



HAL
open science

”Le quinquennat de l’urgence climatique? retour critique sur les intentions et les actes du président Macron”

Christel Cournil

► **To cite this version:**

Christel Cournil. ”Le quinquennat de l’urgence climatique? retour critique sur les intentions et les actes du président Macron”. *Revue juridique de l’environnement*, 2021, NS, pp.167-186. hal-04078568

HAL Id: hal-04078568

<https://hal.science/hal-04078568v1>

Submitted on 23 Apr 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.

LE QUINQUENNAT DE L'URGENCE CLIMATIQUE ? RETOUR CRITIQUE SUR LES INTENTIONS ET LES ACTES DU PRÉSIDENT MACRON

Christel COURNIL

Professeure des universités de droit public

Membre du LASSP, Université de Toulouse, Sciences Po Toulouse, Toulouse, France

Membre associé à l'IDPS et à la Structure fédérative les Communs (Université Sorbonne Paris Nord), participante au projet CLIMARM et membre du projet ANR PROCLIMEX¹

Résumé Si le premier « quinquennat Macron » a inscrit l'urgence climatique et écologique dans la loi en plaçant sa gouvernance au plus haut sommet de la prise de décision de l'exécutif attestant ainsi de bonnes intentions, ces dernières ne sauraient suffire tant l'effort à fournir est considérable pour tenir la trajectoire « 1.5 ». Des innovations institutionnelles (Convention citoyenne pour le climat, Conseil de défense écologique, Haut conseil pour le climat) ont été tentées pour affronter cette urgence. Les attentes citoyennes indubitablement engagées dans une démarche de mutation pour nos modes de vie de demain se sont heurtées à l'inadaptation du mode de fabrication de la loi et à la « myopie de notre démocratie » incapable de prendre le « souci du long terme ». Le temps politique qu'offre ce quinquennat n'a pas permis une action climatique assez rapide et radicale pour affronter la crise existentielle qui menace l'humanité.

Mots clés : Urgence climatique et écologique, Président Macron, Déclaration d'urgence, politiques climatiques, Convention citoyenne pour le climat, Conseil de défense écologique, Haut conseil pour le climat, Loi climat et résilience, démocratie environnementale.

Summary *The five-year term of climate emergency? Critical review of the intention and acts of President Macron. If the Macron's mandate has enshrined the climate and ecological emergency in French law by placing its governance at the highest point of executive decision-making, thus attesting to good intentions, it isn't enough to maintain the "1.5" trajectory. Institutional innovations (Citizen's Convention for the Climate, Ecological Defense Council, High Council for the Climate) have been attempted to face this emergency. Citizens' expectations engaged in a process of change for our future lifestyles have come up against the unsuitability of the way in which the law is made and the "myopia of our democracy" unable to take the "concern for the long term". The political time of Macron's mandate has not*

¹ Cette recherche a été financée en tout ou partie, par l'Agence nationale de la recherche (ANR) au titre du projet ANR-21-CE03-0011-01.

allowed for rapid and radical enough climate action to face the existential crisis that threatens humanity.

Keywords: *Climate and ecological emergency, President Macron, Declaration of emergency, climate policies, Citizen's climate convention, Ecological defense council, High council for the climate, Climate and resilience law, environmental democracy.*

« On est en train de perdre la bataille. On le sait. (...) On ne va pas assez vite et c'est ça le drame ! (...) Là où on s'est engagés à une augmentation de 1,5 °C, si on continue sur notre lancée, on est à 3 ou 3,5 °C »,

Discours d'Emmanuel Macron, *One Planet Summit*, 12 décembre 2017

« Urgence climatique : rejoignez la résistance ». C'est ainsi que Greenpeace France a nommé l'une de ces dernières campagnes de plaidoyer ; cette organisation ne se mobilise en effet plus seulement sur les changements climatiques, mais désormais sur l'urgence pour faire réagir davantage les pouvoirs publics. Ce glissement sémantique a également gagné du terrain auprès du grand public depuis la forte médiatisation du « mouvement climat » né courant 2018 avec le réveil écologique, les marches et les grèves menées par la jeunesse avec comme figure emblématique à sa tête, l'icône Greta Thunberg.

Depuis deux décennies, les experts du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ont, quant à eux, documenté scientifiquement l'urgence et avec une particulière gravité au sein des trois derniers rapports spéciaux². Le résumé à l'attention des décideurs du rapport spécial³ « 1.5 » et le sixième rapport⁴ en disent long sur la situation catastrophique qui découle des conséquences délétères d'un réchauffement planétaire au-delà d'1,5 °C à la fois sur les écosystèmes et les sociétés humaines. Ils interrogent en creux comme jamais dans sa longue histoire le sort de l'humanité exposée aux risques climatiques et soulèvent pertinemment la question de l'urgence de la nouvelle gouvernance à mener. En France, cette urgence a même conduit certains scientifiques à sortir de leur réserve académique et en appeler à l'action, à la désobéissance civile voire à la rébellion⁵.

2 Rapports spéciaux portant respectivement sur *l'impact d'un réchauffement global de 1,5 °C, sur les liens entre le changement climatique, la désertification, la dégradation des terres, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et sur les liens entre le changement climatique, les océans et la cryosphère attestent de dégradations et des atteintes sans précédent de nos écosystèmes et de nos conditions de vie sur terre*, site du GIEC : <https://www.ipcc.ch/>.

3 Résumé à l'attention des décideurs sur le rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C.

4 GIEC, *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*.

5 V. en ce sens la Tribune de 1 000 scientifiques français, « Face à la crise écologique, la rébellion est nécessaire », *Le Monde*, 15 mars 2020. V. le mouvement récent :

L'urgence climatique n'est toutefois qu'une facette⁶ d'une urgence écologique plus globale renseignée par de nombreux rapports remis à l'attention de nos gouvernants⁷. Par exemple, les atteintes à la biodiversité⁸ et les risques de zoonoses⁹ ont été encore récemment moult fois documentés par les experts. Et la crise sanitaire planétaire que nous traversons n'est que la partie émergée de l'iceberg d'une crise plus profonde et silencieuse causée par l'action destructrice de nos modes de vie sur les milieux naturels et le vivant.

L'urgence climatique a pourtant été très tôt exprimée¹⁰ à travers la nécessité d'une coopération internationale dès les années 80. Le « schisme de réalité »¹¹ et la procrastination¹² des gouvernants pendant ces longues années de négociations internationales au sein des Conférences des Parties (COP) ont enrayé la possible sortie de cet « état d'urgence climatique ». Dans son discours lors du Sommet mondial pour l'action climatique en 2019 à New York, le Secrétaire général des Nations unies António Guterres estimait en ce sens que « l'urgence climatique est une course que nous sommes en train de perdre, mais nous pouvons la gagner ». C'est aussi le pari que cherche à relever la Présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen, avec sa feuille de route pour 2050 (Pacte vert pour l'Europe) et l'adoption de son « Paquet climat »¹³ afin de faire face sur le plan continental à l'urgence climatique déclarée.

L'entrée dans l'ère de l'anthropocène¹⁴ ou plutôt celle du Capitalocène¹⁵ place les gouvernants face à une situation des plus complexes que doit relever l'humanité en raison de l'ampleur des transitions écologiques et socioéconomiques à accomplir,

<https://scientistrebillion.com/>.

6 V. Tribune de C. Amblard, « L'urgence environnementale ne se réduit pas à l'urgence climatique », *Le Monde*, 4 février 2021.

7 V. en ce sens les récents Rapports d'information du Sénat « Eau : urgence déclarée », n° 616/2016, Rapport d'information « Risques naturels majeurs dans les outre-mer » n° 688/2018, Rapport d'information sur la lutte contre la pollution de l'air n° 412/2018, Rapport « L'adaptation de la France aux règlements climatiques à l'horizon 2050 », n° 511/2019.

