



**HAL**  
open science

# L'invocabilité du droit international du climat devant le juge administratif français

Julien Dellaux

► **To cite this version:**

Julien Dellaux. L'invocabilité du droit international du climat devant le juge administratif français. Revue Lexsociété, 2024, Revue LexSociété. hal-04488333v2

**HAL Id: hal-04488333**

**<https://hal.science/hal-04488333v2>**

Submitted on 11 Apr 2024

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



## L'invocabilité du droit international du climat devant le juge administratif français

*in M. LATINA (dir.), Variations sur les institutions, la justice, l'environnement et le contrat, Journée Lex Société, Université Côte d'Azur, 2023*

**JULIEN DELLAUX**

*Professeur de droit public*

*Laboratoire de droit international et européen (LADIE) UPR 7414*

*Université côte d'azur*

**Résumé** : Les jugements rendus par les juridictions administratives françaises en matières climatiques sont empreints, sous de nombreux aspects, de progressisme. Le sort réservé aux normes internationales contraste avec cette tendance puisque, de manière contestable, le juge se refuse à reconnaître leur invocabilité ou à y attacher certains effets.

**Mots-clés** : Climat ; Droit international ; Invocabilité ; Contentieux administratif.

**1. Le cadre évolutif institué par la Convention-cadre.** La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée le 9 mai 1992 à New York<sup>1</sup> compte à l'heure actuelle 198 Parties. Bien que ce traité soit un acte formellement contraignant en droit international, son contenu normatif est, à l'instar de celui de la plupart des accords environnementaux multilatéraux, particulièrement souple. Son objectif ultime définit une obligation commune vague (ni chiffrée ni datée) de stabilisation des concentrations atmosphériques en gaz à effet de serre<sup>2</sup>. Parallèlement, les engagements individuels des Parties se limitent à une obligation procédurale de *reporting*<sup>3</sup>, et des obligations substantielles vagues<sup>4</sup>, ou usant d'un langage programmatore<sup>5</sup>. La Convention repose sur une logique *step by step*, favorisant la formation d'un consensus, et sa force réside dans la structure institutionnelle qu'elle institue avec à sa tête une Conférence des Parties (COP) se réunissant tous les ans afin de préciser les engagements des États<sup>6</sup>.

**2. La difficile définition des engagements au sein du régime climat.** Les négociations initiées lors de la première COP afin de renforcer les engagements

---

<sup>1</sup> *Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Rio de Janeiro, 9 mai 1992, *R.T.N.U.*, vol. 1771, p. 107. (ci-après CCNUCC). Ce traité à portée universelle est entré en vigueur le 21 mars 1994.

<sup>2</sup> *Ibid.*, article 2.

<sup>3</sup> *Ibid.* article 12. M.M. BETSILL, « International climate change policy: toward the multilevel governance of global warming », in R.S. AXELROD, S.D. VANDEVEER ET D.L. DOWNIE, *The global environment. Institutions, law and policy*, 3<sup>e</sup> ed., Washington, CQPress, 2011, pp. 118-119.

<sup>4</sup> Il est parfois précisé que les obligations doivent être exécutées « le cas échéant », ou « dans la mesure du possible ». *CCNUCC, op. cit.* article 4§1 d) et f).

<sup>5</sup> Les Parties « encouragent et soutiennent » le transfert de technologie, la conservation des puits et réservoirs de carbone, la recherche et la sensibilisation. *Ibid.* article 4§1 c), d), g), i).

<sup>6</sup> R.R. CHURCHILL ET G. ULFstein, « Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: a little-noticed phenomenon in international law », *The American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, pp. 623-659. F.R. JACUR, « Les conférences des Parties des conventions internationales de protection de l'environnement en droit international général », in S. MALJEAN-DUBOIS ET L. RAJAMANI (dir.), *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 251-282. A. Tardieu, « Les conférences des Parties », *AFDI*, vol. 57, n° 1, 2011, pp. 111-143.

des Parties ont abouti en 1997 à l'adoption du Protocole de Kyoto<sup>7</sup>. Ce traité opérationnalise le principe des responsabilités communes, mais différenciées<sup>8</sup> puisqu'il fixe un objectif commun de réduction des émissions dont la charge repose prioritairement sur les pays développés (visés à l'Annexe I de la Convention), qui sont les seuls à se voir imposer des objectifs individuels chiffrés. Face à l'augmentation des émissions des pays émergents, cette différenciation a néanmoins fait l'objet de contestations, s'exprimant dans le refus des États-Unis de ratifier le Protocole de Kyoto<sup>9</sup> et l'échec des négociations visant l'adoption d'un nouvel accord global à Copenhague, en 2009<sup>10</sup>.

**3. Une nouvelle forme d'obligation instituée par l'Accord de Paris.** Les négociations rouvertes deux ans plus tard ont abouti le 12 décembre 2015 à l'adoption de l'Accord de Paris<sup>11</sup>, qui compte actuellement 196 Parties. Ce traité fixe un objectif commun quantifié (le maintien de l'augmentation de la température à moins 2°, voire 1,5°) et daté<sup>12</sup>. En revanche, il ne formalise aucune obligation individuelle précise de réduction des émissions à la charge des Parties. La logique *Top down* sur laquelle reposait le Protocole de Kyoto, où les engagements individuels étaient négociés et adoptés multilatéralement, a été

---

<sup>7</sup> *Protocole de Kyoto à la Convention de Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, Kyoto, 11 décembre 1997, *R.T.N.U.*, vol. 2303, p. 162, (ci-après Protocole de Kyoto).

<sup>8</sup> Sur le principe, voir : L. RAJAMANI, « The principle of common but differentiated responsibility and the balance of commitments under the climate regime », *R.E.C.I.E.L.*, vol. 9, n° 2, 2000, p. 120-131. T. DELEUIL, « The common but differentiated responsibilities principle: changes in continuity after the Durban conference of the Parties », *R.E.C.I.E.L.*, vol. 21, n° 3, 2012, pp. 274-277. P. CULLET, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées en droit inter-national de l'environnement : enjeux et perspectives », *Les Cahiers de droit*, vol. 55, n° 1, 2014, pp. 9-31. S. LAVALLÉE, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague : essai sur la responsabilité de protéger le climat », *Revue Études Internationales*, vol. 41, n° 1, 2010, p. 51-78.

<sup>9</sup> Le protocole était perçu comme inéquitable et représentant un risque pour l'économie américaine. Senate of United States, *Byrd-Hagel Resolution*, 105th congress, 1st session, 1997.

