UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

Le rôle de l'*Environmental Protection Agency* dans la gouvernance climatique américaine

Mémoire de recherche rédigé en vue de l'obtention du

Master 2 Droit Public des Affaires

Année universitaire 2024-2025

Rédigé par

Yann-Gael PRIGENT

Sous la direction de Monsieur le Professeur

Jean-Charles ROTOULLIÉ

Avertissement

L'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je souhaite exprimer ma profonde gratitude à Monsieur le Professeur Jean-Charles Rotoullié, qui a accepté de diriger ce mémoire dès notre première rencontre, et m'a toujours témoigné sa gentillesse, ses conseils, ainsi qu'une grande disponibilité.

J'adresse mes remerciements à Mesdames les Professeurs Sophie Nicinski et Hélène Hoepffner, directrices du master, pour leur confiance et le précieux accompagnement dont j'ai bénéficié tout au long de l'année, et à Madame Hoepffner plus particulièrement qui a bien voulu juger et évaluer mon travail de recherche. Je remercie également l'ensemble de l'équipe pédagogique du Master pour la qualité de leur enseignement.

Je remercie aussi chaleureusement ma famille pour son appui indéfectible. Et un grand merci à mes amis, mes colocataires et mes co-stagiaires pour les moments partagés durant cette année formidable à Paris.

Principales abréviations

APA *Administrative Procedure Act*

BACT *Best Available Control Technology*

BSER *Best System of Emissions Reduction*

CAA *Clean Air Act*

CCS *Carbon, Capture and Storage*

CO_2 *Dioxyde de carbone*

CH_4 *Méthane*

CPP *Clean Power Plan*

D.C. Cir. *Cour d'appel fédéral pour le district de Columbia*

EO *Executive Order*

EPA *U. S. Environmental Protection Agency*

Exec. Order No. *Executive Order Number*

F. *Federal Reporter*

Fed. Reg. *Federal Register*

GES *Gaz à effet de serre*

HFC *Hydrofluorocarbure*

Ibid. *Ibidem*

NAAQS *National Ambient Air Quality Standards*

NHTSA *National Highway Traffic Safety Administration*

NSPS *New Source Performance Standards*

OAR *EPA's Office of Air and Radiation*

OIRA *Office of Information and Regulatory Affairs*

OMB *Office of Management and Budget*

ORD *EPA's Office of Research and Development*

PSD *Prevention of Significant Deterioration*

Pub. L. No. *Public Law Number*

S. Ct. *Supreme Court Reporter*

SIP *State Implementation Plan*

RGGI *Regional Greenhouse Gas Initiative*

RIA *Regulatory Impact Analysis*

U.S.C. *United States Code*

Sommaire

Introduction

Partie I – Une gouvernance horizontale recomposée : l'encadrement structurel du pouvoir normatif de l'EPA

TITRE I – La montée en puissance de l'EPA dans le vide législatif laissé par le Congrès

Chapitre 1 – La construction progressive d'une politique climatique fédérale

Chapitre 2 – Le *Clean Air Act*, fondement juridique fragile de l'action climatique

TITRE II – Le reflux du pouvoir normatif de l'EPA face à la jurisprudence de la Cour suprême

Chapitre 1 – L'encadrement jurisprudentiel du pouvoir normatif de l'EPA

Chapitre 2 – La recomposition mesurée des marges d'action climatique de l'EPA

Partie II – Une gouvernance administrative centralisée : la présidentialisation croissante de la politique climatique fédérale

TITRE I – L'administration présidentielle et la soumission politique de l'EPA aux priorités du président

Chapitre 1 – Le contrôle politique indirect du président sur les agents de l'EPA

Chapitre 2 – Le contrôle politique direct du président sur le *rulemaking* de l'EPA

TITRE II – L'administration raisonnée et l'orientation encadrée de l'action climatique de l'EPA

Chapitre 1 – Les évolutions successives de la législation climatique de l'EPA

Chapitre 2 – L'encadrement de l'influence climatique du président sur l'EPA

Conclusion

Bibliographie et index

INTRODUCTION

« Aujourd'hui est le plus grand jour de dérégulation
que notre nation ait connu. Nous portons un coup fatal
au cœur de la religion du changement climatique... »
Lee Zeldin[1]

En nommant en janvier 2025 Lee Zeldin à la tête de l'*Environmental Protection Agency* (l'Agence fédérale américaine de protection de l'environnement, ci-après « EPA »)[2], le président Donald Trump entend prolonger et intensifier le désengagement de l'État fédéral américain de la régulation climatique, amorcé dès son premier mandat[3]. Cette orientation s'inscrit dans une remise en cause croissante du rôle des agences fédérales au sein de l'« État administratif » (*administrative state*). Plusieurs décisions récentes de la Cour suprême participent à cette recomposition majeure du droit public américain.

L'annonce par le nouveau directeur de l'abrogation de 31 règlements majeurs visant à lutter contre le changement climatique[4] illustre clairement cette orientation politique, remettant en cause le rôle central de l'EPA, l'une des agences les plus emblématiques de la régulation administrative américaine. Ce retour en arrière climatique, impulsé sous Trump II, ne peut être réduit à un simple choix politique : il s'inscrit dans une transformation durable de l'équilibre des pouvoirs au sein de l'État américain, où sont désormais débattus la légitimité, le statut et

[1] L. Zeldin, « EPA Launches Biggest Deregulatory Action in U.S. History », conférence de presse, 12 mars 2025.
[2] Officiellement la *United States Environmental Protection Agency* (EPA).
[3] N. Popovich et al., « The Trump Administration Rolled Back More Than 100 Environmental Rules. Here's the Full List », *The New York Times*, 20 janvier 2021 (même si, lors de son premier mandat, le président Trump avait tenté d'abroger plusieurs réglementations climatiques adoptées par l'EPA sous l'administration Obama, il n'était pas parvenu à toutes les supprimer en raison de nombreux contentieux et des contraintes de la procédure administrative non contentieuse).
[4] L. Zeldin, « EPA Launches Biggest Deregulatory Action in U.S. History », *op. cit.* (ces règlements, pour l'essentiel adoptés par l'EPA sous les mandats d'Obama et de Biden afin de limiter les émissions de GES, sont désormais visés par un vaste effort de démantèlement; une véritable « bataille » judiciaire s'annonce, de nombreux recours devant les juridictions fédérales étant attendus. Nous reviendrons en détail sur ce rétropédalage climatique annoncé par la nouvelle administration Trump dans la Partie 2 de cette étude).

même la fonction des agences administratives. Pour comprendre pleinement les enjeux de cette situation, il est nécessaire de revenir sur ce que l'on désigne comme « État administratif » aux États-Unis, notion au cœur de la gouvernance de toute politique publique et clé de lecture indispensable pour analyser les enjeux de la politique climatique américaine.

L'État administratif et le rôle des agences dans le système américain. En théorie, l'article I de la Constitution américaine confie le pouvoir législatif fédéral au Congrès[5]. Selon les mots du président de la Cour suprême John Marshall[6] : *« Les pouvoirs sont séparés afin que le législatif fasse la loi »*[7]. Cela suppose l'adoption d'un projet de loi par les deux chambres du Congrès, puis sa transmission au président pour signature ou veto[8]. Or, en réalité, seule une faible part des règles juridiquement contraignantes au niveau fédéral est adoptée selon ce schéma[9]. Aujourd'hui, la majeure partie du droit fédéral résulte de la mise en œuvre ou de l'interprétation des lois votées par le Congrès par les agences[10]. Ces délégations de pouvoirs[11] sont rendues nécessaires par la complexité des sociétés contemporaines, nécessitant alors « *de conférer aux agences administratives un large pouvoir pour aider [le Congrès] dans la fonction difficile de gouverner une nation industrielle vaste et complexe »*[12]. Cette réalité vaut, comme nous le verrons dans cette étude, pour les politiques climatiques et environnementales (sous l'égide notamment de l'EPA), mais elle s'applique également à d'autres secteurs de l'action publique fédérale[13].

---

[5] Constitution des États-Unis, article I, § 1 : *« Tous les pouvoirs législatifs accordés par cette Constitution seront attribués à un Congrès des États-Unis, qui sera composé d'un Sénat et d'une Chambre des représentants »*.

