HAL
open science

“ Justice climatique et excès de pouvoir : quel accès au juge pour l’Humanité ? ”

Tiphaine Rombauts-Chabrol

▶ **To cite this version:**

Tiphaine Rombauts-Chabrol. “ Justice climatique et excès de pouvoir : quel accès au juge pour l’Humanité ? ”. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2021, pp.Étude 2207. hal-03505592

HAL Id: hal-03505592

https://hal.science/hal-03505592

Submitted on 23 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

JUSTICE CLIMATIQUE ET EXCÈS DE POUVOIR : QUEL ACCÈS AU JUGE POUR L'HUMANITÉ ?

Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL
Maître de conférences en droit public
CDED YS (UR 4216, Université de Perpignan Via Domitia)
CREAM (UR 2038, Université de Montpellier)

Dossier « Le contentieux climatique » - CREAM, Montpellier.
Publication : *JCP A* 2021, n° 26, étude 2207.

Avant de mesurer l'utilité substantielle du recours pour excès de pouvoir en matière de justice climatique, le requérant doit pouvoir accéder à ce juge. L'obstacle tiré du rejet fondamental d'une action populaire dans l'intérêt de la légalité entrave l'émergence d'une possibilité d'action climatique citoyenne devant le juge administratif de la légalité. Ainsi, l'ouverture palliative d'une action juridictionnelle médiatisée – par les collectivités ou les associations – paraît en-deçà des attentes liées à la protection du patrimoine commun de l'Humanité.

Le développement des contentieux climatiques à travers le monde a suscité une attente considérable vis-à-vis des juridictions françaises[1]. Alors que la doctrine tente de forger depuis plusieurs années les instruments et conditions de consécration d'une justice climatique dans l'Hexagone[2], deux affaires viennent de marquer la naissance de ce nouveau contentieux devant les juridictions administratives. La protection de l'environnement « patrimoine commun des êtres humains » – désormais élevée au rang d'objectif à valeur constitutionnelle[3] – passe également désormais par la possibilité de contester l'action de l'État devant le juge administratif. Avant même le jugement rendu par le Tribunal administratif de Paris le 3 février 2021 et tendant à la reconnaissance de la responsabilité de l'État pour la constitution d'un préjudice écologique du fait de l'insuffisance de son action contre le réchauffement climatique, c'est dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir qu'une première décision climatique a été rendue.

---

[1] *Cf.* nota. M. TORRE-SCHAUB, *Justice climatique. Procès et actions*, CNRS, coll. Débats, 2020 ; M. TORRE-SCHAUB, B. LORMETEAU, « Aspects juridiques du changement climatique : de la gouvernance du climat à la justice climatique », *JCP G*. 2019, 957 et 1385.

[2] *Cf.* dossier « Le contentieux climatique devant le juge administratif », *RFDA* 2019, n° 4, p. 629 et s. ; M. HAUTEREAU-BOUTONNET, E. TRUILHÉ-MARENGO, « Quel modèle pour le procès environnemental ? », *D.* 2017, 827.

[3] Cons. const., déc. 2019-823 QPC du 31 janv. 2020, cons. 4 ; note Ph. BILLET, *JCP A* 2020, étude 2156.

Alors que le recours pour excès de pouvoir a pu être jugé *inefficace* en matière de lutte contre les changements climatiques[4], l'affaire *Commune de Grande-Synthe*[5] a semblé récemment relativiser cette sentence en constituant même, pour certains commentateurs, un « tsunami juridique »[6] porteur de toutes les promesses. Né du silence gardé sur trois courriers adressés en 2018 au Président de la République, au Premier ministre et au Ministre de la Transition écologique et solidaire par la commune et son maire de l'époque individuellement, demandant que soient prises les mesures nécessaires au respect des engagements pris par la France pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre, ce litige inédit était porté par des requérants peu communs : une commune, son désormais ancien maire (citoyen et habitant), rejoints en intervention par deux autres communes et quatre associations.

Or, si le recours juridictionnel est susceptible de constituer une voie d'action pertinente et efficace face au changement climatique[7], il achoppe en excès de pouvoir sur la problématique de la recevabilité *ratione personae*. Le constat n'est pas nouveau[8] et l'affaire *Grande-Synthe* est loin d'avoir radicalement ouvert les portes du prétoire. Au contraire, elle met en lumière l'immense difficulté de porter devant le juge des prétentions attachées à la protection d'un bien de l'Humanité tout entière, au nom d'un « commun » que les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir imposent d'individualiser. Cette première décision effleure ainsi la question fondatrice de l'identification du requérant que le juge de l'excès de pouvoir estime légitime à le saisir en matière climatique.