<sup>10</sup> S. MALJEAN-DUBOIS, M. WEMAËRE, *La diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime international du climat*, Paris, Pedone, 2010, p. 193-211.

<sup>11</sup> *Accord de Paris*, Paris, 12 décembre 2015, *R.T.N.U.*, n° 54113, p. 109, (ci-après Accord de Paris).

<sup>12</sup> *Ibid.*, article 2. Cet objectif est toutefois imprécis à cet égard, tant quant à l'horizon de son atteinte, que du niveau de référence retenu (par rapport aux niveaux préindustriels).

délaissée dans l'Accord de Paris, au profit d'une approche *Bottom Up* où chacune des Parties doit notifier tous les cinq ans ses objectifs et mesures de réductions au sein de contributions déterminées nationalement (NDC)<sup>13</sup>. La différenciation des obligations y est individualisée, les Parties fixant leur niveau d'ambition en tenant compte de leurs situations et de leurs capacités nationales.

**4. Les recours devant les juridictions internes.** Malgré les faiblesses normatives de l'Accord de Paris, son adoption a favorisé le développement d'un large contentieux devant les juridictions internes<sup>14</sup>. En France, les juridictions administratives ont été amenées à se prononcer dans le cadre de deux affaires. Le 23 janvier 2019, le Conseil d'État a été saisi d'un recours en excès de pouvoir par la commune de Grande-Synthe et son maire. Les requérants demandent à la juridiction suprême d'annuler les décisions implicites du pouvoir réglementaire ayant refusé d'adopter des mesures supplémentaires afin d'infléchir la courbe des émissions nationales. Le Conseil d'État a rendu un premier jugement avant de dire droit le 19 novembre 2020, où il définit le droit applicable et demande un supplément d'instruction<sup>15</sup>. Par son deuxième arrêt, du 1<sup>er</sup> juillet 2021, la juridiction suprême annule le refus implicite du Premier ministre et l'enjoint à prendre, avant le 31 mars 2022, toutes les mesures nécessaires pour infléchir la courbe des émissions nationales afin qu'elle soit compatible avec les objectifs nationaux et européens<sup>16</sup>. Saisi d'une demande en exécution, le Conseil d'État a rendu un dernier arrêt le 10 mai 2023, où il refuse de prononcer une astreinte, mais où il renouvelle l'injonction faite au Premier ministre d'adopter des mesures supplémentaires d'ici le 30 juin 2024 et lui demande de fournir, avant le 31 décembre 2023, tous les éléments justifiant de l'adoption de ces mesures<sup>17</sup>. Parallèlement, le Tribunal administratif de Paris a été saisi le 14 mars 2019 d'un

---

<sup>13</sup> D. BODANSKY, « The Paris climate change agreement: a new hope? », *American Journal of International Law*, vol. 110, n° 2, 2016, p. 288-319.

<sup>14</sup> C. COURNIL (dir.), *Les grandes affaires climatiques*, Confluence des droits, Aix-en-Provence, 2020, 676 p. C. COURNIL, L. VARISON (dir.), *Les procès climatiques. Entre le national et l'international*, Pedone, Paris, 2018, 300 p. C. Huglo, *Le contentieux climatique : une révolution judiciaire mondiale*, Bruylant, Bruxelles, 2018, 396 p.

<sup>15</sup> CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301.

<sup>16</sup> CE, 31 mars 2022, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301,

<sup>17</sup> CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe*, n° 467982.

recours en carence fautive par plusieurs ONG. Dans un jugement en date du 3 février 2021, le juge de première instance conclu à la responsabilité de l'État en raison du non-respect du premier budget carbone qu'il s'était fixé pour la période 2015-2018<sup>18</sup>. Le tribunal le condamne à verser la somme d'un euro symbolique au titre de la réparation du préjudice moral subi par les associations, et ordonne un supplément d'instruction avant de fixer les mesures de réparation du préjudice écologique. Le 14 octobre de la même année, le tribunal évalue l'ampleur du préjudice non compensé à hauteur de 15MtCO<sub>2</sub> et enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents d'adopter toutes les mesures nécessaires pour le compenser et éviter son aggravation<sup>19</sup>.

**5. Problématique et plan.** À travers le monde, les juridictions internes ont imposé aux États d'agir de manière plus ambitieuse dans la lutte contre les changements climatiques. Elles se sont fondées plus ou moins directement sur les engagements consentis au niveau international, palliant parfois les faiblesses des normes négociées au sein du régime climat. Les jugements rendus dans les deux contentieux climatiques français ont fait l'objet de nombreux commentaires<sup>20</sup>, mais aucun n'étudie de manière systématique la justiciabilité des normes internationales pour le climat. C'est ce manque que nous ambitionnons de pallier. À l'analyse, il appert que les juridictions administratives font preuve en ce domaine de conservatisme et s'avèrent

---

<sup>18</sup> TA de Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam et a.*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

<sup>19</sup> TA de Paris, 14 octobre 2021, *Association Oxfam et a.*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

<sup>20</sup> Y. AGUILA, « Petite typologie des actions climatiques contre l'État », *AJDA*, 2019, p. 1853. C. COURNIL, A. LE DYLIO, P. MOUGEOLLE, « l'affaire du siècle, entre continuité et innovations juridiques », *AJDA*, 2019, p. 1864. C. COURNIL, « l'affaire du siècle devant le juge administratif », *AJDA*, 2019, p. 437. C. HUGLO, « Procès climatiques en France : la grande attente », *AJDA*, 2019, p. 1861. H. DELZANGLES, « le 'contrôle de la trajectoire' et la carence de l'État français à lutter contre les changements climatiques », *AJDA*, 2021, p. 2115. A. VAN LANG, A. PERRIN, M. DEFFAIRI, « Le contentieux climatique devant le juge administratif », *RFDA*, 2021, p. 747. J. BETAÏLLE, « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'affaire du siècle. Un succès théorique, mais des difficultés pratiques », *AJDA*, 2021, p. 2228. S. HOYNCK, « Le juge administratif et le dérèglement climatique », *AJDA*, 2022, p. 147. M. TORRE-SCHAUB, « Le contentieux climatique : du passé vers l'avenir », *RFDA*, 2022, p. 75.

particulièrement réticentes à fonder leur contrôle sur les normes internationales. La justiciabilité des normes internationales pour le climat est remise en cause par le juge administratif qui opère une appréciation restrictive des conditions d'invocabilité (I) et prive d'effets utiles les formes d'invocabilités résiduelles (II).