[6] Le titre de « Chief Justice of the United States » (littéralement, « juge en chef des États-Unis ») désigne le président de la Cour suprême des États-Unis et, à ce titre, le plus haut magistrat du système judiciaire fédéral américain. John Marshall fut le quatrième *Chief Justice*, exerçant ses fonctions pendant 34 ans (de 1801 à 1835), et joua un rôle déterminant dans le développement de la théorie constitutionnelle américaine.

[7] Propos cités dans *Reining in the Administrative State: Reclaiming Congress's Legislative Power*, audition devant la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, 118e Congrès (2025).

[8] Constitution des États-Unis, article I, § 7.

[9] *« L'État administratif a édicté des règlements ayant force de loi à une fréquence plus de vingt fois supérieure à celle à laquelle les représentants élus des États-Unis ont adopté des lois conformément au processus prévu par la Constitution »* (*Reining in the Administrative State: Reclaiming Congress's Legislative Power, op. cit.*).

[10] S. Croley, *Regulation and Public Interests: The Possibility of GOOD Regulatory Government*, Princeton University Press, 2008, 392 pp. (les agences fédérales adopteraient environ 4 500 règlements par an, dont 1 100 à 1 500 sont considérés comme véritablement « substantiels »).

[11] Nous ne reviendrons pas dans ce mémoire sur la controverse entourant la possibilité pour le Congrès de déléguer la fonction législative à l'exécutif. Depuis deux annulations de délégations en 1935 (*Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935) et *A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935)), la Cour suprême admet très largement ces délégations et n'a plus jamais invalidé de délégation de pouvoir législatif.

[12] S. Shapiro et R. Levy, « Heightened Scrutiny of the Fourth Branch: Separation of Powers and the Requirement of Adequate Reasons for Agency Decisions », *Duke Law Journal*, vol. 1987, n°3, 1987.

[13] Par exemple, la *Securities and Exchange Commission* (SEC) est chargée de la régulation des marchés financiers ; la *Food and Drug Administration* (FDA) veille à la sécurité des aliments, des médicaments, des vaccins et des cosmétiques ; les *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC) assurent la protection de la santé publique

L'« État administratif »[14] désigne ainsi une structure administrative où les agences exercent les trois fonctions de l'État sans reposer sur une conception unitaire de la souveraineté ou de la puissance publique, rompant ainsi avec le modèle de l'État républicain centralisé traditionnel d'Europe continentale[15]. Cette notion englobe *« toute autorité du gouvernement*[16] *des États-Unis, qu'elle soit ou non soumise au contrôle d'une autre autorité »*[17]. À ce titre, la professeure Élisabeth Zoller a qualifié cet ensemble de *« quatrième branche sans tête du gouvernement, [...] collection hétéroclite de pouvoirs incontrôlés »*[18]. Le *New Deal* de Roosevelt transforma profondément le rôle des agences fédérales : elles devinrent l'instrument principal de régulation des marchés et de mise en œuvre des politiques publiques, marquant le début de l'intervention active de l'État dans l'économie[19]. Lorsqu'en 1791, les États-Unis réalisèrent leur premier recensement national, le pays comptait à peine 4 millions d'habitants et quelques milliers de fonctionnaires fédéraux suffisaient à l'administrer. Plus de deux siècles plus tard, le gouvernement fédéral américain emploie plus de deux millions de fonctionnaires civils, opérant à travers des centaines d'agences et institutions diverses[20].

Ces agences disposent d'un statut varié : elles sont en général créées par le biais d'une loi du Congrès et peuvent être classées en deux grandes catégories : les agences exécutives, qui sont directement placées sous l'autorité du président[21] ; et les agences indépendantes, bénéficiant d'une plus grande autonomie fonctionnelle[22]. Ces agences ont ainsi la capacité

---

et la lutte contre les pandémies ; enfin, la *Federal Communications Commission* (FCC) régule les communications, qu'il s'agisse de la radio, de la télévision ou d'Internet.

[14] Le terme apparaît pour la première fois sous la plume de Dwight Waldo dans *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, The Ronald Press Co., 1948.

[15] M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, thèse de doctorat en droit, Université Paris II Panthéon-Assas, 2022, § 1.

[16] É. Zoller et al., *Introduction au droit public*, 3e éd., Dalloz, 2022 (dans la doctrine américaine, le terme « *government* » est généralement synonyme de l'« État » au sens large, en ce qu'il désigne l'ensemble des trois branches du pouvoir : l'exécutif [l'administration], le législatif [le Congrès] et le judiciaire [la Cour suprême]). Dans la suite de ce mémoire, le terme « gouvernement » sera employé au sens américain du terme, c'est-à-dire pour désigner l'ensemble des institutions fédérales. Le terme « administration » sera quant à lui réservé à la seule branche exécutive.

[17] Définition donnée par l'*Administrative Procedure Act* de 1946 : 5 U.S.C. § 701(b)(1). Cette disposition exclut expressément certaines institutions de la dénomination d'« agence », telles que le Congrès, les cours judiciaires ou le président.

[18] É. Zoller, « Les agences fédérales américaines, la régulation et la démocratie », *Revue française de droit administratif*, 2004, p. 757 (l'idée d'une quatrième branche sans tête du gouvernement provient du rapport de la Commission Brownlow de 1936).

[19] É. Zoller, « Les agences fédérales américaines, la régulation et la démocratie », *op. cit*.

[20] P. L. Strauss, « How the Administrative State Got to This Challenging Place », *Daedalus*, 2021, vol. 150, n° 3.

[21] Les agences exécutives regroupent les départements ministériels (Trésor, Éducation, Travail, Défense…), ainsi que certaines agences comme le *Federal Bureau of Investigation* (FBI) ou la *Central Intelligence Agency* (CIA).

[22] Par exemple, la SEC (*Securities and Exchange Commission*), qui régule les bourses de valeurs mobilières, ou la FED (*Federal Reserve Board*), en charge de la politique monétaire.

d'édicter *« une foule de règlements (rules) qui sont, en fait, des lois (laws) »*[23]. Le fait d'*« émettre des règles générales et impersonnelles reconnu aux agences est analysé comme un pouvoir quasi-législatif ou législatif »*[24].

Le débat sur le pouvoir des agences fédérales et la critique de l'État administratif[25]. En 2016, l'administration du président Donald Trump a fait de la *« déconstruction de l'État administratif »* l'un de ses objectifs majeurs[26]. Cette orientation a été réaffirmée en mai 2025, lorsque le président a affirmé que *« la déréglementation constitue une priorité essentielle de mon administration. Nous favoriserons la prospérité en libérant les Américains du lourd fardeau des réglementations fédérales accumulées au fil des décennies »*[27]. Cette hostilité s'ancre dans une culture politique historiquement méfiante à l'égard de toute centralisation administrative[28]. Cela explique en partie pourquoi l'État administratif est constamment perçu comme une menace pour les libertés individuelles et la démocratie[29]. Cette contestation du gouvernement administratif s'inscrit dans une tradition « anti-administration » présente de manière continue dans la vie politique américaine[30].

Ces critiques ne se limitent pas à la sphère politique : elles trouvent également un écho croissant au sein même de la Cour suprême des États-Unis. Si les voix anti-administratives y sont numériquement moins nombreuses que dans le champ politique, elles gagnent en influence. Depuis une vingtaine d'années, la place de l'État administratif est de nouveau questionnée[31]

---

[23] É. Zoller, « Les agences fédérales américaines, la régulation et la démocratie », *op. cit.* : l'*Administrative Procedure Act* de 1946 (5 U.S.C. § 551 et s.) établit une distinction essentielle entre deux types d'actes des agences : d'une part, les *rules*, actes à portée générale visant l'avenir, assimilables à des règlements et relevant du *rulemaking* ; d'autre part, les *orders*, décisions individuelles définitives concernant des droits actuels ou passés, propres à la phase d'*adjudication*. Pour les juristes américains, les *rules* ont un caractère législatif, tandis que les *orders* relèvent d'une fonction juridictionnelle.

[24] D. Custos, « Droits administratifs américain et français », *Revue de droit international et de droit comparé*, 2007, p. 285.

[25] Il s'agit là d'une présentation générale de la question de la critique de l'État administratif. Toutes ces considérations seront étudiées plus en détail dans la première partie de ce travail, afin de comprendre les raisons ayant mené aux nouvelles limitations du pouvoir normatif de l'EPA.