Cette question est loin d'être anodine et présente un double visage. Processuel d'abord, elle implique de mesurer le dépassement nécessaire d'une jurisprudence, certes libérale, qui prohibe cependant l'accès au juge du citoyen au nom de la seule légalité. Substantiel ensuite, la notion d'intérêt à agir met en lumière l'insaisissabilité juridique du concept de « patrimoine commun » que le droit français comme international accole depuis longtemps à l'environnement pour proclamer une nécessité de protection, de préservation et de transmission aux générations futures qui n'implique pourtant pas, aujourd'hui, un accès au juge facilité. Si la portée essentielle de ce contentieux naissant réside, sans le moindre doute, dans la construction de la portée normative des objectifs de lutte contre le réchauffement climatique et dans la mesure du contrôle que le Conseil d'État estimera pouvoir réaliser sur leur suffisance et leur effectivité, la problématique de l'accès au juge ne doit pas être ignorée. En maintenant fermement son refus de l'action individuelle au nom du rejet de l'action populaire, le Conseil d'État ne permet une reconnaissance processuelle du « patrimoine commun » que médiatisée, par la construction d'un collectif intermédiaire encore appelé à largement évoluer.

---

[4] J.-Ch. ROTOUILLE, « Le contentieux de la légalité », *RFDA* 2019, p. 644.

[5] CE, 19 nov. 2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301 ; note M. TORRE-SCHAUB, *Energie Enviro. Infra*. 2020, étude 17 ; note R. RADIGUET, *JCP A*. 2020, comm. 2337 ; note J.-Ch. ROTOUILLE, *Dr. adm.* 2021, comm. 14 ; note H. DELZANGLE, *AJDA* 2021, p. 217 ; note S. CASELLA, *AJDA* 2021, p. 226.

[6] B. PARANCE, J. ROCHFELD, « Tsunami juridique au Conseil d'État. Une première décision "climatique" historique », *JCP G*. 2020, comm. 1134.

[7] *Cf.* S. MABILE, L. KARILA-COHEN, « Typologie du contentieux climatique en France », *Revue des juristes de Science-po* 2020, étude 13 ; M. TORRE-SCHAUB, « Les contentieux climatiques, quelle efficacité en France ? », *Energie Enviro. Infra*. 2019, étude 17.

[8] *Cf.* Ph. BILLET, « L'État, représentant naturel de l'intérêt environnemental ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, sept. 2015, hors-série n° 22.

I. L'HOSTILITÉ DISCUTABLE À L'ACTION INDIVIDUELLE

Si l'environnement est le patrimoine commun de l'ensemble des êtres humains, *qui* pour représenter l'Humanité dans le prétoire du juge de l'excès de pouvoir ? Parce qu'elle est dépourvue de toute personnalité juridique[9], l'Humanité doit compter sur la naissance d'un litige particulier susceptible de conduire le juge, à cette occasion, à œuvrer dans l'intérêt commun. Si l'assertion pourrait aisément essaimer dans de très nombreux contentieux publics à raison du jeu de l'intérêt général, elle acquiert une résonnance particulière face à la justice climatique, terrain où le rejet de l'action citoyenne se révèle sérieusement discutable.

A. L'obstacle classique de l'intérêt à agir citoyen

Substantiellement objectif dès sa construction au cours du XIXe siècle au regard de la nature du contrôle exercé sur certaines décisions administratives, le recours pour excès de pouvoir gagne en objectivité processuelle à la faveur d'un « moment 1900 »[10] qui va permettre l'émergence de litiges non strictement justifiés par la violation d'un droit subjectif individuel. Pour autant, le vaisseau amiral du contentieux administratif français ne se dévoiera jamais en instrument d'une action populaire dans l'intérêt de la légalité : le « procès fait à un acte », selon la célèbre formule de Laferrière, est toujours demeuré *un procès* avant tout, impliquant pour le juge de remplir un office autant déclenché que borné par le contenu et les contours d'une requête[11], qui ne saurait prospérer si celui qui l'introduit n'a aucun intérêt à obtenir l'annulation qu'il sollicite[12]. Partant, l'efficacité du recours pour excès de pouvoir tient pour beaucoup au libéralisme désormais traditionnel dont fait preuve le Conseil d'État dans l'ouverture de son prétoire. Cependant, cet équilibre délicat semble dans la période contemporaine pencher vers davantage d'exigence[13], augurant un funeste destin aux tentatives de recours relatifs à la lutte contre le changement climatique[14]. La décision *Grande-Synthe*, en déniant tout intérêt à agir à M. Carême à titre individuel – ancien maire et habitant de la commune – s'inscrit dans ce mouvement et confirme un rejet du contentieux climatique citoyen par la Haute juridiction.