\*\*\*

## I. Une appréciation restrictive des conditions d'invocabilité

1. **Une précision conceptuelle nécessaire.** Nous retrouvons dans la doctrine l'usage de différents termes (d'applicabilité, d'applicabilité directe, d'invocabilité ou d'invocabilité directe) afin de désigner parfois une même chose. Pour notre part, nous distinguerons l'applicabilité, de l'invocabilité. Une norme internationale sera dite applicable en droit interne lorsqu'elle satisfait aux exigences du droit national conditionnant son intégration dans l'ordonnement normatif interne<sup>21</sup>. L'invocabilité désignera la qualité reconnue à une norme internationale dont les justiciables pourront se prévaloir à l'occasion d'un litige devant une juridiction nationale<sup>22</sup>.

2. **Annexe de plan.** Dans le contentieux climatique, le juge administratif est venu limiter le champ des normes internationales applicables (A), dont il a ensuite exclu l'effet direct (B).

---

<sup>21</sup> L'applicabilité peut être définie comme la « vocation ou aptitude d'un accord international à produire des effets juridiques dans l'ordre interne des parties à l'accord ». J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 71.

<sup>22</sup> L'invocabilité peut être définie comme « l'aptitude d'une règle de droit international à conférer par elle-même aux particuliers, sans requérir aucune mesure interne d'exécution, des droits dont ils puissent se prévaloir devant les autorités (juridictionnelles) de l'État où cette règle est en vigueur ». J. VERHOEVEN, « La notion d'applicabilité directe du droit international », *RBDI*, 1980, n°2, p. 243. L'assimilation entre applicabilité directe et invocabilité transparaît dans la définition parfois donnée de l'applicabilité directe : « Dans un sens plus restrictif, est directement applicable une norme qui peut être invoquée par les personnes privées, physiques ou morales, devant les institutions internes sans aucune mesure interne de réception ». J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 71.

## A. Une applicabilité limitée

1. **La place du droit international dans la hiérarchie des normes française.** Nous savons que la constitution de la 4<sup>e</sup> république comme celle de la 5<sup>e</sup> république consacre une conception moniste de l'ordre juridique. Alors que la valeur juridique reconnue aux traités par la Constitution de la 4<sup>e</sup> république<sup>23</sup> était ambiguë<sup>24</sup>, l'article 55 de la Constitution de 1958 leur reconnaît explicitement « une autorité supérieure à celle des lois ». La jurisprudence a clarifié leur place dans la hiérarchie des normes. Les normes conventionnelles, bien qu'inférieures aux normes constitutionnelles<sup>25</sup>, ont une autorité supérieure à celles des lois<sup>26</sup> et des actes administratifs<sup>27</sup>, même postérieurs<sup>28</sup>.

2. **Le conditionnement de l'applicabilité des traités.** De la souveraineté des États découle leur liberté constitutionnelle. Dès lors, le droit international est indifférent à l'égard des éventuelles conditions prévues en droit interne afin d'y encadrer l'applicabilité des normes internationales<sup>29</sup>. Il se borne à prescrire une obligation de résultat à travers la règle coutumière *pacta sunt servanda*. Les États peuvent voir leur responsabilité internationale engagée s'ils ne se conforment pas à leurs engagements internationaux, mais ils conservent une liberté de moyen. En pratique, les États usent des conditions d'applicabilité comme

---

<sup>23</sup> Le préambule prévoit que « la république française, fidèle à ses traditions se conforme aux règles du droit public international ». L'article 26 prévoit que « les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi ».

<sup>24</sup> E. DECAUX, « Le régime du droit international en droit interne », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 62, n°2, 2020, p. 473.

<sup>25</sup> CE, 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher*, n°200286-200287. C. Cass, *Fraisie*, 2 juin 2000, n°99-60274.

<sup>26</sup> CE, 20 octobre 1989, *Nicolo*, n°108243.

<sup>27</sup> CE, 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*, n°16690.

<sup>28</sup> Sur l'évolution de la jurisprudence, voir : M. FORTEAU, A. MIRON, A. PELLET, *Droit international public*, 9<sup>e</sup> ed., LGDJ, Paris, 2022, pp. 571-574.

<sup>29</sup> R. ABRAHAM, « Les effets juridiques en droit interne de la convention de New York relative aux droits de l'enfant. Conclusions sur Conseil d'État, Section, 23 avril 1997, groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) », *RFDA*, 1997, p. 589.



d'« une écluse [permettant] aux normes internationales de pénétrer l'ordre interne à un débit mesuré et, surtout, maîtrisé »<sup>30</sup> par eux.

**3. Les conditions d'applicabilité des traités en droit français.** L'article 55 de la Constitution fixe trois conditions cumulatives à l'applicabilité des traités en droit interne<sup>31</sup>. Les deux premières visent à s'assurer que la norme considérée engage la France en droit international. Il s'agit tout d'abord de l'exigence de ratification, dont dépend l'opposabilité internationale de la norme conventionnelle, étant précisé qu'en ce domaine le juge administratif se borne à contrôler l'existence<sup>32</sup> et non la validité du décret de ratification<sup>33</sup>. Il s'agit ensuite de la condition de réciprocité permettant de tenir compte des exceptions coutumières à l'obligation d'exécuter une norme conventionnelle<sup>34</sup>. Nous savons que le juge administratif qui s'est longtemps refusé à contrôler le respect de cette condition de réciprocité, en renvoyant son appréciation au ministre des Affaires étrangères<sup>35</sup>, accepte aujourd'hui de le faire<sup>36</sup>. Enfin, la condition de publicité répond à la nécessité de garantir en droit interne l'exigence de sécurité juridique. Ici, le juge administratif accepte de contrôler tant l'existence, que la régularité des décrets de publication<sup>37</sup>.

**4. La satisfaction des conditions pour les traités du régime climat.** Ces trois conditions sont satisfaites, tant pour la Convention-cadre, que l'Accord de Paris. Concernant la première condition, la France a ratifié la Convention-cadre le 25 mars 1994, et l'Accord de Paris le 5 octobre 2016. De même, la condition de

---

<sup>30</sup> M. GAUTIER, « L'effet direct des conventions internationales », *RFDA*, 2012, p. 560.

<sup>31</sup> « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». *Constitution du 4 octobre 1958*, article 55.

<sup>32</sup> CE, 8 avril 1987, *Procopio*, n°79840.

<sup>33</sup> CE, 16 novembre 1956, *Villa*, n°25627.

<sup>34</sup> L'exception d'inexécution, codifiée à l'article 60 de la Convention de Vienne de 1969 permet aux Parties, sous certaines conditions, de suspendre ou de mettre fin à l'application d'un traité à l'égard des Parties ne s'y conformant pas.

<sup>35</sup> CE, 29 mai 1981, *Rekhou*, n°15092.