[26] Propos de Stephen Bannon rapportés par P. Rucker et R. Costa, « Bannon Vows a Daily Fight for "Deconstruction of the Administrative State" », *The Washington Post*, 23 février 2017. Voir également E. Osnos, « Trump vs. the "Deep State" », *The New Yorker*, 14 mai 2018.

[27] *Maintaining Acceptable Water Pressure in Showerheads*, Executive Order n° 14,295, 9 mai 2025.

[28] P. L. Strauss, « How the Administrative State Got to This Challenging Place », *op. cit.*

[29] *Reining in the Administrative State: Reclaiming Congress's Legislative Power*, audition devant la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, *op. cit.* (*« Tant de lois sont aujourd'hui issues du droit administratif : ce sont des bureaucrates non élus, appartenant à la branche chargée d'exécuter les lois, qui rédigent en réalité une grande partie des règles contraignantes pour le peuple américain. Cette violation des principes fondamentaux par l'État administratif moderne est grave. »*).

[30] P. L. Strauss, « How the Administrative State Got to This Challenging Place », *op. cit*.

[31] On peut considérer que les courants « anti-administrativistes » avaient « perdu » le débat autour de l'État administratif à la suite de la validation, par la Cour suprême, des larges délégations de pouvoir instaurées par les lois adoptées dans le cadre du *New Deal*. Dès lors, la résurgence actuelle de ces critiques s'apparente à une forme

dans la jurisprudence de la Cour. Aujourd'hui, sous l'impulsion du juge Clarence Thomas, rejoint par le président de la Cour John Roberts[32], ainsi que les juges Samuel Alito et Neil Gorsuch[33], un courant jurisprudentiel s'est développé, remettant en cause la légitimité même de l'État administratif moderne. La doctrine américaine analyse cette tendance comme l'expression d'un fort attachement de la Cour Roberts au textualisme et à l'originalisme, notamment sur les questions de fédéralisme et de séparation des pouvoirs[34].

Les évolutions majeures de la jurisprudence de la Cour suprême sur le pouvoir normatif des agences. Les critiques à l'encontre de l'État administratif se sont progressivement matérialisées au sommet du pouvoir judiciaire. À travers une série de décisions récentes, la Cour suprême des États-Unis a considérablement encadré le pouvoir normatif des agences administratives fédérales.

La première évolution majeure tient à l'introduction d'un nouveau standard de contrôle, la « *Major Questions Doctrine* » avec l'arrêt *West Virginia v. EPA* de 2022[35]. Selon cette doctrine[36], lorsqu'une agence est confrontée à une « question majeure » de politique publique, elle ne peut se prévaloir d'une délégation législative générale pour justifier son action. Elle doit démontrer l'existence d'un mandat explicite et précis de la part du Congrès, faute de quoi son intervention est jugée illégale[37]. La deuxième évolution, encore plus spectaculaire, réside dans le revirement de jurisprudence concernant l'arrêt *Chevron* de 1984[38]. Pilier du droit

---

de renouveau du débat, témoignant d'un regain de contestation à l'égard de l'expansion du pouvoir réglementaire des agences.

[32] Nommé 17e président de la Cour suprême des États-Unis en 2005 par G. W. Bush

[33] Parmi les membres « conservateurs » de la Cour, le juge Clarence Thomas a été nommé en 1991 par le président George H. W. Bush, suivi du juge Samuel Alito, nommé en 2005 par George W. Bush, puis du juge Neil Gorsuch, choisi en 2017 par Donald Trump. À l'opposé, l'aile « libérale » de la Cour comprend Stephen Breyer, nommé par Bill Clinton en 1994, Sonia Sotomayor et Elena Kagan, toutes deux nommées respectivement en 2009 et 2010 par Barack Obama, ainsi que Ketanji Brown Jackson, désignée par Joe Biden en 2022.

[34] De nombreuses publications ont analysé et tenté d'identifier l'émergence d'un tournant conservateur au sein de la jurisprudence de la Cour Roberts, parmi lesquelles : G. E. Metzger, « The Roberts Court and Administrative Law », *Supreme Court Review*, 2019, p. 1 ; K. E. Hickman, « The Roberts Court's Structural Incrementalism », *Harvard Law Review Forum*, vol. 136, 2022, p. 75 ; A. J. White, « Samuel Alito's Conservatism – Burkean and American », *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 46, 2023, p. 831 ; T. Koenig et B. Pontz, « The Roberts Court's Functionalist Turn in Administrative Law », *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 46, 2023, p. 221 ; T. Nielsen, « The Presumption Against Novelty in the Roberts Court's Separation-of-Powers Caselaw », *Harvard Law Review*, vol. 137, 2024, p. 2034.

[35] *West Virginia v. Environmental Protection Agency*, 142 U.S. 2587 (2022).

[36] Il convient de souligner que quatre arrêts rendus au même moment consacrent, de manière directe ou indirecte, cette nouvelle doctrine. Toutefois, l'arrêt *West Virginia v. EPA* (2022), *op. cit.*, est plus particulièrement retenu, en raison des développements particulièrement explicites de la Cour quant aux motivations et à la portée de ce nouveau standard.

[37] Une analyse de très grande qualité de la *Major Questions Doctrine* a été proposée par M. Sohoni dans son article « The Major Questions Quartet », *Harvard Law Review*, vol. 136, 2022, p. 262.

[38] *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

administratif américain depuis quarante ans, cette décision est à l'origine de la doctrine dite « Chevron », régissant les relations entre les agences fédérales et les juridictions en matière d'interprétation des textes législatifs. Ainsi, face à des textes législatifs ambigus, l'interprétation de l'agence chargée de le mettre en œuvre devait prévaloir, dès lors qu'elle était jugée « raisonnable ». Le point de bascule s'est produit en juillet 2024 avec l'arrêt *Loper Bright*[39], lorsque la Cour a décidé d'abandonner cette « présomption d'interprétation valide »[40], dont bénéficiaient jusqu'ici les agences fédérales[41]. Désormais, la Cour a affirmé que les juridictions fédérales doivent toujours exercer un *« jugement indépendant »*[42] pour déterminer si une agence a correctement interprété la loi qu'elle est chargée de mettre en œuvre.

Comme l'a souligné le professeur Craig Green, *« le droit administratif est en train de vivre une révolution constitutionnelle sans précédent dans la mémoire contemporaine »*[43]. Il faut souligner que ces deux décisions (*West Virginia* et *Loper Bright*) exerceront une influence majeure sur la conduite des politiques publiques aux États-Unis, en particulier dans des domaines où l'action administrative reposait sur des bases législatives générales ou imprécises. Ces évolutions du droit administratif fédéral ont une résonance toute particulière dans le domaine de la politique climatique, l'EPA constituant à ce titre un objet d'étude particulièrement intéressant, dans la mesure où, comme cela a été noté, *« dans la constellation des agences fédérales, [celle-ci] est spéciale »*[44].

L'EPA, un cas emblématique de l'État administratif appliqué à l'environnement[45]. Aux États-Unis, la décennie 70-80 marque le point de départ de ce que l'on peut qualifier de

---

[39] *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 144 U.S. 2244 (2024).

[40] C. Coglianese et D. E. Walters, « The Great Unsettling: Administrative Governance After Loper Bright », *Administrative Law Review*, vol. 77, 2025, p. 1.

[41] C. Sunstein, « The Consequences of Loper Bright », *Harvard Public Law Working Paper*, n° 24-29, 2024 (*« Eh bien, c'est arrivé. Chevron est renversé. C'est fini. Terminé. On peut refermer le chapitre. Hélas, pauvre Chevron ! Je l'ai bien connu, Horatio, un esprit d'un humour infini, doté d'une imagination des plus brillantes. Il m'a porté sur son dos mille fois… »*). Ce pastiche de C. Sunstein, l'un des plus grands administrativistes américains, sur une célèbre réplique de *Hamlet* de Shakespeare (*« Alas, poor Yorick! I knew him, Horatio… »*), montre l'ampleur symbolique du revirement de l'arrêt *Chevron*. L'auteur a rédigé de nombreux commentaires sur la décision *Chevron*, particulièrement éclairants quant à l'importance de cet arrêt dans l'histoire du droit administratif américain, voir notamment : « Constitutionalism After the New Deal », *Harvard Law Review*, vol. 101, 1987, p. 421 ; « Beyond Marbury: The Executive's Power to Say What the Law Is », *Yale Law Journal*, vol. 115, 2006, p. 2580 ; et « Zombie Chevron: A Celebration », *Ohio State Law Journal*, vol. 82, 2021, p. 565.