Ce rejet déçoit une attente sociale forte mais confirme une jurisprudence décennale par laquelle le Conseil d'État refuse d'identifier dans le corpus du droit de l'environnement une assise textuelle à un intérêt à agir citoyen en la matière. En effet, s'il reconnaît pleine valeur constitutionnelle à l'article 2 de la Charte de l'environnement, le juge administratif refuse de considérer que l'affirmation selon laquelle « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement » aurait une portée processuelle et serait de nature à conférer par elle-même un titre à agir aux requérants[15]. La même rigueur sera opposée

---

[9] Sur ce point, v. J. CHARPENTIER, « L'humanité : un patrimoine, mais pas de personnalité juridique », *in* M. PRIEUR, C. LAMBRECHTS, *Les hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle ?*, éd. Frison-Roche, 1998, p. 17.

[10] F. MELLERAY, « À propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif. Le "moment 1900" et ses suites », *AJDA* 2014, p. 1530.

[11] *Cf.* W. LELLIG, *L'office du juge administratif de la légalité*, thèse Montpellier, 2015.

[12] Au sens de H. MOTULSKY, « Le droit subjectif et l'action en justice », *APD* 1964, p. 215.

[13] V. nota. E. LANGELIER, « Particularisation, généralisation… et particularisation du contentieux administratif : propos dubitatifs à la lumière de l'intérêt à agir », *JCP A*. 2015, 2345.

[14] J.-Ch. ROUTOUILLE, « Le contentieux de la légalité », *op. cit.*

[15] CE, 3 août 2011, *Association « Vivre à Meudon » et a.*, n° 330566, 333050 ; note P. TROUILLY, *Environnement* 2011, comm. 124.

à l'article 7 de la Charte et aux termes de l'article 9 de la convention d'Aarhus[16]. Faute pour le code de l'environnement, en particulier, de consacrer un droit spécifique d'accès au juge de chaque citoyen pour mettre en œuvre le « devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement » (art. L. 110-2, al. 2), les recours individuels en matière de lutte contre le changement climatique ont vocation à buter contre l'obstacle dirimant du refus du « recours d'utilité publique »[17].

La recevabilité *ratione personae* s'entend à la fois de la *qualité* et de l'*intérêt* qu'excipe le requérant pour justifier de la légitimité de son action. Outre sa capacité juridique, la première s'attache à s'assurer que le requérant participe d'un cercle d'intéressés déterminé entretenant un lien objectif étroit avec l'objet de l'acte contesté. Cette seule qualité suffit parfois, eu égard à la nature du lien unissant l'acte et la catégorie, comme c'est le cas du contribuable local face à une décision aggravant les dépenses de la collectivité en question[18]. Autrement, le requérant doit démontrer outre cette qualité – ou en lieu et place d'elle – que « l'acte attaqué l'affecte dans des conditions suffisamment spéciales, certaines et directes »[19]. Comme l'indiquait le commissaire du gouvernement Chenot, s'il n'est pas exigé du justiciable qu'il invoque un intérêt qui lui soit strictement personnel et exclusif, le spectre de l'action populaire impose qu'il s'inscrive « dans un cercle où la jurisprudence a admis des collectivités toujours plus vastes d'intéressés sans l'agrandir toutefois à la dimension de la collectivité nationale »[20]. Or, le caractère *commun* d'un patrimoine dont la garde est administrée au nom des « êtres humains », de « l'humanité » ou des « générations futures » se heurte frontalement à ces barrières procédurales classiques.