<sup>36</sup> CE, 9 juillet 2010, *Mme Chériet-Benseghir*, n°317747.

<sup>37</sup> Il n'hésite pas à exclure l'applicabilité des traités dont la publication a été irrégulière. Voir : CE, 18 décembre 1998, *Parc d'activités de Blotzheim*, n°181249.

publicité est remplie, un décret de publication ayant été adopté pour l'un et l'autre de ces instruments respectivement le 20 juin 1994<sup>38</sup> et le 8 novembre 2016<sup>39</sup>. Enfin, concernant la condition de réciprocité, ces deux instruments sont des conventions non synallagmatiques, pour lesquelles le respect de cette exigence n'est classiquement pas exigé<sup>40</sup>. À supposer même qu'elle le soit, elle serait remplie en ce qui concerne l'Accord de Paris puisque la principale obligation qu'il fixe (la transmission des NDC) a été satisfaite par l'ensemble des Parties<sup>41</sup>.

**5. La reconnaissance de leur applicabilité par le juge administratif.** Dans l'affaire Grande-Synthe, le Conseil d'État conclut implicitement à l'applicabilité de la Convention-cadre et de l'Accord de Paris. Après avoir affirmé dans le point n°8 de son arrêt qu'il apprécie la légalité du refus de l'administration « au regard des règles applicables », il mentionne dans le point suivant certaines dispositions de la CCNUCC et de l'Accord de Paris<sup>42</sup>. Il conclut finalement que l'Union européenne et la France « signataires de la CCNUCC et de l'Accord de Paris, se sont engagées » à mettre en œuvre ces dispositions. Par cette dernière affirmation, la juridiction suprême confirme que la première condition est satisfaite<sup>43</sup>. Bien que la haute juridiction ne se prononce pas explicitement sur le respect des autres conditions, elle reconnaît à ces instruments certaines formes

---

<sup>38</sup> Décret n°94-501, du 20 juin 1994, *portant publication de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ensemble deux annexes), conclue à New York le 9 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992.*

<sup>39</sup> Décret 2016-1504, du 8 novembre 2016, *portant publication de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, signé par la France à New York le 22 avril 2016.*

<sup>40</sup> CC, Décision n°98-408 DC, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, 22 janvier 1999, §12.

<sup>41</sup> Voir le registre des NDC sur le site de la Convention : <https://unfccc.int/NDCREG>.

<sup>42</sup> Il se réfère à l'article 2 de ces traités où figure l'objectif commun de stabilisation des émissions, à l'article 3§1 de la Convention affirmant le principe des responsabilités communes, mais différenciées et à l'article 4 de l'Accord de Paris encadrant le contenu et la notification des contributions nationales.

<sup>43</sup> Nous pouvons regretter que le juge interne mentionne la signature de ces textes, car nous nous savons qu'elle n'engage pas l'État en droit international pour ce type de traité. Il aurait été plus correct d'user du terme de ratification.

d'invocabilité<sup>44</sup>. Leur applicabilité étant un préalable nécessaire, elle est implicitement consacrée.

**6. La non-applicabilité des normes non conventionnelles du régime climat.** Les juges administratifs écartent implicitement l'applicabilité des autres normes internationales pour le climat. Tout d'abord, il ne mentionne pas les décisions de la COP éventuellement pertinentes. Cela pouvait être anticipé puisque les juridictions administratives se refusent habituellement à reconnaître l'applicabilité du droit dérivé recommandatoire des organisations internationales<sup>45</sup>. Il en va donc de même *a fortiori* d'actes non obligatoires émanant d'institutions n'ayant *a priori* pas le statut d'organisation internationale. Enfin, les NDC ne sont pas non plus mentionnées au titre des normes internationales applicables. Bien que ces actes unilatéraux liés puissent parfois représenter une source qu'il est intéressant de mobiliser<sup>46</sup>, il s'avérerait ici inutile de se prononcer sur l'épineuse question de leur invocabilité, puisque les engagements pris par ce biais ont été intégrés dans des normes de droit interne qui sont mobilisées par le juge.

## B. Un effet direct exclu

**1. L'exigence prétorienne d'effet direct.** Nous savons que le Conseil d'État a conditionné, dans son arrêt GISTI du 23 avril 1997, l'invocabilité d'une norme

---

<sup>44</sup> Voir *infra* Partie II.

<sup>45</sup> C'est le cas des résolutions de l'AGNU, du Conseil de sécurité, et de l'OACI. Voir respectivement, CE, 23 nov. 1984, *Roujanski*, n°60106 ; CE, 29 décembre 1997, *Scté Héli-Union*, n°138310 ; CE, 20 novembre 1981, n°09839). Pour une analyse globale : A. MIRON, *Le droit dérivé des organisations internationales de coopération dans les ordres juridiques internes*, Thèse de doctorat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2014, 679 p.

<sup>46</sup> H. HELLIO, « Les contributions déterminées au niveau national de l'accord de Paris devant le juge international », in C. COURNIL, L. VARISON (dir.), *Les procès climatiques. Entre le national et l'international*, Pedone, Paris, 2018,, pp. 231-232.

internationale à son effet direct<sup>47</sup>. L'imposition de cette exigence<sup>48</sup> a fait l'objet de vives critiques en ce qu'elle instaure une forme de dualisme non prévu par le constituant et qu'elle introduit des éléments d'appréciation subjectifs dans un contentieux de l'annulation, qui est par nature objectif<sup>49</sup>.

**2. Les conditions de l'effet direct.** Par son arrêt *GISTI* du 11 avril 2012<sup>50</sup>, la juridiction suprême procède à une « objectivisation »<sup>51</sup> de la détermination de l'effet direct en définissant deux conditions cumulatives devant être satisfaites<sup>52</sup>. La première, de nature objective a trait à la qualité de la norme invoquée (sa complétude<sup>53</sup>), la disposition ne devant requérir « l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers »<sup>54</sup>. La seconde, de nature subjective, a trait à l'objet de la norme<sup>55</sup>, la disposition invoquée ne devant pas avoir « pour objet exclusif de régir les relations entre

---

<sup>47</sup> CE, 23 avril 1997, *GISTI*, n°163043. Le Conseil d'État y affirme que « ces stipulations, qui ne produisent pas d'effets directs à l'égard des particuliers, ne peuvent être utilement invoqués à l'appui de conclusions tendant à l'annulation d'une décision individuelle ou réglementaire ».

<sup>48</sup> Certains auteurs considèrent que le Conseil d'État opère une assimilation entre l'invocabilité et l'effet direct des conventions internationales. M. GAUTIER, « L'effet direct des conventions internationales », *RFDA*, 2012, p. 560.

