme et sur l'environnement. Il déclare que la France est consciente de l'urgence climatique et qu'elle se mobilise pour y faire face au moyen d'initiatives législatives et de programmes.

60. Le Gouvernement expose qu'au niveau interne, les questions relatives au changement climatique font l'objet d'un contrôle des juridictions administratives, comme en témoignent l'affaire *Commune de Grande-Synthe* et l'« *Affaire du Siècle* » (voir également l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres*, précité, § 240). Il considère qu'en revanche les questions liées à la réduction des émissions de GES ne relèvent ni des dispositions de la Convention ni de la compétence de la Cour. Selon lui, ni l'article 2, ni l'article 8, ni aucune autre disposition de la Convention, ne garantissent le droit à un environnement sain en tant que tel. À ses yeux, les questions qui relèvent de la Convention se limitent aux cas individuels et aux problèmes environnementaux spécifiques touchant un requérant.

61. Le Gouvernement estime toutefois qu'en l'espèce, le requérant cherche en réalité à obtenir un contrôle par la Cour des mesures prises par la France pour limiter les émissions de GES. Selon lui, il est manifeste que l'action de l'intéressé ne vise pas à protéger ses droits individuels mais à défendre l'intérêt général. Il y voit une *actio popularis*, ce qui selon lui est démontré par le fait que le requérant ne s'est pas plaint de problèmes environnementaux spécifiques dont on puisse établir clairement la cause, la localisation et les effets. À ses yeux, l'intéressé se plaint plutôt des effets du changement climatique, lesquels résulteraient de tout un système et entraîneraient des risques à l'échelle mondiale, dont la matérialisation, s'agissant d'individus particuliers, ne serait ni certaine ni précisément localisable. Or, avance le Gouvernement, la Convention ne prévoit pas la possibilité d'un examen *in abstracto* de la législation ou des mesures internes, y compris en matière environnementale (il cite notamment la décision *Caron et autres c. France*, n° 48629/08, 29 juin 2010). Il ajoute que le droit de recours individuel ne saurait avoir simplement pour objet de prévenir la possible survenance d'une violation future (il cite la décision *Aly Bernard et autres et Greenpeace – Luxembourg c. Luxembourg*, n° 29197/95, 29 juin 1999). Il considère qu'en l'espèce, en l'absence d'individualisation

de ses griefs, il est douteux que le requérant ait dûment épuisé les voies de recours internes.

62. Le Gouvernement considère qu'en tout état de cause le requérant ne démontre pas en quoi il serait ou sera personnellement touché par les effets et les risques allégués liés au changement climatique. Selon le Gouvernement, il est certes probable que le changement climatique affecte différemment les individus en fonction de leur lieu de résidence, de leurs conditions de vie et de leur état de santé, mais le requérant ne montre pas l'existence d'une menace sérieuse et précise pour sa santé et ses biens. À cet égard, indique le Gouvernement, le fait que le requérant évoque les risques qui menacent la commune de Grande-Synthe est insuffisant, d'autant que, ajoute-t-il, il n'est pas possible d'établir que l'intéressé y résidera encore ni quelle sera sa situation personnelle dans quelques années, *a fortiori* en 2040. Le Gouvernement relève en outre que, ni dans sa requête initiale devant la Cour, ni devant le Conseil d'État, le requérant n'a mentionné le fait qu'il souffrait d'asthme, et il estime donc que cet élément n'entre pas dans le champ de la présente affaire.

63. Concernant la question subsidiaire de la perte de la qualité de victime, le Gouvernement estime que la décision rendue par le Conseil d'État le 1er juillet 2021 a privé le requérant de la qualité de victime qu'il pouvait revendiquer. Il expose qu'en pratique cette décision a satisfait les prétentions formulées par le requérant devant les autorités internes et devant la Cour, puisqu'elle a admis la recevabilité de la requête introduite par la commune et y a fait partiellement droit. Il ajoute que cette décision a ouvert la possibilité d'un « contrôle de trajectoire » par le juge administratif, désormais compétent, dit-il, pour s'assurer du respect par l'État des objectifs climatiques fixés par l'Union européenne et par la législation nationale.