[42] *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024), *op. cit.*

[43] C. Green, « Deconstructing the Administrative State: Chevron Debates and the Transformation of Constitutional Politics », *Boston University Law Review*, vol. 101, 2021, p. 619 (l'auteur rédige ces lignes avant même les revirements majeurs opérés par les arrêts *West Virginia* et *Loper Bright*, mais anticipe déjà des décisions futures de la Cour suprême susceptibles d'affecter significativement le pouvoir réglementaire des agences fédérales).

[44] C. Ahlers, « Presidential Authority Over EPA Rulemaking Under the CAA », *Environmental Law*, vol. 44, 2014, p. 1.

[45] R. Thompson, « Environmental Conflicts in the 1980s », *Education Research Reports*, vol. 1, 1985, p. 123

véritable politique environnementale fédérale[46]. L'année 1970 en constitue à elle seule une année exceptionnelle[47] : elle s'ouvre par la promulgation, dès le 1er janvier, du *National Environmental Policy Act*[48], se poursuit en décembre avec la création de l'EPA et se clôt par l'adoption du CAA[49] le dernier jour de l'année. Chacun de ces événements, pris isolément serait déjà remarquable. Ensemble, ils symbolisent un *« tournant historique »*[50].

L'EPA a ainsi été créée afin de mettre en œuvre la politique fédérale environnementale, dans un contexte où celle-ci commençait à se structurer autour de grands textes législatifs adoptés par le Congrès. L'agence se présente elle-même comme ayant pour mission de *« protéger la santé humaine et l'environnement »*[51]. Elle naît juridiquement d'un *executive order* (EO)[52] du président Richard Nixon[53], qui a procédé à une réorganisation de l'administration fédérale en transférant quinze structures préexistantes au sein de cette nouvelle agence[54]. À sa tête se trouve un « Administrateur », nommé par le président des États-Unis et confirmé par le Sénat, celui-ci étant révocable à tout moment[55]. Il définit les grandes orientations stratégiques, exerce un contrôle hiérarchique sur ses agents et est assisté d'un cabinet. L'organisation de l'EPA repose sur une articulation entre échelon central et échelons régionaux. Son siège, situé à Washington D.C., regroupe douze bureaux spécialisés, chacun compétent sur un domaine

[46] R. Lazarus, *The Making of Environmental Law*, University of Chicago Press, 2004.
[47] *Ibid.*
[48] 42 U.S.C. § 4321 et s. (le NEPA exige que toutes les agences fédérales évaluent les effets environnementaux de leurs actions avant de prendre des décisions, par exemple lorsque le Département de l'Intérieur octroie un permis de forage ou d'exploitation d'une éolienne *offshore*…).
[49] 42 U.S.C. §7401 et s.
[50] R. Lazarus, *The Making of Environmental Law*, *op. cit.*
[51] EPA, *Rapport financier annuel*, année fiscale 2024.
[52] Il s'agit d'un acte unilatéral du président, compétence qu'il tire de l'article II de la Constitution, par lequel il donne des instructions aux agences fédérales dans l'exercice de leurs prérogatives. Il n'a pas vocation à créer, modifier ou abroger la législation en vigueur, et n'a force obligatoire que dans la mesure où il s'appuie sur une base légale préexistante : soit une délégation expresse du Congrès à l'exécutif, par exemple via une loi autorisant le Président à agir directement (en pratique cela est marginal), soit les prérogatives constitutionnelles propres au président, notamment en matière de politique étrangère, de sécurité nationale ou de gestion du personnel fédéral. Enfin, un *executive order* n'est pas irrévocable : il peut être abrogé ou amendé par simple acte du président suivant, sans procédure particulière. Voir S. Benzina, « Les *executive orders* du président des États-Unis comme outil alternatif de législation », *Jus Politicum*, 2018, n° 20, p. 485.
[53] *Reorganization Plan No. 3 of 1970*, 35 *Fed. Reg.*15 623 (1970).
[54] P. Wisman, « EPA History (1970–1985) », *EPA Public Information Center*, novembre 1985 (l'EPA fut constituée à partir des structures de trois départements fédéraux, trois bureaux, trois administrations, deux conseils, une commission, un service, ainsi que de nombreux autres organismes divers. Le Département de l'Intérieur transféra à l'EPA la supervision de l'eau en général ainsi que l'ensemble de ses activités liées aux pesticides. Le Département de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être y intégra la lutte contre la pollution de l'air, ainsi que la gestion des déchets solides, de l'hygiène de l'eau et la santé radiologique. Le Département de l'Agriculture céda ses activités sur les pesticides menées par le Service de recherche agricole. Par ailleurs, la Commission de l'énergie atomique et le Conseil fédéral de la radioprotection confièrent à la nouvelle agence l'élaboration des critères et normes en matière de radiations. Enfin, les missions de recherche du Conseil de la qualité de l'environnement furent également transférées à l'EPA).
[55] En pratique, à chaque alternance, un nouvel Administrateur est nommé « d'emblée » par le nouveau président.

thématique spécifique (qualité de l'air, gestion des déchets, produits chimiques, etc.)[56]. Parallèlement, l'agence est subdivisée en dix bureaux régionaux[57], chargés de mettre en œuvre les politiques fédérales localement[58], en coordination avec les gouvernements des États fédérés et des nations tribales.

En 2024, l'EPA comptait environ 16 000 équivalents temps plein[59]. Ce chiffre va toutefois être revu à la baisse en 2025, à la suite des coupes budgétaires initiées par la seconde administration Trump, laquelle a annoncé une réduction de 65 % du budget annuel, le faisant passer d'environ 9,6 milliards de dollars à moins de 3,4 milliards[60]. Plus de la moitié des effectifs de l'EPA est constituée de profils dits « opérationnels » (ingénieurs, scientifiques, techniciens), tandis que le reste relève de fonctions dites « supports » (juristes, financiers, comptables, intendants, informaticiens, etc.)[61]. À titre de comparaison, le ministère français de la Transition écologique emploie environ 47 000 ETP[62] pour un budget de 26 milliards d'euros[63]. Toutefois, une comparaison purement quantitative est trompeuse, dans la mesure où

---

[56] Une présentation détaillée est disponible sur le site de l'agence (https://www.epa.gov/aboutepa/epa-organization-chart) : l'*Office of Air and Radiation* (OAR) traite de la qualité de l'air extérieur, des émissions industrielles et automobiles, ainsi que de la radiation (incluant le radon et la sécurité nucléaire civile) ; l'*Office of Chemical Safety and Pollution Prevention* (OCSPP) supervise la sécurité des produits chimiques industriels et des pesticides, selon le TSCA et le FIFRA ; l'*Office of Water* (OW) réglemente l'eau potable, les systèmes d'assainissement, la qualité des cours d'eau et des zones humides ; l'*Office of Land and Emergency Management* (OLEM) gère les déchets dangereux, les sites contaminés (*Superfund*), les terrains réhabilités (*brownfields*) et la réponse aux catastrophes naturelles ; l'*Office of Enforcement and Compliance Assurance* (OECA) est le service d'enquête et de poursuites en cas d'infractions aux législations environnementales ; l'*Office of Environmental Justice and External Civil Rights* (OEJECR) coordonne les initiatives pour la justice environnementale, c'est-à-dire en soutien aux populations marginalisées via des programmes de Diversité, Equité et Inclusion (DEI) ; l'*Office of the General Counsel* (OGC) fait office de direction juridique en fournissant du conseil juridique à l'ensemble de l'agence ; l'*Office of Research and Development* (ORD) est en charge de la gestion des laboratoires de recherche de l'EPA ; l'*Office of Inspector General* (OIG) est un bureau indépendant budgétairement et hiérarchiquement en charge de l'audit interne de l'agence, notamment pour le compte du Congrès ; l'*Office of International and Tribal Affairs* (OITA) s'occupe des relations « publics » de l'agence, au niveau international et tribal ; l'*Office of the Chief Financial Officer* (OCFO) et l'*Office of Mission Support* (OMS) sont les fonctions supports principales de l'agence, s'occupant des aspects de comptabilité, de logistique, intendance, management, RH…

[57] Les dix divisions géographiques sont les suivantes : Boston, New York, Philadelphie, Atlanta, Chicago, Dallas, Kansas City, Denver, San Francisco et Seattle.