<sup>49</sup> B. BONNET, « Quand la montagne accouche d'une souris : le Conseil d'État et l'effet direct des conventions internationales », *Receuil Dalloz*, 2012, p. 1712. M. GAUTIER, « L'effet direct des conventions internationales », *RFDA*, 2012, p. 560. Contra : P. DEUMIER, « Comment et à quelles fins reconnaître l'effet direct des traités ? », *RTD Civ.*, 2012, pp. 487.

<sup>50</sup> CE, 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*, n° 322326.

<sup>51</sup> F. LATTY, « Commentaire de l'arrêt Conseil d'État, Assemblée, 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL* », in A. PELLET, A. MIRON (dir.), *Les grandes décisions de la jurisprudence française de droit international public*, Paris, Dalloz, 2015, pp. 674-696.

<sup>52</sup> P. DEUMIER, « Comment et à quelles fins reconnaître l'effet direct des traités ? », *RTD Civ.*, 2012, pp. 487. L'application des critères dégagés par le Conseil d'État demeure néanmoins empreinte d'incertitude : D. BURRIEZ, « Retour sur les critères de l'effet direct depuis l'arrêt *GISTI* du Conseil d'État du 11 avril 2012 », *RFDA*, 2015, pp. 1031-1039.

<sup>53</sup> Le premier critère renvoi à une exigence de complétude de la norme internationale, en ce qu'elle ne doit laisser aucune marge de manœuvre aux États. M. GAUTIER, « L'effet direct des conventions internationales », *RFDA*, 2012, p. 560.

<sup>54</sup> CE, 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*, n° 322326.

<sup>55</sup> B. TAXIL, « Les critères de l'applicabilité directe des traités internationaux aux États-Unis et en France », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 59, n°1, 2007, pp. 157-176.

États »<sup>56</sup>. L'appréciation de l'effet direct d'une disposition conventionnelle suppose son interprétation, opération pour laquelle le juge administratif se reconnaît aujourd'hui compétent<sup>57</sup>. Le Conseil d'État a précisé la méthode applicable, en s'inspirant des règles applicables en droit international<sup>58</sup> et a dénié à la rédaction de la stipulation une portée déterminante, celle-ci étant reléguée au rang de simple indice<sup>59</sup>.

**3. La condition relative à l'objet de la norme implicitement consacrée.** Dans son premier arrêt Grande-Synthe, les juges du Palais Royal appliquent leur jurisprudence antérieure relative à l'effet direct et affirment que « les stipulations de la CCNUCC et de l'accord de Paris [sont] dépourvues d'effet direct »<sup>60</sup>. Ils ne se prononcent pas explicitement sur la satisfaction éventuelle de la condition relative à l'objet de la norme. Toutefois, de la formulation de cette condition (définie par la négative) découle une présomption réfragable<sup>61</sup> de sa satisfaction<sup>62</sup>. Cette présomption n'étant ici par écartée, nous pouvons considérer que le Conseil d'État consacre implicitement que cette condition est remplie.

**4. L'exclusion de l'effet direct en raison de l'incomplétude des normes climatiques.** La juridiction suprême conclut à l'absence d'effet direct des dispositions mentionnées de la CCNUCC et de l'Accord de Paris au motif

---

<sup>56</sup> CE, 29 juin 1990, *GISTI*, n° 322326.

<sup>57</sup> CE, 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*, n°78519.

<sup>58</sup> « une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes [...] ». CE, 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*, n° 322326. F. Latty, « Commentaire de l'arrêt Conseil d'État, Assemblée, 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL* », in Alain PELLET, Alina MIRON (dir.), *Les grandes décisions de la jurisprudence française de droit international public*, Paris, Dalloz, 2015, pp. 674-696.

<sup>59</sup> « que l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les États parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit ». CE, 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*, n° 322326.

<sup>60</sup> CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, n°427301, point n° 12.

<sup>61</sup> Le Conseil d'État dénie souvent l'effet direct de stipulations internationales au motif qu'elles ne satisfont pas à cette première condition : D. BURRIEZ, « Retour sur les critères de l'effet direct depuis l'arrêt *GISTI* du Conseil d'État du 11 avril 2012 », *RFDA*, 2015, pp. 1031-1039.

<sup>62</sup> M. GAUTIER, « L'effet direct des conventions internationales », *RFDA*, 2012, p. 560.

qu'elles « requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers »<sup>63</sup>. Les normes internationales sur le climat applicables sont donc dépourvues d'effet direct en raison de leur imprécision et de leur incomplétude. Comme à son habitude, le Conseil d'État conclut à l'incomplétude de la norme internationale en raison du renvoi qu'elle opère au droit national<sup>64</sup>. Pourtant, tout comme l'imprécision n'enlève pas la normativité d'une disposition<sup>65</sup>, le renvoi au droit national n'épuise pas nécessairement l'obligation internationale définie<sup>66</sup> et il revient au juge de lui donner, le cas échéant, ses pleins effets.

**5. Une exclusion contestable en l'espèce.** La conclusion à laquelle parvient le Conseil d'État est critiquable en l'espèce, car les dispositions invoquées apparaissent suffisamment précises. D'ailleurs, les juges du Palais Royal identifient sur leur fondement une obligation, pour les Parties et notamment la France, d'adopter des politiques et mesures de réduction des émissions afin de contribuer à l'atteinte de l'objectif commun de l'Accord de Paris, selon leurs situations nationales<sup>67</sup>. À lire l'arrêt, la preuve de l'incomplétude des dispositions internationales invoquées résiderait dans l'existence de normes internes ayant « précisément pour objet de les mettre en œuvre »<sup>68</sup>. Les juges ont suivi ici la solution proposée, dans ses conclusions, par le rapporteur public

---

<sup>63</sup> CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301, point n° 12.

<sup>64</sup> D. BURRIEZ, « Retour sur les critères de l'effet direct depuis l'arrêt GISTI du Conseil d'État du 11 avril 2012 », *RFDA*, 2015, pp. 1031-1039.

<sup>65</sup> R. ABRAHAM, « Les effets juridiques en droit interne de la convention de New York relative aux droits de l'enfant. Conclusions sur Conseil d'État, Section, 23 avril 1997, groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) », *RFDA*, 1997, pp. 599-600.

<sup>66</sup> D. BURRIEZ, « Retour sur les critères de l'effet direct depuis l'arrêt GISTI du Conseil d'État du 11 avril 2012 », *RFDA*, 2015, pp. 1031-1039.