8 IPBES, *Rapport d'évaluation mondiale sur la biodiversité et les services écosystémiques de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques*, 2019.

9 D. Thierry, « Atteintes à la biodiversité et risques épidémiques », *RJE*, numéro spécial 2020, p. 81-93.

10 N. Rich, *Perdre la Terre, une histoire de notre terre*, Seuil, éd. du sous-sol, 2019.

11 S. C. Aykut et A. Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

12 C. Cormier, *Climat, la démission permanente. De « notre maison brûle »... à la Convention citoyenne pour le climat, vingt ans de politiques climatiques*, éd. Les éditions Utopia, décembre 2020.

13 « Fit for 55 » Ajustement à l'objectif 55 présenté en juillet 2021.

14 C. Bonneuil et J.-F. Fressoz, *L'événement Anthropocène : la Terre, L'histoire et nous*, éd. Seuil, 2013.

15 A. Campagne, *Le Capitalocène. Aux racines historiques du dérèglement climatique*, Éditions Divergences, 2017, 210 p.

des secteurs à transformer, des acteurs (publics et privés) à impliquer ou encore des échelles de gouvernances à « coaliser ». Tout ceci dans un contexte politique très tendu sur les plans social, sécuritaire, démocratique et désormais sanitaire avec la pandémie mondiale liée à la covid-19. Le relèvement de cette urgence climatique est donc incontestablement le plus important défi pour le genre humain en termes de transformation sociétale à (ré)inventer. Et en cas d'échec, ce sont les acquis démocratiques qui pourraient être malmenés avec les contraintes environnementales qui vont accroître les tensions sociales ; le facteur temps et l'urgence exacerbant la « contraction démocratique »¹⁶. Plus on attend en remettant à demain la décision ou son exécution que l'urgence exige aujourd'hui, plus l'action sera difficile à être menée et acceptée tant elle impactera nos droits et libertés fondamentales individuelles¹⁷ édifées jusqu'ici dans notre État de droit. La récente décision rendue par la Cour constitutionnelle allemande¹⁸ évoque en creux ce point essentiel en soulignant combien nos libertés les plus élémentaires sont mises à mal par la crise climatique y compris nos libertés futures, en convoquant *in fine* une interprétation inédite des droits de l'Homme des générations futures. C'est également la position de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme qui, dans son avis intitulé « urgence climatique et droits de l'Homme »¹⁹, évoque les conséquences sur nos droits fondamentaux²⁰ et propose des pistes d'action pour la France.

Sans aucun doute, l'urgence climatique nous conduit à réinventer aujourd'hui la place du citoyen dans la cité ainsi que celle des autres parties prenantes dans la « fabrique du droit climatique »²¹ de demain. Force est de constater que cette nécessité de nouveau rôle a été entendue dans la seconde partie du premier « quinquennat Macron » avec la mise en place de la Convention citoyenne pour le climat (CCC).

Pourtant, d'abord comme ministre de l'Économie et de l'Industrie puis comme candidat à la présidentielle, Emmanuel Macron n'a pas laissé paraître une grande appétence et sensibilité particulière pour l'écologie. Certes son programme de campagne sur la transition écologique²² faisait le constat de « l'urgence mondiale »

¹⁶ B. Villalba, « L'écologie politique face au délai et à la contraction démocratique », *Écologie & politique*, 2010/2, n° 40, p. 95.

¹⁷ Comme le droit de propriété, la liberté d'entreprendre (la fin nécessaire de la mise sur le marché de produits et de biens carbonés), la liberté de circulation (choix de déplacement face à la nécessité de réduire drastiquement les émissions de GES des vols aériens), liberté du choix de l'alimentation (face à la nécessité de baisser drastiquement la consommation de viande), etc.

¹⁸ Federal Constitutional Court, décision du 24 mars 2021, *Neubauer v. Allemagne*.

¹⁹ Avis CNCDH adopté le 27 mai 2021.

²⁰ V. double numéro spécial à paraître à la JEDH n° 1 et 2 en 2022 sur les droits de l'Homme au service de l'urgence climatique. V. aussi les communications du colloque sur ce thème mises en ligne sur YouTube : <https://www.youtube.com/playlist?list=PLTM3YK5P5ijPrIhqvGgsTSGpMgHfzRSwY>.

²¹ C. Cournil, *La fabrique d'un droit climatique au service de la trajectoire « 1.5 »*, Pédone, 2021, 510 p.

²² V. <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/environnement-et-transition-ecologique>.

qu'il qualifiait « d'urgence française » en la plaçant au côté de ses autres nombreuses promesses. Sans doute avec le concours de son ancien ministre Nicolas Hulot, il a su instrumentaliser la situation que commande l'urgence écologique au plan international en l'utilisant comme une arme politique d'opposition lors de l'arrivée du climatosceptique Président américain Donald Trump. Ce positionnement stratégique dans la diplomatie climatique face à l'annonce du retrait des États-Unis de l'Accord de Paris l'a très vite installé en position de leadership mondial recevant même en 2018 le prix de « Champion de la Terre » par le Programme des Nations unies pour l'environnement. Le slogan désormais célèbre *Make Our Planet Great Again* ainsi que l'organisation du premier *One Planet Summit* (Sommet pour la finance climat) en France en décembre 2017 ont fait entrer l'urgence climatique par le « haut » au tout début du premier « quinquennat Macron ».

À partir de ce constat, il nous a semblé pertinent de questionner alors comment le traitement politique et juridique de cette urgence climatique se poursuit tout au long de son mandat²³ ? Est-il le « champion » de la lutte climatique au plan interne ? Son action politico-juridique est-elle à la hauteur de l'urgence climatique et des défis démocratiques afférents ?

D'un ambitieux « Plan climat » à la mise en place de la CCC en passant par l'instauration des « Conseils de défense écologique », d'un Haut conseil pour le Climat (HCC), ou l'adoption de la loi « climat et résilience », un riche arsenal institutionnel, scientifique, politique et juridique a été édifié avec des modalités de fonctionnement qui risquent de s'inscrire dans la durée voire de se dupliquer pour d'autres « urgences » sociales, économiques ou sanitaires, etc.

On s'efforcera de mener ici une réflexion critique sur les contours de cette gouvernance de l'urgence climatique. Si le « quinquennat Macron » est le premier à inscrire dans la loi l'urgence climatique et écologique et à placer sa gestion au plus haut sommet de la prise de décision de l'exécutif attestant ainsi de bonnes intentions, ces dernières ne sauraient suffire (I.). Si des innovations institutionnelles ont été tentées pour affronter l'urgence climatique, elles semblent s'essouffler en manquant leurs cibles ou en butant sur leur mise en œuvre (II.).

I. DES INSUFFISANTES BONNES INTENTIONS : DÉCLARER ET GOUVERNER L'URGENCE CLIMATIQUE

Le premier « quinquennat Macron » a reconnu l'urgence climatique comme une priorité d'action en la légalisant symboliquement dans le droit et en tentant – en vain – de constitutionnaliser la lutte climatique (A.). Sur le plan de la mise en œuvre des politiques publiques, c'est à la fois une gouvernance et une planification spécifique

²³ Pour une étude critique portant sur le bilan écologique du quinquennat Macron : v. M. Braud, *Bilan écologique du quinquennat*, 22 décembre 2021, La Grande Conversation, Terra Nova, 48 p.

qui ont été pensées pour la première fois sans toutefois convaincre sur l'efficacité des moyens déployés (B.).