B. La construction envisageable d'un intérêt à agir environnemental

Il ne suffit pas d'être particulièrement investi dans les questions environnementales et de publier de nombreux articles témoignant de son engagement solide en faveur de la préservation de la faune sauvage pour justifier d'un intérêt à agir en matière environnementale[21], à l'instar du simple « citoyen »[22] ou du défenseur de la légalité[23], mais contrairement au proverbial « campeur »[24]. Avoir été maire d'une commune particulièrement exposée au changement climatique et y avoir sa résidence personnelle ne changent pas la donne[25]. Dès lors que ni la propriété, ni les activités du requérant ne lui permettent de démontrer un intérêt personnel suffisamment spécial et direct, tout recours individuel est voué à l'échec sans le secours d'un raisonnement catégoriel dessiné par le juge ou décidé par le législateur.

La fermeté de cette position du Conseil d'État peut décevoir : reconnaître la faculté à tout citoyen de le saisir de questions attachées à la légalité de la lutte contre le changement climatique porterait, certes, une ouverture du prétoire à de très nombreux requérants, mais pour

---

[16] CE, 26 oct. 2015, *M. A.*, n° 392550 ; note M. DEFFAIRI, *Energie Enviro. Infra*. 2016, comm. 12.
[17] Selon la formule de R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, 13e éd., coll. Domat droit public, Montchrestien, 2008, p. 230 et s.
[18] CE, 29 mars 1901, *Casanova*, Rec. p. 333, note M. HAURIOU, *S.* 1901, III, p. 73.
[19] Concl. J. THÉRY sur CE, sect., 28 mai 1971, *Damasio*, au *Rec. Lebon* p. 391.
[20] Concl. B. CHENOT sur CE, 10 févr. 1950, *Sieur Gicquel*, au *Rec. Lebon* p. 99.
[21] CE, 26 oct. 2015, *M. A.*, préc.
[22] CE, 6 oct. 1965, *Marcy*, Rec. p. 493 ; CE, 23 sept. 1983, *Lepetit*, Rec. p. 372.
[23] CE, 17 janv. 1951, *Morin*, Rec. p. 800.
[24] CE, 14 févr. 1958, *Abisset*, Rec. p. 98.
[25] CE, 19 nov. 2020, *Commune de Grande-Synthe*, préc.

un nombre très restreint de décisions. Aussi, *l'action citoyenne climatique* diffère de l'action populaire. Un courant doctrinal, gagnant en importance cette dernière décennie, dénonce l'inanité de la reconnaissance juridique d'un *patrimoine commun* dont la justiciabilité est particulièrement faible. Cette « incantation grandiloquente » aux atours de « mensonge créateur »[26] serait au mieux une « notion analytique » sans effet de droit, ayant pour fonction de symboliser une « valeur collective » non-marchande de l'environnement qu'il appartient à l'État de préserver en gardien innommé[27]. En ce sens, l'État assumerait une forme de rôle fiduciaire envers l'environnement – ou le climat – dans un double objectif de protection immédiate des êtres humains et de préservation au nom des générations futures. Puisant ses racines dans la théorie du *Public trust* de *common law*[28], « l'essentiel du concept réside dans la conservation et la transmission de la nature à l'humanité future, et cela indépendamment de toute question de souveraineté et de droit de propriété »[29]. L'État-gardien se doit donc d'adopter des règles protectrices et de les (faire) respecter ; sa responsabilité à l'égard du patrimoine collectif dont il a la charge – qui ne se fond pas dans l'acception classique de la défense de l'intérêt général – s'exerçant pour le compte des bénéficiaires du *trust*, ceux-ci doivent pouvoir accéder au juge, non pour exiger un bénéfice individuel immédiat mais exiger d'un tiers impartial qu'il mesure la suffisance et l'efficacité de la gestion du « bien commun » réalisée pour leur compte collectif, même abstrait. Non seulement une telle analyse plaide en faveur de l'ouverture du prétoire au citoyen pour exiger le contrôle de la régularité des mesures étatiques pour lutter contre le changement climatique, mais elle démontre combien un contentieux de légalité – téléologique et résolument tourné vers un avenir possiblement lointain – est nécessaire à côté du contentieux de la responsabilité.