[58] Par exemple, en réalisant des inspections sur site ou en tenant des audiences publiques dans le cadre d'une procédure d'*adjudication*.

[59] EPA, *Rapport financier annuel*, année fiscale 2024, *op. cit.*

[60] R. Vought, « The President's FY 2026 Discretionary Budget Request », *Office of Management and Budget*, 2 mai 2025.

[61] EPA, *Rapport financier annuel*, année fiscale 2024, *op. cit.*

[62] Ce chiffre inclut les personnels de l'administration centrale, des services déconcentrés tels que les DREAL, DEAL, DIR, DDT, etc., et des directions spécialisées comme la DGAC. En y ajoutant les effectifs des opérateurs et établissements publics placés sous la tutelle du ministère, tels que l'ADEME, l'Office français de la biodiversité, Météo-France, l'ONF, etc., le total atteint environ 70 000 agents. Voir R. Barroux et P. Mouterne, « Transition écologique : des recrutements publics en hausse qui traduisent les priorités du gouvernement », *Le Monde*, 28 septembre 2023.

[63] Chiffres pour l'année 2025. Voir T. Beurey, « Budget 2025 : le Travail et la Transition écologique en berne dans le projet "réversible" de Gabriel Attal », *Localtis*, 30 août 2024.

l'EPA n'a pas les mêmes attributions que le ministère français[64] et chaque État fédéré américain dispose de sa propre agence de protection de l'environnement[65]. Une fois agrégés, les effectifs et budgets de ces entités dépassent probablement ceux du ministère français[66]. Ainsi, bien que qualifiée d'« agence », l'EPA s'apparente davantage à un « département ministériel » dédié à l'environnement, au même titre que le Département de l'Intérieur, du Trésor ou de l'Énergie. Tel était d'ailleurs l'objectif initial poursuivi par le président Nixon lors de sa création[67] et encore, aujourd'hui, il y a une *« forte tentation présidentielle de gérer l'EPA comme s'il s'agissait d'un département exécutif »*[68].

Comme l'illustre l'exemple de l'EPA, une seule agence peut être chargée de la mise en œuvre de plusieurs lois distinctes[69], tout en exerçant les trois fonctions traditionnellement associées aux trois branches du gouvernement. Les textes législatifs assignent souvent à l'EPA un rôle « quasi-législatif », l'autorisant à adopter des règles contraignantes dans le cadre de la procédure de *rulemaking*. Ainsi, en vertu de la section 109 du *Clean Air Act* (CAA), l'EPA est tenue d'édicter des normes de qualité de l'air ambiant (*National Ambient Air Quality Standards*, NAAQS), qui fixent des plafonds pour les six polluants atmosphériques les plus significatifs[70]. Dans d'autres contextes, l'agence exerce une fonction exécutive, en appliquant et en faisant respecter les lois en vigueur, soit par des actions concrètes sur le terrain, soit par des décisions administratives unilatérales, sans mise en œuvre préalable d'une procédure contradictoire. Par exemple, toujours dans le cadre du CAA, la section 113 permet à l'agence d'infliger des

[64] Cela constitue une limite importante aux comparaisons entre institutions administratives de deux pays distincts, *a fortiori* lorsque ceux-ci ne partagent ni les mêmes traditions juridiques ni les mêmes cultures administratives. Par exemple, l'Office français de la biodiversité est un EPA placé sous la tutelle principale du ministère de la Transition écologique (C. envr., art. L. 131-9 s.), alors qu'aux États-Unis, son équivalent serait le *U.S. Fish and Wildlife Service*, un bureau du Département de l'Intérieur. Alors que l'OFB emploie environ 2 800 agents, le FWS en compte plus de 9 000. Cela est sans compter les agences des États fédérés, comme la *California Department of Fish and Wildlife* ou la *Texas Parks and Wildlife Department*.
[65] Par exemple, la *California Environmental Protection Agency* emploie 8 100 ETP en 2024 pour un budget de 5,6 Md de dollars. De même, la *Texas Commission on Environmental Quality* emploie 2 800 ETP pour un budget de 420 M de dollars.
[66] Les chiffres totaux officiels n'ont pas été trouvés. Mais en extrapolant pour les 50 États, on peut estimer que les agences de protection de l'environnement (EPA et agences fédérées) emploient collectivement entre 80 000 et 90 000 personnes.
[67] R. Lazarus, *The Making of Environmental Law*, *op. cit.*
[68] C. Ahlers, « Presidential Authority Over EPA Rulemaking Under the CAA », *op. cit.*
[69] L'EPA a notamment pour mission de mettre en œuvre les lois du Congrès suivantes : le *CAA* (1970/1990) relatif à la pollution de l'air ; le *Clean Water Act* (1972/1977) concernant la pollution de l'eau ; le *Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act* (1973) encadrant l'utilisation des pesticides ; le *Safe Drinking Water Act* (1974) visant à garantir la qualité de l'eau potable ; le *Toxic Substances Control Act* (1976/2016) portant sur la gestion des substances chimiques ; le *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (1980/1986) concernant les déchets dangereux et les sites contaminés ; et enfin le *Resource Conservation and Recovery Act* (1984/1986) relatif aux déchets solides.
[70] 42 U.S.C. §7409.

sanctions administratives (amende ou injonction) à l'encontre des installations non conformes aux normes d'émission [71]. Enfin, dans certains cas, l'agence se voit attribuer une fonction quasi-juridictionnelle : elle résout alors un différend ou sanctionne une violation de la législation via une procédure d'*adjudication*. C'est ainsi que la section 111(d), prévoit un recours contre les sanctions infligées devant un « juge administratif » [72] interne à l'agence.

Une étude de la politique climatique américaine. Une politique climatique a pour objectif la réduction (ou, à défaut, la stabilisation) des émissions, année après année, de gaz à effet de serre (GES)[73], notamment le dioxyde de carbone (CO_2)[74]. Il s'agit d'un champ d'analyse distinct, bien que naturellement lié, de la politique environnementale au sens classique du terme[75]. Tandis que cette dernière cible des problématiques locales ou sectorielles (qualité de l'eau, rejets industriels, gestion des déchets…), la politique climatique adopte une approche systémique, visant à limiter les émissions de GES et donc freiner le réchauffement planétaire[76]. Le choix de ce périmètre repose sur une distinction stratégique. Comme l'a souligné Lee Zeldin, le nouveau directeur de l'agence, l'EPA souhaite se concentrer sur sa *« mission principale, à savoir la protection de la santé humaine et de l'environnement [...] et la fourniture d'un air, d'un sol et d'une eau aussi propres que possible pour nos communautés »*[77]. Autrement dit, même si la régulation environnementale classique a été affaiblie sous Trump (pollution de l'eau, contrôle industriel, usage des sols...)[78], l'enjeu se situe

[71] 42 U.S.C. §7413.

[72] Il s'agit d'un fonctionnaire siégeant dans des audiences administratives (quasi-judiciaires) au sein des agences fédérales rendant des *rules*. Il est formellement dénommé « *Administrative Law Judge* » (ALJ) et bénéficie d'une indépendance renforcée, notamment via des procédures disciplinaires particulières, une protection contre les mutations et les renvois injustifiés (5 U.S.C. § 557), ainsi qu'un recrutement particulier supervisé par l'*Office of Personnel Management* (5 U.S.C. § 3105). Au sein de l'EPA, les ALJ sont regroupés au sein de l'*Office of Administrative Law Judges* (OALJ), qui est un sous-bureau indépendant intégré à l'*Office of Mission Support*. L'essentiel des litiges concerne des recours contre des refus de permis, des sanctions administratives, ainsi que des contestations dans le cadre de mesures de dépollution ordonnées en vertu du CERCLA. Les décisions peuvent être portées en appel devant l'*Environmental Appeals Board* (EAB). Pour un juriste français, un ALJ s'apparente davantage à un membre d'un comité des sanctions d'une autorité administrative (par exemple le CoRDIS pour la CRE ou le Collège pour l'Autorité de la concurrence) qu'à un magistrat administratif exerçant dans un TA ou CAA. Voir D. Custos, « Droits administratifs américain et français », *op. cit.*

[73] J. B. Ruhl et R. Craig, « 4°C », *Minnesota Law Review*, vol. 106, 2021, p. 191.