<sup>67</sup> « Il résulte de ces stipulations et dispositions que l'Union européenne et la France, signataires de la CCNUCC et de l'accord de Paris, se sont engagées à lutter contre les effets nocifs du changement climatique [...], en menant des politiques visant à réduire, par étapes successives, le niveau de ces émissions, [...] en fonction de leur participation aux émissions acquises et de leurs capacités et moyens à les réduire à l'avenir au regard de leur niveau de développement économique et social ». CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301, point n° 12.

<sup>68</sup> *Ibid.*

S. Hoynck. Ce dernier n'appelait pas la juridiction administrative à opérer un revirement de sa jurisprudence relative à l'effet direct, puisqu'il considérait que la réponse qui auraient pu être apportée sur le terrain du bien-fondé serait équivalente à celle à apporter sur le terrain de l'inopérance des moyens<sup>69</sup>. En sus de sacrifier la clarté juridique, cette position nous semble infondée. Pour attester de l'équivalence alléguée, le rapporteur public dénature l'Accord de Paris en réduisant le spectre des engagements consentis à l'obligation procédurale prévue à l'article 4§2 (imposant à chaque État de formuler et notifier sa NDC), à laquelle il est vrai que la France a satisfait. Il passe sous silence ici la portée de l'article 2 et des autres paragraphes de l'article 4 qui encadrent pourtant matériellement l'action des États. Tout d'abord individuellement, en leur imposant un niveau d'ambition devant être le plus élevé eu égard à leur situation nationale<sup>70</sup>. Ensuite collectivement, en définissant un objectif quantifié (le maintien de l'augmentation de la température en deçà des 2°<sup>71</sup>), ainsi qu'une trajectoire des émissions<sup>72</sup>. Il en découle un niveau d'ambition s'imposant à la France, tant dans la formulation de sa NDC (en définissant des objectifs et mesures conformes), que dans la mise en œuvre effective des mesures de réduction des émissions. Certes il n'est pas directement exprimé sous la forme d'un quota, mais il peut être retranscrit sous cette forme sur la base des données scientifiques disponibles (notamment celle du GIEC), comme les juridictions néerlandaises ont pu le faire dans l'affaire Urgenda<sup>73</sup>. Le niveau d'ambition s'imposant à la France en vertu de l'Accord de Paris et le niveau légal définissent deux référentiels distincts permettant d'évaluer la suffisance des mesures prises par l'État. Dénier l'invocabilité du premier n'est donc pas sans incidence sur l'évaluation de l'action de l'État et la définition des mesures supplémentaires nécessaires devant être adoptées.

---

<sup>69</sup> S. HOYNCK, *Conclusions sur CE, 19 novembre 2020, Commune de grande Synthe*, n° 427301, pp. 12-13.

<sup>70</sup> Accord de Paris, *op. cit.*, article 4§3.

<sup>71</sup> Accord de Paris, *op. cit.*, article 2

<sup>72</sup> Accord de Paris, *op. cit.*, article 4§1.

<sup>73</sup> Supreme Court of Netherland, *Urgenda*, 20 décembre 2019, n° 19/00135.

\*\*\*

## II. Une invocabilité résiduelle privée d'effets utiles

1. **Précisions sur les différentes formes d'invocabilité.** Les conséquences de l'absence d'effet direct d'une stipulation internationale sur son invocabilité sont loin d'être uniformes. Il convient de distinguer les différentes formes d'invocabilité en se référant la classification opérée par D. Simon<sup>74</sup> et reprise par le commissaire du Gouvernement, M. Guyomard dans ses conclusions jointes à l'arrêt Perreux<sup>75</sup>, dont la pertinence dépasse le champ du droit communautaire<sup>76</sup>. Tout d'abord, une norme internationale peut être invoquée afin d'évaluer la conformité d'une norme interne (invocabilité de contrôle), avec pour effet de voir l'application de la seconde écartée (invocabilité d'exclusion), ou celle de la première s'y substituer (invocabilité de substitution). Elle peut aussi être invoquée aux fins d'interprétation conforme du texte national (invocabilité d'interprétation), ou afin d'engager la responsabilité de l'État n'ayant pas adopté les mesures imposées par la norme internationale (invocabilité de réparation). Seule l'invocabilité de substitution, qui représente un mode de justiciabilité renforcée, suppose que la norme internationale soit d'effet direct<sup>77</sup>.

2. **Annnonce du plan.** L'absence d'effet direct des stipulations de la Convention-cadre et de l'Accord de Paris s'oppose à ce qu'elles puissent être utilement invoquées aux fins de substitution, mais elle sans conséquence quant à leur invocabilité aux fins d'interprétation conforme ou de réparation<sup>78</sup>. Si les juridictions administratives reconnaissent cette « justiciabilité minimale »<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001, pp. 437-447.

<sup>75</sup> M. GUYOMARD, *Conclusions sur CE, 30 octobre 2009, E. Perreux*, n°298348, pp. 9-14.

<sup>76</sup> P. DEUMIER, « Comment et à quelles fins reconnaître l'effet direct des traités ? », *RTD CIV.*, 2012, pp. 487.

<sup>77</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, *op.cit.*

<sup>78</sup> P. DEUMIER, « Comment et à quelles fins reconnaître l'effet direct des traités ? », *op. cit.*

<sup>79</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, *op. cit.*



des normes internationales pour le climat<sup>80</sup>, elles en neutralisent les effets pratiques. L'invocabilité de réparation est, *de facto*, exclue (A) et l'invocabilité d'interprétation conforme n'est pas mobilisée par le juge (B).

## A. Une invocabilité de réparation *de facto* exclue

1. **Une invocabilité de réparation non conditionnée à l'effet direct.** Les normes internationales satisfaisant aux conditions de l'article 55 de la Constitution font partie intégrante de l'ordre juridique interne et ce faisant, « il appartient aux divers organes de l'État de veiller à [leur application] dans le cadre de leurs compétences respectives »<sup>81</sup>. Dès lors, la responsabilité de l'État peut être engagée en raison de l'inconventionnalité des actes administratifs<sup>82</sup> ou des lois<sup>83</sup> adoptées. Rappelons que, dans le contentieux de la responsabilité, l'effet direct n'est pas une exigence conditionnant l'invocabilité des normes internationales<sup>84</sup>. Dès lors qu'elles satisfont aux conditions constitutionnelles, elles sont invocables par les justiciables au fondement de leurs demandes de réparation du préjudice causé par la carence de l'État dans leur mise en œuvre. Comme le note justement P. Deumier, cela « se conçoit d'autant mieux que la norme applicable est alors celle gouvernant le régime de responsabilité, la norme internationale intervenant pour caractériser la situation illicite »<sup>85</sup>.