Or, l'objection fondée sur le rejet de l'action populaire paraît davantage incantatoire que dirimante. D'abord, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de reconnaître un intérêt à agir non borné, s'agissant par exemple du refus du gouvernement de réaliser et rendre public le bilan économique et social d'un grand projet d'infrastructure, pourtant obligatoire et enfermé dans un délai légal. La Haute juridiction a considéré que « eu égard à l'objet de ces dispositions », la décision de refus « peut être contestée par toute personne devant le juge de l'excès de pouvoir »[30]. Ensuite, certaines analyses catégorielles consacrent quasiment une action populaire : tel est le cas des contribuables, dont la qualité ne se dissout que dans sa dimension nationale. Nul besoin de démontrer une incidence spéciale ou directe de la décision aggravant les dépenses communales sur la charge fiscale supportée personnellement par le requérant ; le lien économique est ici purement théorique et a permis en 1901 à la fois un renouvellement du recours pour excès de pouvoir et, d'un point de vue plus pragmatique, un contrôle accru des décisions communales – et des actes de tutelle sur elles[31].

---

[26] J. MORAND-DEVILLER, « L'environnement, notre patrimoine commun. Quelle gouvernance ? Quelles obligations pour l'État gardien ? », *in* P. HALLEY (dir.), *L'environnement, notre patrimoine commun et son État gardien*, éd. Yvon Blais, Québec, 2012, p. 3.

[27] *Cf.* G. MARCOU, « Patrimoine commun et État gardien. Quels équivalents en droit public français ? », *in* P. HALLEY (dir.), *op. cit.*, p. 181.

[28] *Cf.* spéc. F.-X. FORT, « L'État fiduciaire et l'obligation de protéger l'environnement », *in* P. Halley (dir)., *op. cit*., p. 150 ; v. aussi J. ROCHFELD, « Procès climatique : une voie pour le commun ? », *Revue des juristes de Sciences-po* 2020, étude 18 ; E. CORNU-THENARD, « Eléments sur l'apport de la doctrine américaine du public trust à la représentation de l'environnement devant le juge », *VertigO la revue électronique des sciences de l'environnement*, sept. 2015, hors-série n° 22.

[29] F.-X. FORT, *op. cit*., p. 166.

[30] CE, 4 oct. 2017, *Ibanez*, n° 403537.

[31] *Cf.* S. REGOURD, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, thèse Toulouse, 1978, coll. Bibl. de droit public, t. 142, LGDJ, 1982.

Peut-on avancer qu'en matière de lutte contre le changement climatique, derrière un contentieux de légalité objective se dissimule mal la volonté de remettre entre les mains du juge de l'excès de pouvoir le contrôle de données confinant à l'opportunité politique, nationale et internationale ? A tout le moins, il est constant que le juge ne l'ignore point. S'il confirme le rejet d'un intérêt à agir individuel dans l'affaire *Grande-Synthe*, cette occasion manquée est doublement contrebalancée par l'admission de la recevabilité *ratione materiae* – il aura suffi de solliciter une action du gouvernement pour que son silence permette au juge de la légalité d'intervenir – et l'admission de circonstance de l'action portée par une collectivité territoriale.

II. LA PROMOTION PALLIATIVE DE L'ACTION COLLECTIVE

Les obstacles à l'action citoyenne devant le juge de l'excès de pouvoir sont importants et malgré la pertinence des arguments plaidant en faveur de la construction d'une forme d'action climatique citoyenne, il est un pas que la jurisprudence classique comme naissante n'entend pas franchir. Toutefois, particulièrement attentif aux enjeux soutenant les contentieux climatiques et fidèle à sa volonté de ne pas interdire absolument l'accès d'une problématique à son prétoire, le Conseil d'État a ouvert le contentieux climatique à une action médiatisée par une personne morale. Cependant, la reconnaissance de l'intérêt à agir des collectivités territoriales n'allant pas de soi, il est probable que ce contentieux se développe davantage à l'avenir sous l'effet de recours portés par des associations.

A. La reconnaissance circonstancielle de l'intérêt à agir des collectivités territoriales

Avant la décision *Grande-Synthe*, considérer que les collectivités territoriales disposent d'un intérêt à agir dans le cadre de contentieux climatiques n'avait rien d'évident. De ce point de vue, la décision est remarquable. En effet, il est constant qu'une collectivité territoriale n'est pas libre du choix du titre auquel elle saisit le juge administratif : elle ne peut le faire qu'en cette qualité[32] et son intérêt à agir sera donc toujours analysé du triple point de vue de sa spécialité – en lien avec son ressort géographique et sa population – et du caractère suffisamment direct et certain des effets de l'acte contesté sur les intérêts dont elle a la charge[33]. La réunion de ces conditions pose deux difficultés principales.