[74] Il existe d'autres GES : notamment le méthane (CH_4), le protoxyde d'azote (N_2O), l'ozone (O_3), ainsi que divers gaz industriels tels que les halocarbures ou l'hexafluorure de soufre (SF_6), entre autres.

[75] On peut également considérer que la politique climatique constitue une sous-catégorie de la politique environnementale au sens large, au même titre que les politiques de protection de la biodiversité, de la qualité des eaux ou encore de préservation des sols.

[76] F. Shirong et B. Tan, *On the Administrative Law of China in Addressing Climate Change*, Springer, 2023.

[77] L. Zeldin, « EPA Announces Next Phase of Organizational Improvements to Better Integrate Science into Agency Offices, Deliver Clean Air, Land, and Water to All Americans », conférence de presse, 2 mai 2025.

[78] N. Popovich et al., « The Trump Administration Rolled Back More Than 100 Environmental Rules. Here's the Full List », *op. cit.*

bien dans le champ climatique, notamment en raison des efforts précédemment menés par l'EPA pour intégrer la réduction des émissions dans son champ de compétence.

Le schéma classique pour l'élaboration d'une politique publique repose sur une articulation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif : le législateur fixe un cadre général, et il revient ensuite à l'exécutif de le mettre en œuvre[79]. En principe, plusieurs fonctions qu'une « loi-cadre » sur le climat devrait remplir dans un système juridique donnée peuvent être identifiées : i) fixer des objectifs clairs (développement des énergies renouvelables, réduction des émissions de GES...) ; ii) organiser la répartition des compétences entre les multiples acteurs impliqués (fédéraux, étatiques, locaux, publics, privés…) ; iii) fournir une base juridique solide à l'action publique, par des instruments appropriés (autorisation, permis, interdiction, taxation, normes contraignantes, sanctions administratives, civiles ou pénales…). Deux instruments majeurs peuvent être ainsi identifiés pour mener une politique climatique : i) les politiques de régulation des émissions et ii) les subventions à la réduction des émissions[80]. L'analyse porte principalement sur les mécanismes de régulation, historiquement les plus structurants et encore aujourd'hui les plus mobilisés dans la gouvernance climatique (normes d'émission, permis, autorisations, restrictions sectorielles…).

Or, aux États-Unis, hormis quelques législations dans le domaine de l'énergie[81] ou lois budgétaires adoptées en 2021 et 2022[82], aucune législation spécifique au climat n'a pu être votée. Il s'agit là d'une différence notable avec la France[83] et l'Union européenne[84], où des

[79] F. Shirong et B. Tan, *On the Administrative Law of China in Addressing Climate Change*, *op. cit.*

[80] M. Pappas, « The Structure of U.S. Climate Policy », *Maryland Law Review*, vol. 83, p. 347 (l'auteur identifie également iii) des politiques d'adaptation, qui consistent à réagir aux conséquences du changement climatique une fois survenues, et iv) des politiques de responsabilité, c'est-à-dire l'attribution de dommages-intérêts sur le fondement du droit de la responsabilité (*liability*). Nous excluons du mémoire ces deux dernières car nous préférons nous concentrer sur les politiques publiques « en amont », visant à limiter les émissions de GES et non à corriger leurs effets).

[81] On peut citer, parmi les principales lois fédérales en matière de politique énergétique, le *Energy Policy Act* (1992), le *Energy Policy Act* (2005), et le *Energy Independence and Security Act* (2007), qui ont posé les bases de l'efficacité énergétique, du développement des biocarburants ou des programmes de subvention fédérale aux énergies renouvelables.

[82] Nous faisons référence à l'*Infrastructure Investment and Jobs Act* (IIJA) de 2021, ainsi qu'à l'*Inflation Reduction Act* (IRA) de 2022, deux lois majeures adoptées sous l'administration Biden. Celles-ci instaurent un ambitieux programme fédéral de subventions, principalement sous forme de crédits d'impôt, visant à soutenir la transition énergétique, le développement des infrastructures vertes et la réindustrialisation des États-Unis. Nous reviendrons plus en détail sur ces deux lois, ainsi que les lois en matière d'énergie, dans la Partie 2 de notre mémoire.

[83] En France, plusieurs lois structurantes en matière de politique climatique ont été adoptées au cours des deux dernières décennies. Parmi les plus significatives figurent la loi POPE (2005), les lois Grenelle I (2009) et II (2010), la loi Croissance verte (2015), la loi Énergie-Climat (2019), la loi Climat et Résilience (2021), ainsi que la loi APER (2023).

[84] Au niveau de l'Union européenne, plusieurs textes encadrent la politique climatique et énergétique. Parmi eux, on peut citer les directives relatives aux énergies renouvelables (*RED*, 2001, révisée à plusieurs reprises), à la

« lois-cadres » d'orientation en matière climatique ont été adoptées. Cette spécificité de la gouvernance climatique américaine renforce l'intérêt du sujet, dans la mesure où elle repose donc en grande partie sur un « vide législatif ». Ce vide fut en partie comblé d'une façon « détournée » : dans sa décision *Massachusetts v. EPA* de 2007[85], la Cour suprême a considéré que les GES étaient des « polluants atmosphériques » (*air polluant*) au sens du *Clean Air Act*[86]. Comme nous le verrons en détail, depuis l'*Endangerment Finding*[87], c'est sur ce fondement que l'EPA de s'affirmer progressivement à partir de 2009 comme l'un des principaux acteurs dans la lutte contre les émissions de GES, dans le cadre de son action normative (*rulemaking*). Cette dernière s'inscrit dans un cadre juridique dual. L'agence est, d'une part, formellement encadrée par les règles du droit administratif (notamment l'*Administrative Procedure Act* de 1946[88], APA), qui fixe les conditions d'adoption, de révision et de contestation des règlements adoptés par les agences administratives. D'autre part, son action est matériellement habilitée par les textes qu'elle est chargée d'appliquer (en l'occurrence le CAA).

Une étude du rôle de l'EPA dans la gouvernance climatique américaine. L'objectif du mémoire est ainsi d'analyser l'évolution du rôle d'EPA dans cette politique publique, ce qui suppose d'abord de clarifier ce que recouvre précisément la notion même de « gouvernance ».

En tant que concept théorique et pratique, elle s'est imposée depuis les années 1990 comme un paradigme structurant de l'action publique, à la croisée du droit, de la science

---

promotion des carburants alternatifs (*E-Fuel*, 2003), au système d'échange de quotas d'émission (*EU ETS*, 2003), ainsi qu'à l'efficacité énergétique (2012). S'y ajoutent des règlements comme celui sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action pour le climat (2018), la « Loi européenne sur le climat » (2021), ou encore le paquet législatif « Fit for 55 ».

[85] *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007).

[86] Cette loi environnementale est très importante et constitue le cadre juridique de la protection de la qualité de l'air aux États-Unis. Elle fut adoptée dans sa version moderne en 1970 puis réformée la dernière fois en 1990. Longue de plusieurs centaines de pages, elle se distingue par son niveau de détail élevé et son caractère hautement prescriptif. Elle repose sur une combinaison d'instruments juridiques complexes : réglementation directe des émissions, mise en œuvre décentralisée par les États fédérés, exigences technologiques en matière de contrôle des émissions, mécanismes d'échange de quotas, et normes de qualité de l'air fondées sur des critères sanitaires. Sa structure distingue deux grands types de sources d'émissions : les sources fixes (centrales électriques, décharges, sites industriels), régies par le Titre I, et les sources mobiles (véhicules routiers, avions, locomotives), encadrées par le Titre II.

[87] *Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases under Section 202(a) of the CAA*, 74 *Fed. Reg.* 66,496 (2009). Il s'agit d'une décision importante rendue par l'EPA concluant que les GES constituent une menace pour la santé publique et l'environnement, et qu'ils peuvent, à ce titre, être réglementés dans le cadre du CAA.