2. **Une invocabilité implicitement affirmée.** Dans l'affaire du siècle, le tribunal administratif de Paris reconnaît implicitement l'invocabilité de réparation des accords internationaux pour le climat. Il note que l'État français « a choisi de

---

<sup>80</sup> La reconnaissance d'une portée indirecte avait pu être relevée : S. CASSELLA, « L'effet indirect du droit international : l'arrêt *Commune de Grande-Synthe* », *AJDA*, 2021, p. 226.

<sup>81</sup> Cons. Const. Décision 86-216, *loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, 3 décembre 1986.

<sup>82</sup> CE, 28 février 1992, *Société Arizona Tobacco*, n°87753.

<sup>83</sup> CE, 8 février 2007, *Gardedieu*, n°279522. CE, 14 janvier 1938, *La Fleurette*, n°51704.

<sup>84</sup> M. GAUTIER, « L'effet direct des conventions internationales », *RFDA*, 2012, p. 560. voir notamment CE, 28 février 1992, *Société Arizona Tobacco*, n°87753.

<sup>85</sup> P. DEUMIER, « Comment et à quelles fins reconnaître l'effet direct des traités ? », *RTD CIV.*, 2012, p. 487.

souscrire à des engagements internationaux »<sup>86</sup>, bien qu'il ne retienne sa responsabilité qu'en raison de l'insuffisance des mesures prises afin de mettre en œuvre les engagements légaux<sup>87</sup>. Les moyens tirés de l'insuffisance des objectifs de réduction adoptés afin de mettre en œuvre l'objectif de l'Accord de Paris (le maintien de la hausse de la température à 1,5°) sont écartés uniquement au stade de l'évaluation du bien fondé. L'invocabilité de ce traité s'en trouve par-là affirmée.

**3. Une appréciation critiquable du bien-fondé.** La juridiction administrative considère que les requérants échouent à établir l'existence d'un lien de causalité directe entre le préjudice écologique invoqué et l'insuffisance des engagements pris par les Parties à l'Accord de Paris<sup>88</sup>. La solution à laquelle parvient le tribunal administratif est hautement critiquable et révèle sa réticence à fonder son contrôle sur les normes internationales. Dans leur mémoire, les requérants apportent la preuve que les projections des émissions actuelles, ainsi que l'agrégat des émissions résultant de la mise en œuvre intégrale des NDC, aboutiront au moins à un surplus des émissions de 13 et de 29GtCO<sub>2</sub>eq par rapport au volume permettant de limiter le réchauffement planétaire respectivement à 2° et 1,5°<sup>89</sup>. Lors de son évaluation du respect de l'objectif légal, le tribunal considère que le surplus des émissions résultant de l'insuffisance des mesures prises est directement lié au préjudice invoqué. Quelque-soit l'origine de la norme invoquée (nationale ou internationale) afin de caractériser la situation illicite, le lien entre l'insuffisance des mesures adoptées (se matérialisant par un surplus des émissions) et le préjudice invoqué est le même et devrait donc indistinctement être considéré comme établi. La solution à laquelle parvient la juridiction de première instance répond à une volonté, à

---

<sup>86</sup> TA de Paris, *Association Oxfam et a*, 3 février 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, point n°21.

<sup>87</sup> *Ibid.*, point n°34.

<sup>88</sup> « les associations requérantes n'établissent pas que [les engagements pris par l'ensemble des États parties] seraient, par leur insuffisance, directement à l'origine du préjudice écologique invoqué ». *Ibid.*, point n°32.

<sup>89</sup> Ils se fondent sur les résultats d'une étude réalisée par le PNUE. Notre Affaire à Tous, *L'affaire du siècle. Argumentaire du mémoire complémentaire*, 2019, p. 57.

peine dissimulée<sup>90</sup>, de ne pas examiner la conformité des engagements nationaux pris pour satisfaire aux exigences de l'Accord de Paris. Par son appréciation variable, le juge administratif rend impossible la preuve du lien de causalité lorsqu'une norme internationale est invoquée afin d'engager la responsabilité de l'État pour inaction climatique. Ce faisant, il dénie non pas *de jure*, mais *de facto* l'invocabilité de réparation des normes internationales pour le climat.

## B. Une invocabilité d'interprétation non mobilisée

**1. La consécration d'une invocabilité d'interprétation.** Dans le contentieux de la légalité, le Conseil d'État reconnaît que les dispositions de la Convention-cadre et de l'Accord de Paris, dont il a affirmé qu'elles sont dépourvues d'effet direct, sont toutefois invocables aux fins d'interprétation conforme du droit national<sup>91</sup>. Habituellement, l'usage de cette technique « conduit le juge national à interpréter le droit national existant à la lumière du texte et de la finalité des règles communautaires [ou internationales] invoquées »<sup>92</sup>. Par ce biais, il participe à parfaire la légalité de la norme nationale contestée, en retirant ou en ajoutant tout ce qui est contraire à la norme internationale<sup>93</sup>, et il prévient, lorsque cela est possible, les éventuels conflits normatifs<sup>94</sup>. L'interprétation

---

<sup>90</sup> « à supposer même que les engagements pris par l'ensemble des États parties seraient insuffisants [...] ». TA de Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam et a*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, point n°32.

<sup>91</sup> Elles « doivent être pris en considération dans l'interprétation des dispositions de droit national, notamment celles citées au point II, qui, se référant aux objectifs qu'elles fixent, ont précisément pour objet de les mettre en œuvre ». CE, *Commune de Grande-Synthe*, 19 novembre 2020, n°427301, point n°12. L'invocabilité d'interprétation est reconnue au profit de l'ensemble des normes internationales satisfaisant aux exigences constitutionnelles, indépendamment de leur effet direct. Y. AGUILA, « L'effet direct des conventions internationales : une nouvelle grille d'analyse », *AJDA*, 2012, p. 729.

<sup>92</sup> M. GUYOMARD, *Conclusions sur CE, 30 octobre 2009, E. Perreux*, n°298348, p. 9.

<sup>93</sup> N. GALLIFET, *Le discours du juge constitutionnel français sur la transposition des directives de l'Union européenne*, Thèse de Doctorat, Aix-Marseille Université, 2021, p. 232.