La première a été largement commentée[34] à la suite de la décision *Grande-Synthe* : le réchauffement climatique – phénomène mondial et au temps long – est-il de nature à caractériser une atteinte suffisamment spéciale, directe et certaine aujourd'hui ? Sur ce point, le Conseil d'État a largement circonstancié son examen, en prenant en considération la littérature scientifique qui place la commune requérante parmi les plus exposées aux risques attachés au réchauffement climatique (caractère spécial et direct), jugeant celui-ci « inéluctable » comme le sont ses effets sur dix ou vingt ans (caractère certain).

La seconde difficulté apparaît à la résolution de la première : l'intérêt à agir d'une commune s'analyse au regard des effets de l'acte attaqué sur les intérêts dont elle a la charge. Dès lors

---

[32] CE, sect., 13 déc. 2006, *Commune d'Issy-les-Moulineaux*, n° 264115 ; concl. C. VEROT, *RFDA* 2007, p. 26 ; chron. J. BOUCHER, F. LENICA, *AJDA* 2007, p. 367.
[33] Chron. J. BOUCHER, F. LENICA, *op. cit.*
[34] V. nota. R. RADIGUET, *op. cit.* ; Ch. ROTOUILLE, *op. cit.*

que la commune de Grande-Synthe dispose d'une qualité à agir exclusive et peu opérante qui impose de reconnaître sa recevabilité sur le terrain exclusif de son intérêt à agir, cela implique qu'elle défend des intérêts d'une nature profondément différente de ceux du requérant individuel qui, pour les mêmes motifs, se voit fermer la porte du prétoire. Pour le dire simplement, comment justifier que les effets sur le territoire et la collectivité des habitants de Grande-Synthe donne intérêt à agir à la commune et non à l'un de ses habitants ? C'est en effet moins l'intérêt public local, attaché à l'exercice des compétences – générale ou d'attribution – de la commune qui est affectée par le changement climatique que l'intérêt propre, presque patrimonial, de la personne morale. Largement subjectif[35], ce type d'intérêt n'est pas d'une nature profondément différente de celui du propriétaire individuel. Sauf à considérer qu'une commune a vocation à représenter, indépendamment des compétences qui sont les siennes, l'intérêt collectif (de ses habitants ou d'une collectivité plus vaste encore) contre l'inaction de l'État – saut qualitatif que la décentralisation à la française n'a jamais franchi – la solution de la décision *Grande-Synthe* mérite d'être lue avec prudence. D'aucuns ont pu considérer que le Conseil d'État, dans cette affaire, « instrumentalise l'intérêt à agir en raison de la charge politique de l'affaire »[36]. A tout le moins, le Palais-Royal n'a pas entendu fermer son prétoire au contentieux climatique ; pour l'ouvrir, il n'avait de choix ici qu'entre un particulier et une commune. Inférer de cette première décision que les collectivités territoriales ont vocation à porter ce contentieux « du commun » instille dans la relation entre l'autorité centrale et les personnes publiques décentralisées une dimension éminemment politique dont le prétoire du juge de l'excès de pouvoir n'est traditionnellement pas le réceptacle.

B. La consécration attendue de l'intérêt à agir associatif

L'obligation climatique[37] qui pèse sur l'action de l'État au nom de bénéficiaires juridiquement innommés suggère une action contentieuse collective[38], qui a davantage vocation à être portée par le truchement de l'engagement associatif[39] que par les collectivités territoriales. En effet, l'intérêt à agir des associations. A l'image d'une commune – et contrairement au requérant individuel dont la situation personnelle à un horizon de vingt ans est inconnue – la stabilité que confère la personnalité morale à une association permet d'envisager que le caractère suffisamment certain de son intérêt à agir ne fera pas grande difficulté. Surtout, les effets de l'acte contesté seront analysés au regard des statuts et activités de l'association : l'atteinte est donc aisée à démontrer s'agissant d'organismes qui œuvrent statutairement en faveur de la protection de l'environnement et inscrivent leur action dans une perspective de temps long. Plus encore, celles des associations titulaires de l'agrément prévu à l'article L. 141-1 du code de l'environnement bénéficient d'une qualité assouplissant largement l'examen de leur intérêt à agir, aux termes de l'article L. 142-1 du même code.