64. En outre, le Gouvernement souligne que, pour que l'article 2 trouve à s'appliquer, il doit exister un risque grave pour la vie. Il estime que cela vaut également en matière environnementale, où le danger pour la vie doit être grave, réel, imminent et clairement identifiable (il se réfère notamment aux arrêts *Brincat et autres*, précité, §§ 82-85, et *Boudaïeva et autres c. Russie*, nos 15339/02 et 4 autres, § 137, CEDH 2008 (extraits)). Selon le Gouvernement, le requérant n'a nullement démontré que, du fait du changement climatique, il était personnellement exposé à pareil risque grave, réel et imminent pour sa vie.

65. Concernant plus particulièrement l'article 8, le Gouvernement souligne que, pour que cette disposition trouve à s'appliquer, la mesure litigieuse doit toucher de manière directe et suffisamment grave les droits du requérant découlant de l'article 8 (vie privée, vie familiale et domicile) (il se réfère notamment à l'arrêt *Fadeïeva c. Russie*, no 55723/00, §§ 68-69, CEDH 2005-IV). Il estime que, si l'exposition de la commune de Grande-Synthe aux effets néfastes du changement climatique a été reconnue par le Conseil d'État, le requérant, en se contentant d'évoquer le fait que sa

résidence se situe sur le territoire de cette commune, ne démontre pas l'existence en l'espèce d'une telle atteinte directe et suffisamment grave à ses droits protégés par l'article 8. Selon le Gouvernement, le requérant n'a pas établi l'existence d'un lien direct entre, d'un côté, les omissions alléguées de l'État dans la réduction des émissions de GES et, de l'autre, sa vie personnelle. De plus, il n'aurait pas démontré qu'il a déjà subi des restrictions dans la jouissance de son domicile ou qu'il est personnellement concerné par les risques à venir (dans dix ou vingt ans) liés au changement climatique.

66. En toute hypothèse, le Gouvernement considère qu'aucune violation de l'article 2 ou de l'article 8 ne peut être retenue contre la France. Selon lui, on ne peut prétendre que la France ait manqué à ses obligations positives résultant de la Convention en ce qui concerne les mesures adoptées face aux effets du changement climatique. Le Gouvernement considère en particulier : a) qu'il existe un cadre législatif et administratif permettant d'évaluer les risques liés au changement climatique et d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES que la France s'est fixés ; b) que le droit national garantit la participation et l'information du public s'agissant des risques liés au changement climatique et de la détermination des politiques nationales en matière d'atténuation ; et c) que des recours effectifs permettent de contrôler le respect par la France de ses engagements en matière d'atténuation.

B. Le requérant

67. Le requérant soutient qu'il y a une urgence climatique et que cette urgence impose de réduire considérablement les émissions de GES. Il affirme qu'en sa qualité d'habitant de la commune de Grande-Synthe, il est directement et personnellement exposé à des risques majeurs d'érosion du littoral, d'inondation et de submersion marine. Selon lui, il ne fait aucun doute que la commune est vouée à la submersion dès 2030. Or, il estime que les autorités de l'État défendeur n'agissent pas suffisamment pour parer à ces risques. À cet égard, il fait observer que l'article 2 de la Convention trouve à s'appliquer dans la mesure où de tels phénomènes climatiques peuvent s'avérer mortels. Il ajoute que l'insuffisance de l'action de l'État pour lutter contre ces effets du changement climatique l'empêche d'envisager sereinement l'avenir dans son domicile, ce qui, dit-il, porte directement atteinte à sa vie privée et familiale protégée par l'article 8 de la Convention. Dans les observations qu'il a soumises à la Grande Chambre le 17 novembre 2022, il souligne en outre que, depuis 2020, il a développé un asthme allergique qui le rend particulièrement sensible à la pollution atmosphérique et aux effets des allergènes liés au changement climatique.

68. Lors de l'audience le requérant, en réponse aux questions posées par la Cour, a indiqué que, actuellement membre du Parlement européen, il réside à Bruxelles et non à Grande-Synthe. Il a déclaré n'être ni propriétaire ni locataire d'un bien immobilier sur le territoire de cette commune. Il a

toutefois ajouté que des liens familiaux le rattachaient à Grande-Synthe, où vit son frère et où il retournerait au terme de son mandat au Parlement européen, et qu'il se sentait par ailleurs lié à cette commune, dont il a été le maire pendant de nombreuses années. Il a par ailleurs expliqué qu'il avait saisi la Cour en sa qualité de maire de Grande-Synthe mais également en sa qualité de citoyen et d'habitant de cette commune. Il a ajouté qu'en tant qu'asthmatique, il subissait aussi à Bruxelles les effets du changement climatique.