<sup>94</sup> D. SIMON, « La panacée de l'interprétation conforme : injection homéopathique ou thérapie palliative ? », in V. KRONENBERGER, M.T. D'ALESSIO, V. PLACCO, *De Rome à Lisbonne : les*

conforme trouve pour seule limite l'interprétation *contra legem*<sup>95</sup>, ses effets se rapprochant alors souvent de ceux de l'invocabilité de substitution<sup>96</sup>. Si l'usage par le juge de cette technique a eu une résonance doctrinale particulière en ce qui concerne l'application du droit communautaire (des directives non transposées), il y recourt plus largement afin de prendre en compte les normes internationales et constitutionnelles<sup>97</sup>.

## **2. La neutralisation en pratique des effets de l'invocabilité d'interprétation.**

Dans l'affaire Grande-Synthe, le Conseil d'État affirme cette portée théorique, sans toutefois en tirer les conséquences pratiques. La juridiction suprême identifie clairement les dispositions du droit national ayant vocation à mettre en œuvre les engagements internationaux (l'article L. 100-4 du code de l'énergie définissant un objectif de réduction des émissions de 40% et le décret fixant les quotas pluriannuels)<sup>98</sup>, qui devraient donc faire l'objet d'une interprétation conforme. Toutefois, à aucun moment le Conseil d'État n'opère une telle opération, puisqu'il se borne à évaluer la conformité de la courbe des émissions avec l'objectif légal<sup>99</sup>.

## **3. Les conséquences potentielles d'une interprétation conforme en l'espèce.**

Usant de l'interprétation conforme le juge administratif aurait pu reformuler<sup>100</sup> les normes nationales de deux manières. Matériellement tout d'abord, en réinterprétant l'objectif national de réduction des émissions à la hausse, sur la base de l'objectif des 2° et des exigences de l'Accord de Paris imposant aux Parties

---

*juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 279-300.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> P. MANIN, « De l'utilisation des directives communautaires par les personnes physiques ou morales », *AJDA*, 1994, n° 4, pp. 259-269.

<sup>97</sup> B. GENEVOIS, « Le Conseil d'État et l'interprétation de la loi », *RFDA*, 2002, p. 877.

<sup>98</sup> CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, n°427301, point n°13.

<sup>99</sup> *Ibid.*, points n°14, 15, 16. CE, 1<sup>er</sup> juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, n°427301, p. 20.

<sup>100</sup> Le Conseil d'État n'hésite pas lorsque cela est nécessaire à reformuler les dispositions de droit interne afin d'y adjoindre les éléments couverts par la directive et non mentionnés par la loi de transposition. Par exemple, concernant la gamme des aides prise en compte lors de l'évaluation des ressources personnelles d'un demandeur d'une carte de séjour, voir : CE, 16 décembre 2013, n°366722.

d'adopter une contribution correspondant au plus haut niveau d'ambition<sup>101</sup>. Temporellement ensuite, il convenait de mobiliser l'article 4§1 de l'Accord de Paris prévoyant qu'en vue « d'atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2, les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais » et à « opérer des réductions rapidement par la suite [...] de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques [...] au cours de la deuxième moitié du siècle »<sup>102</sup>. Dans le deuxième arrêt Grande-Synthe, le Conseil d'État annule le refus implicite du pouvoir réglementaire en raison de l'insuffisance des mesures prises au vu la trajectoire des émissions définie par le décret de 2020 afin d'atteindre l'objectif légal<sup>103</sup>. Bien que le juge ait écarté de manière prévisible le moyen tiré de l'illégalité de ce décret<sup>104</sup>, il convenait néanmoins d'interpréter ce texte et l'objectif légal à l'aune de la trajectoire imposée par l'article 4§1 de l'Accord de Paris. Cela aurait justifié que la juridiction suprême impose notamment l'adoption de mesures supplémentaires dans un délai plus court. Dans le domaine des changements climatiques, plus qu'ailleurs la temporalité est essentielle. La réticence du juge à procéder à une interprétation conforme du droit national, de l'une ou l'autre des deux manières envisagées, s'explique sûrement par ses effets qui pourraient s'apparenter à ceux de l'invocabilité de substitution. Pourtant cette technique permet au juge de mobiliser la norme internationale avec une intensité maîtrisée par lui, qui ne saurait toutefois être nulle, comme en l'espèce.

---

<sup>101</sup> Accord de Paris, *op. cit.*, article 4§3.

<sup>102</sup> Accord de Paris, *op. cit.*, article 4§1.

<sup>103</sup> CE, 1<sup>er</sup> juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301, point n°6.

<sup>104</sup> Le Conseil d'État applique sa jurisprudence conditionnant la recevabilité des moyens tirés de l'illégalité d'un acte réglementaire à la condition que la décision administrative contestée ait été prise pour son application ou qu'il constitue sa base légale. *Ibid.*, point n°3. Sur cette exigence : CE, 10 févr. 1967, *Société des Établissements Petitjean*, n° 59125.

## Conclusion

Sous de nombreux aspects, les juridictions administratives ont fait preuve de progressisme par les solutions rendues dans les deux contentieux climatiques<sup>105</sup>. L'étude conduite de l'invocabilité des normes internationales pour le climat en droit interne contraste avec cette tendance. Le juge administratif conclut à l'applicabilité des seules dispositions conventionnelles, dont il exclut par ailleurs qu'elles puissent être invoquées aux fins de contrôle dans le contentieux de la légalité. Parallèlement, bien que leur invocabilité de réparation soit reconnue dans le contentieux de la responsabilité, tout comme leur invocabilité aux fins d'interprétation conforme du droit interne dans le contentieux de la légalité, ces modes de « justiciabilité minimale »<sup>106</sup> sont neutralisés en pratique. Le juge administratif a toujours fait preuve d'une grande réticence à donner aux normes internationales leurs pleins effets, mais les contentieux climatiques révèlent une véritable défiance à leur égard. L'« écluse »<sup>107</sup> opérée par les conditions d'applicabilité et d'invocabilité se métamorphose en une digue insurmontable. La solution définie par les juridictions administratives s'avère tout à la fois contraire à l'obligatorité des traités internationaux, à la volonté du constituant exprimée à l'article 55 et à leur fonction juridictionnelle. Car si le juge ne peut se prononcer qu'à l'aune du droit applicable, il doit le faire à l'égard de tout le droit applicable à l'espèce. L'urgence climatique appelle le juge administratif français à garantir efficacement la justiciabilité, en droit interne, des engagements internationaux pris par la France en matière climatique.

---

<sup>105</sup> Notamment dans l'appréciation de l'intérêt à agir de la Commune de Grande-Synthe, ou encore dans la reconnaissance du préjudice écologique et du lien de causalité dans l'affaire du siècle.

<sup>106</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001, pp. 437-447.

<sup>107</sup> M. GAUTIER, « L'effet direct des conventions internationales », *RFDA*, 2012, p. 560