A. D'UNE DÉCLARATION LÉGISLATIVE DE L'URGENCE ENCORE SYMBOLIQUE À UNE LUTTE CLIMATIQUE CONSTITUTIONNALISÉE NON ABOUTIE

Un mouvement transnational d'adoption de déclarations d'urgence climatique²⁴ a débuté en 2018²⁵. Des villes, des régions et autres autorités locales du nord comme du sud et des personnalités²⁶ ont souhaité reconnaître politiquement l'état d'urgence climatique²⁷. En 2019, le Parlement européen a déclaré l'urgence climatique²⁸, précédé par le Royaume-Uni qui a été le premier pays à faire ce type de déclaration politique. Début 2022, plus de 2 083 autorités de 44 pays se seraient depuis déclarées en situation d'urgence climatique. Et, en pleine crise sanitaire en décembre 2020, le Secrétaire général des Nations unies a exhorté l'ensemble des gouvernements du monde à reconnaître l'urgence climatique dans leurs pays jusqu'à ce que la neutralité carbone soit atteinte. Depuis, ce dernier a été saisi fin 2021 d'une demande singulière émanant – cette fois de la société civile – (14 jeunes militants pour le climat venant de plusieurs pays de la planète dont Greta Thunberg). Par une pétition adressée directement à António Guterres et au Comité permanent interorganisations (IASC), ces jeunes exigent en effet que soit déclarée l'urgence climatique au niveau 3 à l'échelle du système de l'ONU et que cette dernière active une équipe de gestion de crise pour superviser une action mondiale immédiate et globale sur le climat à l'image de celle mise en place pour la pandémie mondiale de la Covid.

En adoptant ce type de déclarations essentiellement politiques et communicationnelles²⁹, ces autorités locales ou nationales souhaitent afficher leur démarche proactive sur la question climatique et ainsi se démarquer de la gestion jusqu'ici trop poussive de la gouvernance. Une dimension plus psychologique³⁰ explique

24 V. <https://climateemergencydeclaration.org/>.

25 Il semble que le mouvement ait commencé même plus tôt, avec l'association *Save the Planet* qui a incité le conseil municipal australien de Darebin à déclarer l'urgence climatique dès décembre 2016.

26 V. l'appel « Faire face à l'urgence climatique » de Greta Thunberg et autres personnalités (artistes, intellectuels, etc.) : <https://climateemergencyeu.org/>.

27 V. en ce sens le site collaboratif sur le recensement des Déclarations d'urgence : <https://www.cedamia.org/global/>.

28 Parlement européen, résolution 2019/2930(RSP), 28 novembre 2019, sur l'urgence climatique et environnementale.

29 C. Jouayed et J. Guittard, « Les déclarations d'urgence climatique, Un outil purement politique ou un instrument juridique efficace et nécessaire ? », *revue EcoRev*, 2020/1, n° 48, p. 175-183.

30 V. les analyses de la psychologue Margaret Klein Salamon, fondatrice de The Climate Mobilization aux États-Unis (<https://www.theclimatemobilization.org/>), autrice de deux livres sur le sujet : *The Transformative Power of Climate Truth and Leading the Public into Emergency*

aussi cet engouement. Ces déclarations permettraient en effet « de passer du mode de fonctionnement psychologique "normal" au "mode crise" afin d'inciter la société à passer à l'action, à condition que la déclaration soit accompagnée d'un plan d'action suffisamment précis »³¹. Sur le plan juridique, si une déclaration n'a généralement pas de force contraignante³², elle n'en est pas moins dénuée d'engagement moral. Elle est le plus souvent adoptée par une entité qui se fixe une direction, des lignes de conduite. C'est en ce sens que le mouvement citoyen pour le climat ou encore certaines organisations non gouvernementales (ONG) comme Extinction Rébellion ont appelé les élus à adopter de tels textes. À l'image de ce qu'a réalisé le Royaume-Uni qui, juste après sa déclaration d'urgence, a adopté un acte législatif fort en s'engageant sur un objectif de neutralité carbone pour 2050, la France a institutionnalisé « l'urgence écologique et climatique » avec la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (LEC). Pour la première fois, c'est par le biais de cette « petite loi » que le « quinquennat Macron » choisit d'inscrire cette double³³ urgence dans l'article L. 100-4 I. du Code de l'énergie et non d'ailleurs dans le Code de l'environnement. Ce qui en dit long sur la volonté de traiter l'urgence climatique surtout par le prisme de l'effort à fournir sur le plan énergétique. Les travaux préparatoires de la LEC nous rappellent que les objectifs de la politique énergétique nationale ont été fixés pour répondre à cette urgence, et ce afin d'apporter « des réponses concrètes aux enjeux civilisationnels et générationnels qui l'accompagnent »³⁴.

Si cette inscription qualifiée de « clair-obscur »³⁵, lue isolément peut être considérée à première vue comme une opération « cosmétique » voire de « greenwashing gouvernemental », lue de manière combinée avec les nouveaux objectifs climatiques déclinés dans le Code de l'énergie et le Code de l'environnement, cette légalisation de l'urgence climatique offre un exemple fort de symbolisme législatif parfois nécessaire pour conforter la règle de droit. Reste à voir si ce « devoir être » produira des effets pratiques³⁶ notamment sur le plan contentieux³⁷ et donc si une possible juridicité sera progressivement affirmée par les juges. Dans une ordonnance du 19 janvier 2021, le juge des référés de la Cour administrative d'appel de Nancy a été amené à apprécier cette urgence écologique et climatique soulevée dans une

Mode et Facing the Climate Emergency: How to Transform Yourself with Climate Truth.

31 C. Jouayed et J. Guittard, *op. cit.*

32 Certaines déclarations sont inscrites dans la loi et interrogent sur leur valeur juridique.

33 On s'interroge d'ailleurs sur cette double précision : l'urgence climatique pouvant faire partie intégrante de l'urgence écologique.

34 Rapport sur la loi, A. Cellier, AN, n° 1908 et n° 2032 : « la nécessité d'accélérer les mesures de lutte contre le réchauffement climatique, afin d'éviter des conséquences irréversibles pour notre planète ».

35 R. Recouvreur, T. Berthoumieux et M. Delaveau sur « L'urgence écologique et climatique, une notion durable pour le droit public de l'environnement ? », Colloque du 23 mars 2021, Univ. Paris 2, à paraître.

36 V. pour une première analyse par R. Recouvreur, T. Berthoumieux et M. Delaveau, *op. cit.*

37 *Ibid.* voir l'analyse du contentieux, avant sa consécration législative, l'urgence climatique et écologique était essentiellement mentionnée dans le contentieux administratif (L. 521-1 du Code de justice administrative).

espèce relative à des conditions d'exploitation des éoliennes³⁸. De surcroît, dans l'affaire « Commune de Grande-Synthe »³⁹, l'urgence climatique est au cœur de l'argumentaire du rapporteur public⁴⁰ quand il énonce que « c'est dans ce rapport au temps très particulier que la requête vous invite à entrer, en intégrant l'idée qu'il y a bien une urgence climatique aujourd'hui, les actions ou les inactions décidées aujourd'hui et dans un proche avenir étant de nature à déterminer l'avenir de la planète et de son habitabilité pour l'Homme dans la seconde moitié du XXI^e siècle et au-delà ». Et dans la décision rendue par le Conseil d'État du 19 novembre 2020⁴¹, c'est bien l'article L. 100-4 du Code de l'énergie lu dans son ensemble qui permet au juge de conclure sur la normativité des objectifs climatiques que l'État s'est fixés et ce en examinant les derniers textes modifiés (décret 21 avril 2020) au regard du principe de l'effet utile. De même, dans le contentieux de « l'affaire du siècle », le rapporteur public⁴² et le Tribunal administratif confirment que l'État a reconnu l'urgence à lutter contre les dérèglements climatiques⁴³ et les relie aux objectifs de la politique climatique nationale. C'est aussi au nom de cette même urgence climatique que les associations requérantes proposent au Tribunal, dans leurs écritures, une injonction en assortissant leur demande d'une astreinte au montant inédit pour accélérer l'action future de l'État. La portée de cette déclaration d'urgence reste sur le plan juridique et pratique encore limitée mais peut-être pas pour longtemps. Tant la mention à « l'urgence climatique et écologique » que la référence au jugement de Grande-Synthe ont été repris par le juge des référés du Tribunal administratif de Guyane⁴⁴ qui a accepté – jusqu'à ce qu'il soit statué au fond – la demande de suspension faite par des associations environnementales

38 CAA Nancy, 1^{ère} ch., 19 janvier 2021, req. n° 20NC03078. La requérante soutenait que « la mise en service du parc éolien constitue une urgence écologique et climatique et cette mise en service est ainsi d'intérêt public, alors que la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 a consacré une telle urgence et que, de surcroît, la composition des mâts des éoliennes permet de remplacer une partie de l'acier usuellement nécessaire par du bois ». Le juge conclut que « le retard apporté à l'exploitation de ces éoliennes lui crée un préjudice économique important et retarde la mise en service d'une installation utile à la lutte contre la pollution et contre le réchauffement climatique ».