[88] 5 U.S.C. § 551 et s. Le pendant français de l'APA, toutes proportions gardées, pourrait être identifié dans le Code français des relations entre le public et l'administration (CRPA), lequel contient notamment les règles relatives à l'entrée en vigueur, à l'abrogation et au retrait des actes administratifs, ainsi que les principes régissant les procédures administratives non contentieuses. L'APA a même été qualifiée de *« Constitution de l'État administratif »* par un auteur (A. B. Morrison, « The Administrative Procedure Act: A Living and Responsive Law », *Virginia Law Review*, vol. 72, 1986, p. 253).

politique et des sciences de gestion. Comme le souligne Jacques Chevalier[89], la gouvernance, entendue comme nouveau cadre, repose sur l'idée selon laquelle l'État moderne ne peut plus gouverner seul ni de manière unilatérale. La gouvernance, dans cette perspective, désigne à la fois une méthode et une structure : une manière d'organiser la prise de décision dans le cadre d'institutions plurielles et diverses[90]. Face à la complexification des défis posés à l'action publique, notamment dans des domaines transversaux et techniques comme le climat, l'action publique se reconfigure autour d'une pluralité d'acteurs (publics, privés, territoriaux ou sectoriels) et de mécanismes de coordination plus souples, souvent négociés plutôt qu'imposés[91]. Néanmoins, le présent mémoire s'attache à un cadre d'analyse plus circonscrit : celui de la gouvernance interne[92] à l'administration fédérale américaine, c'est-à-dire aux dynamiques propres à l'État administratif américain. Il s'agit de comprendre comment les prérogatives de l'EPA s'articulent, ou se heurtent, avec celles des autres acteurs publics au sein de l'État fédéral[93] : la Maison Blanche, le Congrès, la Cour suprême, les cours fédérales, les autres agences…

Ce projet de recherche est d'autant plus intéressant compte tenu de la spécificité de l'État américain et de son droit public. D'une part, comme le rappelle Maud Michaut dans sa thèse[94], il est difficile aux États-Unis d'identifier un « État » au sens traditionnel du terme. Car si la tradition doctrinale française associe l'État à une unité institutionnelle dotée d'une souveraineté juridique et d'une capacité d'action cohérente[95], l'administration fédérale américaine ne satisfait pas entièrement à ces critères doctrinaux[96]. *« La main qui dirige la machine sociale échappe à chaque instant »*[97], signe d'un État sans visage ni corps unifié. D'autre part, le système administratif des États-Unis repose sur une conception du pouvoir profondément marquée par la séparation des pouvoirs, non comme forme de coopération mais

[89] J. Chevallier, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003, p. 203.
[90] J. Wu et E. Thomann, « Governance in Public Policy », *in* M. van Gerven, C. Rothmayr, K. Schubert (dir.), *Encyclopedia of Public Policy*, Springer, 2023, p. 1.
[91] J. Chevallier, « La gouvernance et le droit », *in Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 189.
[92] L'analyse du rôle des acteurs privés ne sera menée dans cette étude. Toutefois, il est certain que ceux-ci influencent ou participent au processus décisionnel de l'EPA, notamment lors de l'élaboration de ses actes. Cette participation peut intervenir en amont, à travers les procédures de consultation, ou en aval, par le biais de recours contentieux portés devant les juridictions fédérales.
[93] Cette étude ne portera pas sur les entités infra-fédérales (États fédérés, municipalités, nations tribales, etc.). Le choix méthodologique retenu consiste à circonscrire l'analyse aux dynamiques propres à l'État fédéral.
[94] M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*
[95] O. Beaud, « La notion d'État », *Archives de philosophie du droit*, vol. 35, 1990 (cité in M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, § 5).
[96] M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, § 5.
[97] A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, *in Œuvres*, Gallimard, 1992 (cité in M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, § 5).

comme compétition entre les branches du gouvernement[98]. C'est ainsi que la juge Elena Kagan a écrit que *« l'histoire de l'État administratif américain est l'histoire de la concurrence entre différentes entités pour le contrôle de ses politiques »*[99]. De ces deux considérations spécifiques au droit public américain, il en découle une spécificité accrue de la question de la gouvernance aux États-Unis[100]. Dès lors, l'action administrative repose moins sur une vision unifiée de l'intérêt général que sur un équilibre procédural. L'accent y est mis sur la régularité du processus décisionnel plus que sur la finalité substantielle des politiques publiques. Cela conduit à une approche du droit administratif où l'État n'est pas perçu comme une autorité incarnée, mais un ensemble de dispositifs, de procédures et d'arbitrages[101].

Ce flou structurel a été abondamment commenté. Dès 1982, le politiste Stephen Skowronek décrivait l'État administratif américain comme un système marqué par *« l'incohérence et la fragmentation dans les opérations gouvernementales et par l'absence de lignes claires de contrôle »*[102], où les agences doivent composer avec une multiplicité de contre-pouvoirs. Dans ce cadre, les agences fédérales comme l'EPA n'évoluent pas dans un cadre clair et stabilisé, mais négocient *« les rapports de force, au regard de leur histoire et de leurs caractéristiques propres »*[103]. Comme l'avait déjà noté Tocqueville : *« Le pouvoir administratif aux États-Unis n'offre dans sa constitution rien de central ni de hiérarchique ; c'est ce qui fait qu'on ne l'aperçoit point. Le pouvoir existe, mais on ne sait où trouver son représentant »*[104]. Le cœur de la présente étude est donc précisément de tenter de répondre à cette interrogation, mais dans le contexte particulier de la politique climatique : qui la pilote aujourd'hui aux États-Unis ?

Une grille de lecture juridique pour comprendre la gouvernance climatique fédérale. L'objectif de ce mémoire est donc de proposer une clé de lecture accessible des mécanismes juridiques et institutionnels à l'œuvre dans la politique climatique des États-Unis.

---

[98] M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, § 34 et § 504 s.
[99] E. Kagan, « Presidential Administration », *Harvard Law Review*, vol. 114, 2001, p. 2245. Elena Kagan, membre de l'aile « libérale » de la Cour suprême, y siège depuis 2010 après avoir été *Solicitor General* sous Barack Obama. Ancienne doyenne la faculté de droit de Harvard, elle a également exercé à la Maison-Blanche sous Bill Clinton. Elle a rédigé les opinions dissidentes dans *West Virginia v. EPA* et *Loper Bright*).
[100] M. Tirard, *La gouvernance aux États-Unis. Étude comparative des conceptions américaine et française du droit public*, thèse de doctorat, Université Paris II Panthéon-Assas, 2009.
[101] *Ibid.*
[102] S. Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*, Cambridge University Press, 1982 (cité in M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, § 34).
[103] M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, § 5.
[104] A. De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, *op. cit.* (cité in Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, §5).

À travers l'étude du rôle de l'EPA, il s'agit de dresser un panorama des grands enjeux juridiques entournant cette gouvernance, marquée par la complexité, la fragmentation et les tensions propres au système américain.

La littérature juridique existante constitue un point de départ solide. La thèse de Maud Michaut[105] constitue une contribution importante à la compréhension de l'« État administratif » pour le lecteur francophone, en définissant précisément ses contours et sa fonction. Elle notait déjà que *« les études consacrées à la structure administrative fédérale et au droit administratif aux États-Unis restent encore peu nombreuses »*[106]. Elle poursuit en soulignant que la majorité des études adopte une approche thématique[107]. Sa thèse visait ainsi à proposer la première analyse d'ensemble des institutions et du droit administratif américains. Ce mémoire s'inscrit donc dans la continuité des travaux de Maud Michaut, tout en poursuivant un double objectif : d'une part, analyser l'impact des récentes évolutions de la jurisprudence de la Cour suprême (notamment *West Virginia* et *Loper Bright*) sur les pouvoirs des agences fédérales ; d'autre part, adopter à notre tour une approche thématique en explorant les liens entre droit administratif, l'EPA et gouvernance de la politique climatique.