69. Concernant la question d'une éventuelle perte de la qualité de victime du fait de la décision rendue par le Conseil d'État, le requérant argue qu'au niveau interne il n'a obtenu ni reconnaissance d'une violation de ses droits, ni réparation à cet égard. Il précise que son recours devant le Conseil d'État a été rejeté et qu'en tout état de cause la décision rendue le 1er juillet 2021 par la Haute juridiction, qui a fait partiellement droit aux demandes de la commune, n'a pas encore été exécutée.

70. Le requérant considère que le lien entre les droits de l'homme et le changement climatique est bien reconnu en droit international et en droit comparé. Il ajoute que les études scientifiques montrent clairement que le droit à la vie est menacé par le changement climatique. En ce qui le concerne, il estime que son droit à la vie protégé par l'article 2 se trouve en jeu eu égard, d'une part, à son exposition à un risque de submersion marine et, d'autre part, à un risque d'aggravation de son état de santé lié à son asthme.

71. Sur le terrain de l'article 8, le requérant soutient que l'inaction reprochée à l'État défendeur face aux effets du changement climatique l'expose à des conséquences néfastes sur sa vie privée et sa qualité de vie à son domicile. Il indique en particulier qu'il ne peut pas envisager sereinement l'avenir dans son habitation, exposée selon lui à un risque croissant de submersion marine. Il déclare par ailleurs que sa santé, déjà fragilisée par l'asthme, s'altère à mesure que les effets du changement climatique s'aggravent.

72. Le requérant soutient que le cadre législatif et administratif français actuel est insuffisant pour que puissent être atteints les objectifs nationaux de réduction des émissions de GES. Dans ce contexte, et eu égard également à la non-exécution de la décision du Conseil d'État, le requérant estime que l'État n'a pas mis en place le cadre législatif et administratif nécessaire, au mépris de ses obligations positives résultant des articles 2 et 8 de la Convention.

C. Les tiers intervenants

1. ENNHRI

73. Renvoyant aux observations qu'il a présentées dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres* (arrêt précité, §§ 382-385), l'intervenant soutient que l'élévation globale du niveau de la mer, les vagues de chaleur et

les crues des cours d'eau causées par le changement climatique d'origine humaine accroissent le risque de dommages corporels et de décès. Il expose que l'augmentation des taux de mortalité et de morbidité en France traduit l'effet immédiat et direct du changement climatique. En ce qui concerne la qualité de victime, l'intervenant considère qu'un risque prévisible d'élévation du niveau de la mer peut sérieusement mettre en danger la santé et la qualité de vie d'une personne à son domicile, ce qui caractérise selon lui une violation de l'article 8 de la Convention. Il ajoute que l'augmentation de la mortalité liée à la chaleur, notamment en France, représente un risque réel et immédiat de dommage lié au changement climatique, rendant applicable l'article 2 de la Convention. L'intervenant estime que dans le cadre de leurs obligations positives les États doivent prendre des mesures d'atténuation appropriées, et que la mise en œuvre de mesures d'adaptation au changement climatique ne suffirait pas à elle seule à satisfaire aux obligations positives résultant des articles 2 et 8.

2. OCT et Oxfam

74. Les intervenants ont présenté des observations communes pour la l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres* (arrêt précité, §§ 399-401) et la présente affaire.

II. APPRÉCIATION DE LA COUR

75. Il n'est nul besoin pour la Cour de répondre à tous les arguments avancés par le Gouvernement puisqu'en tout état de cause la requête du requérant est irrecevable, pour le motif exposé ci-après.

76. La Cour renvoie aux principes généraux relatifs à la qualité de victime, aux fins de l'article 34, des personnes physiques soulevant sous l'angle des articles 2 et 8 de la Convention des griefs liés au changement climatique, qui sont exposés dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres* (précité, §§ 487-488).