39 C. Huglo, « Commune de Grande-Synthe et Damien Carême c. L'État français », in C. Cournil (dir.), *Les grandes affaires climatiques*, éd. DICE, Confluences des droits, 2020 (en ligne : https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/cdd10_-_les_grandes_affaires_climatiques_2.pdf).

40 Conclusions du rapporteur public, S. Hoynck, lecture du 19 novembre 2020, p. 1.

41 CE, 6^e et 5^e chambres réunies, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, req. n° 427301. H. Delzangles, « Le premier "recours climatique" en France : une affaire à suivre ! », *AJDA*, 2021, p. 217.

42 Conclusions d'Amélie Fort-Besnard, p. 14.

43 « 21. Il résulte de ces stipulations et dispositions que l'État français, qui a reconnu l'existence d'une "urgence" à lutter contre le dérèglement climatique en cours, a également reconnu sa capacité à agir effectivement sur ce phénomène pour en limiter les causes et en atténuer les conséquences néfastes », TA Paris, 3 février 2021, n°s 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/-1 (Point 21 du jugement). V. C. Cournil et M. Fleury, « De "l'Affaire du siècle" au "casse du siècle" ? Quand le climat pénètre avec fracas le droit de la responsabilité administrative », *Actualités Droits-Libertés, Revue des droits de l'Homme*, février 2021 (en ligne).

44 V. en ce sens TA de Guyane, juge des référés, 27 juillet 2021, *FNE et GNE*, req. 2100957.

d'un arrêté pris par le préfet de la Guyane portant autorisation environnementale en vue de l'exploitation de la centrale thermique d'EDF-PEI devant être implantée au lieu-dit Larivot⁴⁵. En toutes hypothèses, cette déclaration d'urgence interroge surtout notre rapport au temps⁴⁶ et son accélération lors de la fabrique de notre « droit de la transition » ainsi que son effectivité et interroge celui de l'action du politique.

Une autre voie a été privilégiée en début du premier quinquennat Macron pour institutionnaliser « l'action climatique » face à l'urgence. Pas moins de trois projets de loi constitutionnelle se sont en effet succédés devant le Parlement pour inscrire la lutte climatique dans la norme suprême⁴⁷ ; sans que le Président et son Gouvernement n'y parviennent mettant ainsi à mal la proposition de la CCC. Néanmoins aucun des projets n'a mentionné le souhait d'y inscrire la situation d'urgence climatique⁴⁸. Si l'urgence a bien été sous-jacente⁴⁹ à ce processus de révision constitutionnelle, des critiques ont été émises sur la performativité de cet ajout et notamment sur le « risque contentieux »⁵⁰ réel de cette obligation d'action climatique. Le dernier projet de loi constitutionnelle du quinquennat a été déposé devant les chambres en 2021 sans obtenir l'accord des deux chambres sur le texte avortant ainsi la volonté présidentielle. Alors que le Président avait promis à la CCC de recourir au référendum pour adopter la modification de l'article 1er de la Constitution, le blocage du Parlement est un cuisant échec politique et juridique.

Force est enfin de constater le décalage entre les outils juridiques choisis par le Gouvernement pour reconnaître et gérer les deux urgences climatiques et sanitaires que traverse la France actuellement. D'un côté, la mise en place d'une loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19⁵¹ avec la déclaration de l'état d'urgence sanitaire par décret en Conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé et, d'un autre côté, la simple inscription de l'urgence écologique et climatique dans le Code de l'énergie, de portée déclarative. Quoiqu'il en soit avec des « temporalités singulières » et des « temporalités divergentes »⁵² dans la réalisation

45 Le CE a néanmoins estimé que le TA de Guyane avait commis une erreur de droit, CE, 10 février 2022, n° 455465.

46 F. Ost, *Le temps du droit*, Paris, Odile Jacob, 1999.

47 Sur la question de la « climatisation des Constitutions », voir le numéro spécial : C. Cournil, « La Constitution : face aux changements climatiques », *EEI*, décembre n° 12, 2018, p. 9-50.

48 C. Cournil, « Enjeux et limites de la Charte de l'environnement face à l'urgence climatique », *RFDC* 2020/2, n° 122, p. 345-368.

49 Cf. exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle.

50 V. l'avis rendu par le Conseil d'État, n° 401868 du 14 janvier 2021 et celui n° 397908 du 20 juin 2019. Le Conseil d'État a attiré l'attention du Gouvernement « sur les conséquences lourdes et en partie imprévisibles que la disposition alors envisagée était susceptible d'avoir sur la responsabilité de l'État et des pouvoirs publics territoriaux, en leur imposant une obligation d'agir ». Il avait lors de son premier avis suggéré de substituer le verbe « favoriser » au verbe « agir ».

51 Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020.

52 M. Torre-Schaub et B. Lormeteau, « Urgence sanitaire, urgence écologique : les temps du droit, le droit du temps à venir », *La Semaine Juridique, Éd. G.*, n° 22, 1^{er} juin 2020, doct. 676.

des actions à engager, ces deux urgences amènent à penser incontestablement la co-construction (sanitaire et climatique) de l'action future, et ce, particulièrement dans un contexte de relance économique post-covid.

B. UNE GOUVERNANCE ET UNE PLANIFICATION CLIMATIQUE POUR FAIRE FACE À L'URGENCE : DES INTENTIONS LOUABLES, MAIS INACHEVÉES

Face à la crise climatique, le quinquennat Macron a innové en créant un « agenda de l'urgence » avec pour chef d'orchestre le Conseil de défense écologique⁵³ « pendant » du Conseil de défense et de sécurité nationale. Institué à la suite du Grand Débat National en mai 2019, il s'agit d'un Conseil des ministres restreint⁵⁴ présidé par le chef de l'État. L'ambition était d'initier au plus haut de l'État une discussion stratégique interministérielle et continue sur les questions environnementales, avec pour objectif que l'écologie ne soit « plus un sujet cantonné au ministère de la Transition écologique et solidaire, mais une problématique globale, irriguant les actions de chaque ministère »⁵⁵. Pourtant, la pratique n'a pas encore convaincu sur la pertinence de ce nouvel outil de prise de décision stratégique. En dehors de la présentation des travaux de la CCC, de l'annonce de la loi « climat et résilience » et de sa volonté de protéger la Mer de glace, peu d'annonces phares en lien avec l'urgence climatique ont été véritablement impulsées. Le fonctionnement de ce conseil a déçu et essuyé la critique des ONG environnementales qui en attendaient plus pour gouverner l'urgence.

Le « quinquennat Macron » a néanmoins été le premier à proposer une planification climatique d'envergure avec la présentation du Plan climat Hulot⁵⁶ en juillet 2017 doté d'une ambition de neutralité carbone pour 2050. Ce plan se démarque en effet des précédents en proposant une vision d'ensemble et prospective pour organiser l'action climatique dans le temps long. C'est son opérationnalisation qui a soulevé la plupart des critiques. S'en est suivie l'adoption du premier texte du quinquennat sur le dossier climatique avec la loi du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement⁵⁷. Première mondiale, ce texte a constitué un « si-

⁵³ V. décret n° 2019-449 relatif au Conseil de défense écologique, *JORF* n° 0113 du 16 mai 2019, texte n° 8. E. Macron l'a installé le 23 mai.