Sur ce point, la décision *Grande-Synthe* éclaire peu l'observateur : plusieurs associations sont intervenues à l'instance, leur intérêt à intervenir – examiné traditionnellement avec plus de

---

[35] *Cf.* N. FORT, *L'intérêt propre des personnes publiques*, thèse Montpellier, 2019.
[36] Ch. ROTOUILLE, « Le recours pour excès de pouvoir au service de la lutte contre le réchauffement climatique ? », *Dr. adm*. 2021, comm. 14.
[37] *Cf.* Ch. HUGLO, « L'obligation climatique en France et l'affaire de Grande-Synthe », *Energie Enviro. Infra*. 2021, étude 12.
[38] Au sens de l'intérêt collectif permis depuis CE, 28 déc. 1906, *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges*, concl. ROMIEU, *Rec. Lebon* p. 977 ; note G. JEZE, *RDP* 1907, p. 25.
[39] *Cf.* L. DUTHEILLET DE LAMOTHE, « Le contentieux en droit de l'environnement mené par les associations devant le Conseil d'État », *RJE* 2019, numéro spécial, p. 39.

bienveillance que l'intérêt à agir – a fort logiquement été reconnu rapidement au regard de la formulation de leurs statuts respectifs. Tout au plus a-t-il pu être remarqué que le Conseil ne faisait pas le partage, parmi les intervenants, entre les associations agréées pour la protection de l'environnement et les autres, démarche qui devrait naturellement reparaître à l'occasion de contentieux dans lequel elles seront de véritables parties. La contestation associative a pour elle le mérite de réconcilier les impératifs de la recevabilité propres à l'excès de pouvoir et la construction d'une dimension collective opérationnelle du concept de « patrimoine commun » sur le plan processuel. Nul doute que les prochaines étapes du développement de la justice climatique en France devront dessiner le rôle des associations dans ce contentieux. Le jugement du Tribunal administratif de Paris du 3 février 2021 dans le recours dit de « l'affaire du siècle » est d'ailleurs étonnant de ce point de vue : recours d'associations en responsabilité extra-contractuelle, il conduit le Tribunal délaisser le terrain classique de l'identification du droit lésé – pratiquement impossible à identifier face à un préjudice collectif justement porté par une association – au profit d'une analyse de l'intérêt à agir, au sens certes de l'article 1248 du code civil mais qui ne manque pas de mobiliser des outils d'analyse issus de l'excès de pouvoir. Si le parallèle entre les deux solutions, du point de vue de la recevabilité, ne peut être poussé plus avant sans forcer l'analyse, l'étonnement suscité en doctrine par ce raisonnement[40] suffit à rappeler l'imbrication de l'équation. Saisir le juge d'un contentieux climatique nécessite d'individualiser[41] l'environnement à la mesure du requérant ; ouvrir à chaque citoyen l'action climatique au nom de l'Humanité *dépositaire perpétuelle* de l'environnement semble, pour l'heure, assimilée à une forme d'action populaire pourtant surmontable.

« En somme, vous veillez à ce que la porte ne soit pas trop grande ouverte, mais vous répugneriez aussi à ce qu'elle soit complètement fermée » résumait à l'adresse de la Haute juridiction Célia Vérot en 2006[42]. L'accès au recours pour excès de pouvoir en matière climatique, au nom d'un patrimoine commun dont l'État est le gardien, ne peut être l'affaire de chacun mais doit pouvoir être l'affaire de tous, à condition d'une médiation préalable. En réalité, la position du juge administratif n'a rien de confortable dans ce contentieux naissant. La solution (temporaire) de la décision *Grande-Synthe* démontre la pertinence au fond du recours au juge de la légalité en la matière. En revanche, la nécessité d'une dimension collective de ce type de recours ne doit pas conduire à attendre du juge de l'excès de pouvoir plus que ne permet son office : gardien de la légalité, il ne saurait assumer le contrôle démocratique – au nom du peuple – de l'action politique du gouvernement, qui incombe à la représentation nationale.

*

[40] *Cf.* R. RADIGUET, « Affaire(s) du siècle ? Ne vendons pas la peau du caribou… », *RJE* 2021, n° 2, p. 413.
[41] Expression empruntée à Ph. BILLET, « L'État, représentant naturel de l'intérêt environnemental ? » *op. cit.*
[42] Concl. *op. cit.*