77. En l'espèce, il convient tout d'abord de noter que dans la procédure que le requérant a engagée en janvier 2019 devant le Conseil d'État, d'une part en son nom personnel et d'autre part en sa qualité de maire de la commune de Grande-Synthe, au nom et pour le compte de cette dernière, il a fondé ses griefs sur les conditions qui prévalaient localement dans la région où se trouve Grande-Synthe (paragraphes 13-18 ci-dessus). Il y soulignait en particulier le risque de submersion du territoire de la commune découlant, d'une part, de l'insuffisance de l'action gouvernementale en matière d'atténuation du changement climatique et, d'autre part, du fait que les infrastructures locales n'étaient pas dimensionnées pour faire face aux effets actuels du changement climatique. Il indiquait également que l'immeuble dans lequel il résidait se trouvait à moins de quatre kilomètres de la côte et que selon certaines projections il risquait d'être submergé à l'horizon 2040

en raison des effets du changement climatique. Il faisait valoir qu'il n'avait pas engagé le recours en qualité de simple citoyen mais en tant que justiciable ayant un intérêt à agir tangible car sa résidence était selon lui exposée, dans un avenir prévisible, à un risque réel d'inondations liées au changement climatique, ce qui aurait des répercussions sur son patrimoine et son cadre de vie (paragraphes 23 et 24 ci-dessus).

78. Le Conseil d'État a relevé que le secteur où se trouvait la commune était considéré comme relevant d'un « indice d'exposition aux risques climatiques qualifié de très fort » et qu'en raison de sa proximité immédiate avec le littoral et des caractéristiques physiques de son territoire, elle était exposée à moyenne échéance à des risques accrus et élevés d'inondations, à une amplification des épisodes de forte sécheresse avec pour incidence non seulement une diminution et une dégradation de la ressource en eau, mais aussi des dégâts significatifs sur les espaces bâtis, compte tenu des caractéristiques géologiques du sol. Il a ajouté que, si ces conséquences concrètes du changement climatique n'étaient 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, était de nature à justifier la nécessité d'« agir sans délai » (paragraphe 28 ci-dessus).

79. Cependant, alors qu'il a reconnu l'intérêt pour agir de la commune de Grande-Synthe, le Conseil d'État a conclu, eu égard à sa situation particulière, que le requérant ne justifiait pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir au seul motif que sa résidence actuelle se trouvait dans une zone susceptible d'être soumise à des inondations à l'horizon 2040. Il a suivi les conclusions du rapporteur public selon lesquelles rien n'indiquait quelle serait la résidence du requérant dans les années à venir, *a fortiori* dans 20 ans ou plus, de sorte que son intérêt paraissait affecté de façon trop incertaine (paragraphe 29 ci-dessus).

80. À l'aune des éléments déterminants de la qualité de victime tels que présentés dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres* (précité, §§ 487-488), la Cour ne voit pour sa part aucune raison de se départir des conclusions retenues par le Conseil d'État quant au caractère hypothétique du risque lié au changement climatique à l'égard du requérant.

81. En outre, il est essentiel de noter que, selon les déclarations qu'il a faites à l'audience en réponse aux questions des juges, le requérant s'est installé à Bruxelles à la suite de son élection au Parlement européen en mai 2019 (paragraphes 9 et 68 ci-dessus). Il n'est pas propriétaire, et n'est plus locataire, d'un bien à Grande-Synthe, et l'unique lien concret qui le relie actuellement à cette commune est le fait que son frère y réside. À cet égard, la Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, les frères et sœurs adultes ne peuvent se prévaloir du volet de l'article 8 relatif à la vie familiale, sauf à démontrer l'existence d'éléments supplémentaires de dépendance, ce

qui n'est pas le cas en l'espèce (voir, par exemple, *Mamasakhlisi et autres c. Géorgie et Russie*, nos 29999/04 et 41424/04, § 282, 7 mars 2023, avec d'autres références).