⁵⁴ Le Conseil « définit les orientations en matière de transition écologique et notamment de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité et de protection des milieux et ressources naturels. Il fixe les priorités dans ces domaines et s'assure de leur prise en compte [...] et du suivi de leur mise en œuvre » (article 1). Il est présidé par le Président de la République, comprend le Premier ministre et les ministres intéressés (article 2) et, le cas échéant, des personnalités en raison de leur compétence (article 3).

⁵⁵ Extrait du site internet de présentation : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/conseil-de-defense-ecologique>.

⁵⁶ Lancement du Plan Climat, Ministère de la Transition écologique et sociale : <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/lancement-du-plan-climat>.

⁵⁷ Loi n° 2017-1839.

gnal » important en direction des « Carbon Majors » et des autres pays engagés dans la lutte climatique. Si les objectifs annoncés par le Gouvernement étaient ambitieux et pertinents pour répondre à l'urgence climatique, les dispositions⁵⁸ finalement retenues dans ce texte ne permettent pas d'espérer un réel changement de cap sur le plan de la transition énergétique pourtant nécessaire avant 2040.

À côté des premières mesures prises dans le pilier de l'atténuation des GES, celui de l'adaptation demeure le « parent pauvre » de la gouvernance mondiale, européenne et française alors qu'il devrait être le volet prioritaire à construire face à l'urgence climatique comme l'a rappelé le GIEC dans son 6ème rapport d'évaluation de 2022. Attendu depuis 2015, le second Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 2) présenté par le « quinquennat Macron » en décembre 2018⁵⁹ est pourtant globalement décevant. Certes, ce document général établit un bon constat sur la nécessité de renforcer les préventions et les résiliences des écosystèmes et des principaux secteurs de l'économie et propose à cet égard 58 actions prioritaires dans ce contexte d'urgence climatique. Toutefois, le PNACC 2 n'offre pas encore une approche réellement concrète des changements à opérer, ni une identification suffisante des capacités opérationnelles de réalisation, ni une présentation des cadres d'actions nécessaires pour les territoires ou encore les enjeux clefs du financement de l'adaptation. La tâche est toutefois difficile pour le Gouvernement tant les défis⁶⁰ sont de taille comme en atteste le rapport Dantec et Roux remis au Sénat⁶¹ qui souligne l'urgence avérée en évoquant comment il faut vite se préparer « à absorber ce « choc » climatique inévitable ».

Sur le plan de la mise en œuvre de cette planification climatique, la loi LEC vient enfin légaliser l'objectif de neutralité carbone pour 2050 en allant donc plus loin que l'Accord de Paris⁶² et en plaçant la France parmi les pays les plus à l'avant-garde de la lutte climatique⁶³. Si la neutralité carbone est fixée par ce texte en constituant

58 V. les critiques du projet de loi par le CNTE (Avis du 23 août 2017). Des reculs sur l'ambition du texte ont été constatés tout au long de l'examen du texte. V. aussi la position des ONG sur le projet : Non au Pétrole et Gaz de Schiste et de Couche et l'Apel 57, 350.org, les Amis de la Terre et Attac France, « "Mettre fin aux énergies fossiles ?" Note de décryptage du projet de loi Hulot », septembre 2017 (8 p.) : en ligne : https://france.attac.org/IMG/pdf/_vfin_.pdf.

59 MTES (2018), *Le Plan national d'adaptation aux changements climatiques 2*, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.12.20_PNACC2.pdf. V. le décryptage de A. Anisimov, L. Vallejo, A. Magnan, *L'adaptation au changement climatique en France : focus sur le cadre national*, Décryptage Iddri, n° 11, octobre 2019, 4 p.

60 5 défis sont identifiés : celui de la transversalité, la pédagogie, l'incertain, la territorialisation, la solidarité.

61 Le rapport d'information de MM. Ronan Dantec et Jean-Yves Roux de la Délégation à la prospective du Sénat sur l'adaptation de la France aux dérèglements climatiques, n° 511 (2018-2019), mai 2019.

62 Accord de Paris, préambule, l'article 4 §1 vise le courant de la deuxième moitié du siècle.

63 La France rejoint la petite quinzaine de pays qui se sont les premiers engagés dans cette voie, dont les Pays-Bas, la Suède, le Brésil, la Nouvelle-Zélande, le Mexique, les îles Marshall, le Japon, la Corée du Sud, et même la Chine, qui ont affiché dans leur politique nationale l'ambition de neutralité carbone.

une indéniable avancée, les moyens d'action peinent à convaincre ici encore en raison du défi de l'approche transversale du droit et des politiques qu'exige la transformation en profondeur de la société, de l'économie et des comportements. Cette première loi du quinquennat n'est pas à la hauteur de son ambition comme le souligne Marianne Moliner-Dubost⁶⁴. De surcroît, le décalage entre les ambitions affichées et les moyens retenus, ainsi que les « angles morts »⁶⁵ de cette loi technique, laissent le sentiment d'un texte inachevé et insuffisant au regard de l'urgence déclarée.

La temporalité de la mise en œuvre de cette loi censée promouvoir le traitement de l'urgence climatique est discutable. Les textes d'application peinent en effet à sortir, et ce, alors que la dernière loi « climat et résilience » a été adoptée à la fin du quinquennat pour modifier les cadres juridiques existants.

Reste, enfin, que la planification climatique engagée lors de ce quinquennat a été essentiellement pensée dans une perspective générale et nationale et assez peu « connectée » territorialement. La gestion de l'urgence climatique par les acteurs infranationaux souvent en première ligne des effets délétères des changements climatiques gagnerait à progresser⁶⁶.

II. DES INTENTIONS INSUFFISAMMENT EXPLOITÉES : RETOURS SUR LES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES POUR AFFRONTER L'URGENCE CLIMATIQUE

Pour suivre le cap défini par le Plan climat et afin de répondre aux attentes sociétales du moment, le premier « quinquennat Macron » a lancé deux innovations institutionnelles en matière climatique. La création du HCC a permis de faire entrer l'expertise dans le processus décisionnel (A.) et la CCC a intégré « l'expert profane » – le citoyen – dans la fabrique du droit climatique (B.).

⁶⁴ M. Moliner-Dubost, « La loi relative à l'énergie et au climat : la France à la hauteur de l'urgence climatique ? », in C. Cournil, *La fabrique d'un droit climatique au service de la trajectoire « 1.5 »*, Pédone, 2021, p. 89-107. On regrettera avec elle que la neutralité carbone, objectif transversal, aurait dû être insérée dans le Code de l'environnement, quitte à opérer un renvoi dans le Code de l'énergie afin de préciser que la politique énergétique nationale contribue à l'objectif de neutralité carbone.

⁶⁵ Cette loi ne traite pas frontalement de questions pourtant essentielles : comme celles des émissions indirectes, des inventaires des émissions des secteurs des transports internationaux, ou de la prise en compte des émissions du secteur du numérique.

⁶⁶ M.-L. Lambert, « La mise en œuvre d'un "droit climatique" dans les territoires : le rôle des collectivités décentralisées », in C. Cournil, *La fabrique d'un droit climatique au service de la trajectoire « 1.5 »*, Pédone, 2021, p. 367-392.

A. L'EXPERTISE CLIMATIQUE INSTITUTIONNALISÉE : UN HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT AU SERVICE DU POLITIQUE ?

Installé en novembre 2018 et officialisé par voie réglementaire⁶⁷ puis législative avec la LEC, le HCC est un organisme indépendant⁶⁸ placé auprès du Premier ministre et hébergé par France Stratégie. Dix ans après le *Committee on Climate Change* en charge de conseiller le Gouvernement britannique, la création de cet organe spécialisé est une initiative bienvenue même si tardive. Présidé par la climatologue franco-canadienne Corinne Le Quéré, il est composé d'experts de différentes disciplines scientifiques à l'exception des sciences juridiques (science du climat, économie, agronomie, sociologie, géographie et transition énergétique). À l'image du Conseil Scientifique qui accompagne le Gouvernement en période de pandémie, cet organe d'experts l'éclaire dans le contexte d'urgence climatique tant sur la pertinence que sur l'efficacité des politiques publiques déjà mises en œuvre (évaluation) et celles restantes à construire (prospective). Il joue ainsi le rôle d'interprète de la science pour aider le politique à définir au mieux ses mesures. Placé à mi-chemin entre les experts du GIEC et le Politique, le HCC comble ainsi un important vide et devient en quelques mois à peine un acteur indispensable de la gouvernance climatique nationale.

En charge de rendre des avis et d'émettre des recommandations sur la mise en œuvre des politiques publiques climatiques de la France, il s'exprime par exemple sur la stratégie nationale bas-carbone et les budgets carbone et évalue ainsi la « cohérence de cette stratégie vis-à-vis des politiques nationales et des engagements européens et internationaux de la France, en particulier de l'Accord de Paris et de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050, tout en prenant en compte les impacts sociaux-économiques de la transition pour les ménages et les entreprises, les enjeux de souveraineté et les impacts environnementaux »⁶⁹. Les travaux du HCC ne se sont pas fait attendre puisqu'une série de rapports et avis ont été publiés et sont sans complaisance avec les actions gouvernementales. Le HCC relève d'abord l'immensité de la tâche à réaliser en contexte d'urgence climatique⁷⁰ sur le plan de la réorientation des politiques publiques. Il souligne ensuite la nécessité de lier les réponses aux urgences sanitaires et climatiques dans son rapport spécial⁷¹. Puis, dans son rapport de 2020 intitulé « Redresser le cap, relancer la transition », il précise avec pertinence que le « principe d'évaluation climatique » des lois ne fonctionne

⁶⁷ V. décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat.

⁶⁸ *Ibid.*, article 1 : « Dans l'exercice de leurs missions au titre du Haut Conseil pour le climat, les membres du Haut Conseil pour le climat ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée ».

⁶⁹ Article D. 132-3 du Code de l'environnement.

⁷⁰ V. le communiqué de presse de juillet 2020, « Urgence climatique : l'accélération des mesures toujours en attente » sur le Rapport annuel 2020 « Redresser le cap, relancer la transition ».

⁷¹ Rapport spécial, « Climat, santé : mieux prévenir, mieux guérir – Accélérer la transition juste pour renforcer notre résilience aux risques sanitaires et climatiques », avril 2020, 24 p.

pas. Il rappelle que même si une évaluation de la loi EGALIM⁷² a été menée par le Sénat, elle ne mentionne pas les émissions de GES. De même, si la mise en œuvre de la loi ELAN⁷³ a été évaluée par l'Assemblée nationale, cela n'a pas été réalisé du point de vue climatique et il en va de même pour la loi LOM⁷⁴. De surcroît, il revient sans ambiguïté sur la nécessité d'accélérer les mesures dont certaines importantes étaient toujours en attente en 2020. S'il témoigne des progrès indéniables (appropriation progressive des thématiques climat par les acteurs régionaux, adoption de la LEC), il relève aussi que les récentes évolutions institutionnelles et législatives vers la transition bas carbone demeurent encore trop éparpillées. L'enchevêtrement de compétences dans la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) et la faible application de la réglementation des bilans de gaz à effet de serre (BEGES) sont en outre pointés du doigt. Le rapport annuel de 2021⁷⁵ réitère les mêmes constats en signifiant les insuffisances des dernières lois gouvernementales sectorielles (loi EGALIM, loi LOM) comme d'ailleurs les incohérences des dernières mesures ciblées sur le climat et l'énergie (loi climat et résilience).

Surtout, les experts du HCC ne se contentent pas de passer au crible la législation et ses carences, ils sont force de propositions ; « la créature échappant au créateur ». Dans le rapport annuel « Neutralité carbone, Agir en cohérence avec les ambitions » remis au Gouvernement en juin 2019, le HCC proposait au gouvernement une série de recommandations⁷⁶. Comme un « aiguillon », il prend ici un rôle clef en fixant le cap et les directions possibles pour que le Gouvernement aille plus loin. En définitive, on se demande même si le HCC n'a pas « échappé » à son créateur lorsqu'il construit à destination des décideurs un mode d'emploi précis qui oriente les politiques publiques et les cadres juridiques qui en découlent. Cette force de propositions a été bien comprise par les citoyens de la CCC qui s'en sont saisis dans leurs travaux et leurs conclusions.

Enfin, en reterritorisant le global⁷⁷, cette instance d'expertise a produit de l'évaluation des politiques publiques essentielle sur le cas de la France. Celle-ci s'est d'ailleurs retrouvée au sein des écritures des mémoires déposés lors des contentieux climatiques ainsi que dans le raisonnement du juge. Les travaux du HCC deviennent, en effet, une « preuve » redoutable de l'échec des politiques publiques

72 Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

73 Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

74 Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

75 HCC, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, 30 juin 2021.

76 1. Assurer la compatibilité des lois et grands projets nationaux avec la SNBC. 2. Renforcer dès à présent les politiques climatiques. 3. Identifier et mettre en place les changements structurels nécessaires pour préparer l'économie et la société française à la neutralité carbone. 4. Assurer une transition juste. 5. Articuler la SNBC à toutes les échelles. 6. Évaluer systématiquement l'impact en émissions de gaz à effet de serre des politiques et mesures. 7. Renforcer le projet révisé de SNBC.

77 Pour reprendre l'idée défendue par B. Latour.

portée à l'attention des juges dans les « procès climatiques »⁷⁸. Les rapports du HCC viennent corroborer certains arguments des requérants dans les contentieux « Commune de Grande-Synthe » et de « l'Affaire du siècle ». La demande de précision faite aux parties par le Conseil d'État comme celle du Tribunal administratif, a permis aux requérants de démontrer l'incohérence de la politique climatique. Les travaux du HCC participent alors à préciser au juge – non-expert – le fond de l'affaire en amenant une « lecture experte » des projections de réalisation des trajectoires climatiques proposées par l'État. Dans « l'affaire du siècle », le Tribunal administratif de Paris⁷⁹ a alimenté son raisonnement sur la responsabilité de l'État en matière climatique à l'aide des rapports et des recommandations du HCC.

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi climat a donné encore davantage de légitimité au HCC qui continue⁸⁰ d'être la « vigie climatique ». Il trouve désormais un allié au plan européen avec la récente création d'un conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique.

En définitive, dans la temporalité de l'urgence climatique, cette nouvelle instance a trouvé sa place dans la gouvernance climatique du premier « quinquennat Macron » entre l'expert, le Politique, le juge et les citoyens.

B. EXPÉRIMENTER LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LA DIFFICILE TRANSFORMATION DU TRAVAIL DE LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT

À la sortie du Grand Débat National organisé pour répondre aux attentes sociétales des gilets jaunes et aux impératifs écologiques rappelés à l'occasion des marches du climat et de la pétition de *l'Affaire du siècle* récoltant pas moins de 2 millions de signatures, le premier « quinquennat Macron » a fait le choix d'instituer la CCC. Dispositif de démocratie participative inédit⁸¹ en France, le Président a repris à son compte l'idée émise dans une lettre ouverte par le collectif des « Gilets citoyens »⁸²

78 V. à cet égard le mémoire complémentaire des associations requérantes déposé devant le Tribunal administratif de Paris dans « l'affaire du siècle » (septembre 2020), ainsi que les observations d'avril et mai 2020 dans *l'affaire Grande-Synthe* et *l'Affaire du siècle* (en ligne).