82. Par ailleurs, la Cour note que dans sa requête initiale, introduite le 28 janvier 2021 (paragraphe 1 ci-dessus), le requérant a indiqué une adresse à Grande-Synthe alors qu'à cette date il ne résidait plus dans cette commune mais à Bruxelles (paragraphes 9 et 68 ci-dessus). La Cour relève en outre la reconnaissance tardive par le requérant de l'incohérence entre son lieu de résidence effective et les arguments qu'il a soulevés dans sa requête devant la Cour, dans laquelle il faisait valoir que son habitation de Grande-Synthe était menacée de submersion et que la situation actuelle l'empêchait d'envisager sereinement l'avenir dans son domicile (paragraphe 67 ci-dessus).

83. Dans ces conditions, compte tenu du fait que le requérant ne justifie d'aucun lien pertinent avec la commune de Grande-Synthe et que, de surcroît, il ne vit pas en France actuellement, la Cour considère qu'en ce qui concerne les allégations de risques liés au changement climatique qui menaceraient cette commune, le requérant ne saurait prétendre, sous aucun des volets de l'article 8 susceptibles d'être pertinents (vie privée, vie familiale ou domicile), à la qualité de victime aux fins de l'article 34 de la Convention, et ce indépendamment de la qualité dont il se prévaut, que ce soit celle de citoyen ou celle d'ancien résident de Grande-Synthe. Les mêmes considérations s'appliquent en ce qui concerne le grief formulé par le requérant sur le terrain de l'article 2 de la Convention.

84. Eu égard au fait que toute personne, ou presque, pourrait avoir une raison légitime de ressentir une forme d'anxiété face aux risques futurs d'effets néfastes du changement climatique, juger que le requérant puisse prétendre à cette qualité de victime rendrait difficile de distinguer la défense des intérêts poursuivie par la voie de l'*actio popularis* – laquelle n'est pas reconnue dans le système de la Convention – des situations où il existe un besoin impérieux d'assurer la protection individuelle d'un requérant contre les atteintes que les effets du changement climatique pourraient porter à la jouissance de ses droits fondamentaux.

85. Quant à l'argument du requérant consistant à soutenir qu'il a présenté sa requête en sa qualité d'ancien maire de Grande-Synthe, la Cour renvoie à sa jurisprudence constante selon laquelle les autorités décentralisées qui exercent des « fonctions publiques », quel que soit leur degré d'autonomie par rapport aux organes centraux – ce qui s'applique aux collectivités territoriales, et notamment aux communes – sont considérées comme des « organisations gouvernementales » n'ayant pas qualité pour saisir la Cour sur le fondement de l'article 34 de la Convention (*Assanidzé c. Géorgie* [GC], no 71503/01, § 148, CEDH 2004-II, et *Slovénie c. Croatie* (déc.) [GC], no 54155/16, § 61, 18 novembre 2020, avec d'autres références). Par conséquent, et indépendamment du fait qu'il n'est plus maire de Grande-

Synthe, la Cour conclut que le requérant n'a pas la faculté de saisir la Cour d'une requête, ni de lui présenter un grief, pour le compte de cette commune.

86. Cela étant, et nonobstant les conclusions exposées ci-dessus en ce qui concerne la Convention, la Cour a pris note du fait que les intérêts des habitants de Grande-Synthe avaient en tout état de cause été défendus devant le Conseil d'État par leur commune sur le terrain du droit national.

87. En ce qui concerne enfin la condition asthmatique du requérant (paragraphes 62 et 67 ci-dessus), il convient de relever que cet argument ne figurait pas dans la requête initiale introduite devant la Cour et qu'il a été invoqué pour la première fois dans les observations que le requérant a soumises à la Grande Chambre le 17 novembre 2022. Cet élément constitue un grief nouveau et distinct et ne peut donc être regardé comme un développement du grief initial du requérant. En l'absence de toute information de nature à démontrer que le requérant a satisfait aux critères de recevabilité définis à l'article 35 § 1 de la Convention (article 47 §§ 3.1 b) et 5.1 du règlement), la Grande Chambre a limité son examen à « l'affaire » dont elle a été saisie en vertu de l'article 30 de la Convention.

88. En conclusion, il résulte des considérations qui précèdent que le grief du requérant, pour autant qu'il relève du champ de la présente affaire (paragraphe 87 ci-dessus), doit être déclaré irrecevable pour incompatibilité *ratione personae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 9 avril 2024.

Søren Prebensen Adjoint à la greffière	Síofra O'Leary Présidente