79 V. en ce sens TA de Paris, 14 octobre 2021, *Notre Affaire à Tous et autres*, n° 1904967-1904968-1904972-1904976.

80 V. en ce sens l'auto saisine du HCC du 16 décembre 2021 sur la COP 26 et les implications et opportunités pour la politique climatique de la France et son avis portant sur les plans climat des ministères du 10 décembre 2021.

81 En revanche, ailleurs, des expériences semblables, comme un « forum national » de 950 personnes tirées au sort pour la réforme constitutionnelle a été organisé en Islande et, en Irlande, des délibérations de trois assemblées citoyennes tirées au sort, ont permis la légalisation du mariage homosexuel et de l'avortement.

82 Lettre entreprise par l'association Démocratie ouverte militant pour la démocratie participative.

qui regroupe diverses personnalités⁸³ et universitaires⁸⁴ influents. La CCC a été pensée comme une expérimentation démocratique afin de proposer des orientations climatiques qui seraient ainsi légitimées « par le bas » et donc le plus en phase possible avec les attentes citoyennes de justice sociale dans le contexte de post crise des gilets jaunes.

Si l'éco-citoyenneté⁸⁵ s'est progressivement bâtie en France et ailleurs, le premier quinquennat innove ici avec la fabrique d'un « citoyen climatique »⁸⁶ en charge de co-produire la Grande loi climatique de demain. Cette expérimentation d'assemblée citoyenne délibérative⁸⁷ fait écho à une promesse politique – la chambre du futur⁸⁸ – dont le Président Macron avait exprimé le souhait dans son discours à Versailles en 2017, mais laissé en suspens en raison de « l'affaire Benalla » qui avait stoppé net le processus de révision constitutionnelle. Instituée en octobre 2019 par le Conseil Économique Social et Environnemental sur demande d'Édouard Philippe, composée de 150 citoyens tirés au sort et représentatifs de la diversité sociale et démographique nationale, la CCC a accompli une systémique réflexion écologique et sociale. Et pour saisir toute la complexité des enjeux climatiques et leurs urgences, elle a auditionné plus d'une centaine d'experts de tous horizons. Les citoyens ont été chargés par le Président Macron de proposer des mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de GES d'ici 2030 (par rapport à 1990). Malgré les interrogations, craintes⁸⁹ et critiques⁹⁰ sur le procédé, cette expérimentation singulière de démocratie délibérative aboutit à un rendu inédit en termes de perspectives pour le cadrage des politiques publiques climatiques.

83 Cyril Dion, Laurence Tubiana, Loïc Blondiaux ou Priscillia Ludosky issue de mouvement des gilets jaunes.

84 Le renforcement du citoyen dans le processus décisionnel sur les grands enjeux écologiques a été pensé par le philosophe D. Bourg avec une troisième assemblée parlementaire : l'assemblée citoyenne du futur : D. Bourg (dir.), *Inventer la Démocratie au XXI^e siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, Ed. Les liens qui libèrent/Fondation pour la Nature et l'Homme, 2017, 81 p.

85 J. Vieira, *Éco-citoyenneté et démocratie environnementale*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, 2017.

86 C.ournil, « Le "citoyen climatique", droits et devoirs politiques à l'ère de l'anthropocène », in *Les Habits neufs du citoyen*, M. Dubuy et G. Renou (dir.), à paraître 2022.

87 M. Fleury, « La Convention citoyenne climat : renouvellement du mode de gouvernement de la politique climatique ? », in C.ournil, *La fabrique d'un droit climatique au service de la trajectoire « 1.5 »*, Pédone, 2021, p. 345-365 ; D. Courant, « La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative », *Revue Projet*, vol. 5, n° 78, 2020, p. 60-64.

88 E. Macron, Premier message du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, 3 juillet 2017, <http://www.elysee.fr>. V. F. Savonitto, « Vers une chambre du futur ? », *RJE*, 2019/4, p. 725-750.

89 V. notamment sur « l'atterrissage politique d'une innovation démocratique », la hiérarchie des normes, l'opérationnalité des mesures, les pièges des propositions symboliques et trop consensuelles : F. Gougou et S. Persico, « Décider ensemble. La Convention citoyenne pour le climat et le défi démocratique », *La Vie des Idées*, juin 2020.

90 M. Fleury, *op. cit.* ; A. Gossement, « La Convention citoyenne pour le climat est profondément monarchique », *Reporterre*, 5 février 2020.

Au fur et à mesure des six sessions de travail, ces citoyens « éclairés » ont incontestablement bien identifié le contexte d'urgence climatique en proposant un cadrage systémique des réformes plurisectorielles à mener en France amorçant ainsi une démarche inédite de transition écologique et, dans une certaine mesure, de certains changements de paradigme dans nos modes de vie et de consommation. Les travaux ont été rendus en juin 2020 sous la forme de 149 propositions⁹¹ réparties en cinq thématiques (se déplacer, consommer, se loger, produire/travailler, se nourrir). Parmi les plus originales, on retiendra la traduction juridique des limites planétaires dans le droit et la demande de création d'une Haute Autorité des Limites Planétaires (HALP), la révision de l'article 1^{er} de la Constitution, l'intégration de l'éco-cide, la création d'un défenseur de l'environnement, la chambre de la Participation Citoyenne ou encore des mesures proposant d'atteindre 50 % d'exploitations en agroécologie en 2040.

Tombé dans son propre piège communicationnel et afin de contrecarrer les propositions les plus radicales, le Président Macron a dû finalement « filtrer » en sortant trois « jokers » dont deux particulièrement idéologiques et vecteurs d'un changement paradigmatique sur le plan de l'État du droit et des logiques marchandes. Sur le volet des valeurs juridiques, il refuse la proposition de prévalence de la protection de l'environnement dans l'exercice de la conciliation des droits et libertés en rejetant la réécriture du Préambule de la Constitution qui aurait indiqué « la conciliation des droits, libertés et principes ne saurait compromettre la préservation de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité ». Sur le volet économique, il rejette la taxation à 4 % des dividendes des entreprises supérieurs à 10 millions d'euros qui aurait pu participer à l'effort de financement collectif de la transition écologique.

Si la majorité des mesures prônées par la CCC ont finalement été acceptées par le Président, leur « traduction »⁹² dans le droit et leur opérationnalité concrète restent un exercice inédit et des plus délicats en raison de la multitude des secteurs impactés, des instruments juridiques concernés et des contraintes juridiques de compétences à respecter (domaine de la loi, du pouvoir réglementaire, mesures non normatives) et d'échelles à tenir compte (local, national, européen et international⁹³). En juillet 2020, le Conseil de défense écologique, qui a pris à cette occasion les premières décisions sur le climat, a validé certaines propositions de la CCC applicables sans avoir à faire voter une loi⁹⁴. Puis très vite, l'exercice de co-production

⁹¹ En ligne : <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>.

⁹² Le passage de la proposition à leur introduction dans la norme a suscité beaucoup de réactions chez les 150 qui ont monté un collectif : les « 150sansfiltre ». Le Gouvernement a mis en place un site dédié au suivi des propositions : <https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/>.

⁹³ 16 propositions concernent le niveau international ou européen.

⁹⁴ L'interdiction des systèmes de chauffage extérieur implantés sur l'espace public et les terrasses de café à compter de l'hiver 2021-2022 ; introduction de la performance énergétique parmi les critères qui servent à définir la « décence » d'un logement ; interdiction à partir du 1^{er} janvier 2022 d'installer des chaudières au fuel ou charbon ; moratoire sur les nouvelles zones commerciales en périphérie des villes ; création d'un fonds de plusieurs centaines de millions d'euros dans le cadre du plan de relance afin de financer la réhabilitation de centaines

citoyenne de la Grande loi climatique a rencontré ses premières fissures puisque certaines propositions ont été « détricotées »⁹⁵ par le Président⁹⁶. Si vingt-cinq de ces mesures ont été intégrées par anticipation dans le plan de relance économique et au sein de la loi de finances pour 2021, le défi du premier « quinquennat Macron » a été de traduire la grande majorité des propositions restantes dans une loi dédiée. La conception du projet de loi « CCC » a été inédite dans son genre, associant les 150 « conventionnels » dans des groupes de travail citoyens-parlementaires avant le circuit imposé des consultations obligatoires. L'adoption du projet portant « lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » en août 2021 termine ainsi le cycle de cette expérience mitigée de « renouvellement du mode de gouvernement »⁹⁷ de la politique climatique.

Sur le fond du texte adopté, force est de conclure avec le Réseau action climat que « là où la Convention Citoyenne pour le Climat a clairement proposé des obligations et interdictions, des engagements volontaires et l'autorégulation dominent le projet de loi. Cette approche paraît en inadéquation avec l'urgence climatique et le besoin de pouvoir agir vite »⁹⁸. Les principales mesures commandées par l'urgence climatique sont différées dans leurs mises en œuvre pour ménager les efforts des secteurs économiques concernés. Ce décalage temporel entre la prise de décision et la mise en œuvre des contraintes à plus tard rentre en collision avec l'impérativité qu'exige pourtant l'urgence climatique. En tout état de cause, si le « droit d'alerte » octroyé par le Président aux « conventionnels » lors du discours de remise des propositions en juin à l'Élysée a été exercé tout au long de la procédure législative pour dénoncer les écarts pris par les parlementaires, de très nombreux amendements sont venus sans surprise déshabiller le « projet conventionnel » initial.

Une évaluation de l'efficacité de l'ambition de la loi sur la trajectoire de réduction des GES soulignait que ce texte contribuerait « à sécuriser l'atteinte d'entre la moitié et les deux tiers du chemin à parcourir entre les émissions en 2019 et la cible en 2030, soit une réduction de 112MtCO₂eq/an »⁹⁹. On est loin du compte ; malgré les efforts indéniables, ce quinquennat n'a pas fait suffisamment pour inverser la tendance d'autant qu'il devra se remettre à l'ouvrage pour transposer les douze propositions législatives « Fit for 55 » de la Commission européenne et pour adopter la nouvelle SNBC.

d'hectares de friches urbaines, etc.

95 J. Guitton-Boussion, « Convention climat : les propositions que le gouvernement a déjà refusées », *Reporterre*, 29 juin 2020.

96 V. notamment le 14 septembre 2020, le Président affirme que la France passera bien à la 5 G en renvoyant ses opposants au « modèle Amish » et de la « lampe à huile ».

97 M. Fleury. *op. cit.*

98 RAC, « Un projet de loi climat insuffisant pour atteindre les objectifs sur le climat », 21 janvier 2021, <https://reseauactionclimat.org/projet-loi-climat-insuffisant-objectifs-climat/>.

99 Étude d'impact sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 12 janvier 2021, p. 10. Voir aussi l'Avis critique du CESE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, janvier 2021.

Le Président a saisi l'urgence climatique en faisant de son premier quinquennat le plus riche des mandats présidentiels en matière de gouvernance climatique de la V^{ème} et en adoptant deux lois climat. L'urgence aura acculé le Président à reconfigurer la deuxième partie de son quinquennat en innovant par un mode de gouvernement singulier pour construire la « chose climatique » de demain. Il n'empêche que les attentes ambitieuses des citoyens de la CCC indubitablement engagés dans une démarche de mutation pour nos modes de vie de demain se sont heurtées à l'inadaptation du mode de fabrique de la loi¹⁰⁰ et à la « myopie de notre démocratie »¹⁰¹ incapable de prendre le « souci du long terme »¹⁰². Le laborieux passage de la Déclaration législative de l'urgence aux moyens d'action en charge de planifier le temps long constitue la principale difficulté des gouvernants. Le temps politique qu'offre ce quinquennat n'a pas permis une action climatique assez rapide et radicale. La « fenêtre des possibilités » se rétrécit chaque jour et les citoyens l'ont, pour certains, compris.

Jusqu'ici, tout au long du mandat du Président Macron et en parallèle du travail mené par les 150, des « vigies » de la lutte climatique ont usé de moyens complémentaires pour pousser l'État à réagir. D'abord, avec l'arme du droit et de l'État de droit, des associations environnementales et une commune ont eu recours au juge en menant des actions contentieuses contre l'État (*L'Affaire du siècle* et *Commune de Grande-Synthe*) et en réactivant l'urgence climatique dans leurs dernières écritures pour demander des mesures étatiques rapides y compris sous astreinte¹⁰³. Le Conseil d'État¹⁰⁴ a enjoint au Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires avant le 31 mars 2022, accélérant ainsi la gouvernance climatique du quinquennat Macron en pleine campagne présidentielle. De même, le Tribunal administratif¹⁰⁵ a contraint le Gouvernement actuel mais également le suivant à réparer le surplus d'émission de GES d'ici le 31 décembre 2022. Si l'urgence climatique ne quitte donc plus l'agenda des politiques, son traitement lors de la campagne présidentielle a été quasi absent. Par ailleurs, trois citoyens¹⁰⁶ très médiatisés ont quant à eux décidé en 2021 de déplacer le débat judiciaire sur le terrain pénal en saisissant, en vain, la Cour de justice de la République pour contester le premier quinquennat Macron. Les cinq ministres en exercice visés par la plainte

100 E. Buge, « La myopie des démocraties. Les Parlements face aux enjeux de long terme », *Jus Politicum*, n° 24 mai 2020.

101 P. Rosanvallon, « La myopie démocratique : comment y remédier ? », Discours à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, 3 mai 2010, [en ligne] <https://academiesciencesmoraletpolitiques.fr/2010/05/03/la-myopie-democratique-comment-y-remedier/>.

102 P. Rosanvallon, « Le souci du long terme », in D. Bourg et A. Fragnière (dir.), *La pensée écologique*, Paris, PUF, 2014, p. 836 ; G. Smith, « Concevoir la démocratie pour le long terme : innovation institutionnelle et changement climatique », *La Pensée écologique*, vol. 1, n° 1, 2017 ; D. Bourg, « Gouverner le long terme », *La Pensée écologique*, 8 octobre 2017.

103 V. en ce sens la demande d'astreinte motivée par l'urgence climatique dans *L'Affaire du siècle*.

104 CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune Grande-Synthe*, req. n° 427301.

105 TA Paris, 14 octobre 2021, *Notre Affaire à Tous et autres*, n° 1904967-1904968-1904972-1904976.

106 Pierre Larrourou, Camille Etienne et Cyril Dion.

s'étaient, selon eux, « abstenus d'agir pour prévenir le sinistre, voire ont agi volontairement pour ne pas combattre le sinistre, alors qu'ils en avaient parfaitement la possibilité »¹⁰⁷.

C'est enfin en marge de la légalité que la voie de la désobéissance civile¹⁰⁸ a été choisie par des militants du climat (les « décrocheurs de portraits »¹⁰⁹) au nom de l'état de nécessité¹¹⁰. Ces « gardiens » du système climatique ont fait du premier quinquennat Macron un nouveau temps de résistance pour affermir l'action de l'État en contexte d'urgence climatique. Reste à attendre de voir comment le second quinquennat réinventera la planification de la lutte climatique.

¹⁰⁷ Extrait de la plainte.

¹⁰⁸ D. Bourg, C. Demay, B. Favre, *Désobéir pour la Terre. Défense de l'état de nécessité*, PUF, 2021, 336 p.

¹⁰⁹ V. le site de communication du mouvement avec l'annonce de plus de 49 procès : <https://decrochons-macron.fr/les-proces/>

¹¹⁰ P. Mougeolle et A. Le Dyllo, « Affaires "des décrocheurs" (2019-2020) », in C. Cournil (dir.), *Les grandes affaires climatiques*, *op. cit.*