Du côté de la littérature américaine, l'ouvrage collectif *Global Climate Change and U.S. Law*[108] demeure une référence pour saisir l'état du droit climatique fédéral américain. Il offre des analyses de qualité, en particulier sur l'usage du CAA[109] dans le contexte du changement climatique, ainsi que sur le rôle des entités infra-fédérales dans cette lutte. Toutefois, il ne traite pas des évolutions les plus récentes, notamment celles intervenues depuis 2024, ainsi que l'incidence du nouveau mandat de Donald Trump. De même, l'étude très complète de Jody Freeman, centrée sur l'histoire de l'EPA et de la politique climatique[110], offre une perspective précieuse sur l'histoire de la politique climatique, mais sans évaluer les recompositions contemporaines du droit administratif à l'ère *West Virginia* et post-*Chevron*. Enfin, depuis la décision *Loper Bright* en 2024, ainsi que les discours de l'administration Trump II sur la déconstruction de l'État administratif, un grand nombre de publications ont vu le jour sur les limites croissantes du pouvoir normatif des agences. Mais peu d'entre elles articulent ces

[105] M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit*.
[106] M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit*., §15.
[107] *Ibid.* Elle cite notamment des travaux portant sur la responsabilité administrative, le statut des fonctionnaires fédéraux (*civil service*), les réformes de l'exécutif dans les années 1950, l'accès aux documents administratifs, ou encore la régulation sectorielle exercée par certaines agences.
[108] M. Gerrard et J. Freeman (*dir.*), *Global Climate Change and U.S. Law*, 3e éd., American Bar Association, 2023.
[109] 42 U.S.C. §7401 et s.
[110] J. Freeman, « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *Duke Environmental Law & Policy Forum*, vol. 31, 2020, p. 1.

évolutions à la problématique spécifique de la politique climatique, alors même qu'elle constitue l'un des champs les plus affectés.

Si de nombreuses similitudes peuvent être relevées et des parallèles dressés avec les systèmes juridiques européens, des différences importantes demeurent[111]. C'est ainsi que ce mémoire n'est pas un exercice de droit comparé, mais bien une étude de droit étranger, en l'occurrence de droit public américain. Il ne s'agit pas de transposer mécaniquement un modèle sur un autre, mais de mettre en lumière les spécificités du droit administratif américain pour en dégager les limites et les apports. En somme, l'objet de cette étude n'est pas de dresser un panorama exhaustif de tous les textes, analyses doctrinales et décisions judiciaires ayant un lien, direct ou indirect, avec la politique climatique américaine, car un tel exercice serait aussi volumineux qu'inutilement dispersé. L'ambition est plutôt d'identifier et d'analyser les grands axes structurants de la politique climatique, suivant le point de vue de l'EPA, les évolutions récentes du droit administratif américain et l'incidence du nouveau mandat de Donald Trump.

Ce travail entend démontrer que l'EPA, jadis acteur central de la régulation climatique fédérale, fait aujourd'hui l'objet d'une marginalisation croissante dans la gouvernance des politiques climatiques aux États-Unis. Cette marginalisation résulte d'une double dynamique. D'une part, le pouvoir normatif de l'agence se trouve réduit sous l'effet de la redéfinition des équilibres institutionnels, marquée par une critique renouvelée de l'État administratif et par un resserrement du champ d'action des agences face aux autres branches du pouvoir fédéral (**Partie I**). D'autre part, au-delà de cet encadrement juridique, la dynamique politique contemporaine contribue à reléguer l'EPA au second plan, en concentrant la conduite de la politique climatique entre les mains de l'exécutif présidentiel, dans le cadre d'un mouvement plus large de présidentialisation du régime fédéral américain (**Partie II**).

[111] D. Custos, « Droits administratifs américain et français », *op. cit.* (l'auteur souligne notamment la centralité historique des agences dans le modèle américain, ainsi qu'une procéduralisation normative plus poussée que dans le système français, généralement plus souple).

PARTIE I – UNE GOUVERNANCE HORIZONTALE RECOMPOSEE : L'ENCADREMENT STRUCTUREL DU POUVOIR NORMATIF DE L'EPA

À la différence d'autres grandes politiques publiques fédérales, l'action climatique américaine ne s'est jamais appuyée sur un texte fondateur unique[112]. Faute de législation spécifique, c'est autour du *Clean Air Act* que l'EPA a progressivement structuré une régulation climatique, en réponse à l'inaction persistante du Congrès. Cette première partie propose d'analyser la gouvernance horizontale de la politique climatique américaine à travers les relations de l'agence avec le Congrès et le pouvoir judiciaire.

Il s'agira, dans un premier temps, d'étudier la dynamique interprétative qui a permis à l'EPA de combler le vide normatif laissé par l'inaction législative (**Titre I**), puis d'analyser les décisions récentes de la Cour suprême qui tendent à restreindre son pouvoir d'action (**Titre II**). L'objectif est d'identifier les leviers juridiques ayant permis à l'EPA de jouer un rôle moteur, tout en mettant en lumière les limites croissantes de cette montée en puissance, éclairées par les tensions propres à l'État administratif et à la séparation des pouvoirs.

TITRE I – La montée en puissance de l'EPA dans le vide législatif laissé par le Congrès

Ce titre s'intéresse à la manière dont l'EPA a progressivement consolidé son pouvoir de régulation climatique à partir des outils offerts par le CAA. Cette dynamique, amorcée dès les années 1980 par des travaux scientifiques pionniers et consacrée par l'arrêt *Massachusetts* de 2007, s'est d'abord appuyé sur un socle scientifique, après une lente maturation des enjeux climatiques dans le débat public (**Chapitre 1**). Puis, seront analysés les premiers instruments mobilisés pour opérationnaliser cette obligation dans le cadre de la présidence d'Obama (**Chapitre 2**). Le présent titre retrace cette double séquence pour comprendre comment, en

[112] J. Freeman et D. B. Spence, « Old Statutes, New Problems », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 163, 2014, p. 1 (les auteurs illustrent comment le blocage du Congrès conduit les agences à mobiliser d'anciens textes législatifs pour faire face à de nouveaux enjeux réglementaires, notamment en matière de climat et d'énergie ; ils opposent ces « *old statutes* » aux politiques où le Congrès adopte une législation nouvelle).

moins d'une décennie, l'EPA est passée d'un rôle marginal à un acteur moteur de la politique climatique fédérale.

Chapitre 1 – La construction progressive d'une politique climatique fédérale

Les années 1970-1980 et le rôle de l'EPA dans l'émergence du changement climatique dans le débat public[113]. Lors de la création de l'EPA en 1970, le changement climatique, bien que déjà identifié comme un enjeu scientifique, notamment depuis le message du président Lyndon B. Johnson au Congrès en 1965 évoquant les effets du CO_2 issu des combustibles fossiles[114], n'était pas encore perçu comme un enjeu de politique publique urgent. Les premières initiatives fédérales restèrent cantonnées à la recherche : en 1974, le *Domestic Policy Council* de Nixon lança le *United States Climate Program*, bientôt suivi par un rapport de la *National Academy of Sciences* (1975)[115] et une première audition parlementaire sur le sujet en 1976[116]. Ces initiatives avaient contribué à structurer davantage les efforts scientifiques, aboutissant en 1978 à l'adoption du *National Climate Program Act*[117], qui plaça le Département du Commerce à la tête d'un grand programme fédéral de recherche sur le climat.

Au sein de l'EPA, durant cette première décennie, le changement climatique ne devint jamais une priorité opérationnelle[118]. En fait, les premiers administrateurs de l'EPA avaient d'autres urgences politiques et juridiques à gérer[119]. Le premier dirigeant de l'agence, Bill Ruckelshaus, devait lancer cette nouvelle agence : définir sa mission, mettre en place son

[113] L'historique du rôle de l'EPA dans la politique climatique américaine a déjà été étudié par plusieurs auteurs, voir notamment : J. Freeman, « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *op. cit*. (cette étude se fonde sur de nombreux entretiens avec les différents administrateurs de l'EPA) ; A. Rosencranz, « U.S. Climate Change Policy under G.W. Bush », *Golden Gate University Law Review*, vol. 32, n° 4, 2002 ; L. Heinzerling, « Introduction: Climate Change at EPA », *Florida Law Review*, vol. 64, 2012, p. 1 ; R. Andrews, « The EPA at 40: An Historical Perspective », *Duke Environmental Law & Policy Forum*, vol. 21, 2011, p. 223. Les développements de ce chapitre ont consisté à croiser ces sources, tout en consultant plusieurs documents interne à l'EPA et interviews de plusieurs anciens administrateurs de l'agence.

[114] Président Lyndon B. Johnson, *Special Message to Congress on the Conservation and Restoration of Natural Beauty*, 8 février 1965 (dans cette adresse, Johnson déclara que *« cette génération a modifié la composition de l'atmosphère à l'échelle mondiale par [...] une augmentation constante du CO_2 provenant de la combustion des combustibles fossiles »*).

[115] United States Committee for the Global Atmospheric Research Program, *Understanding Climatic Change: A Program for Action*, National Academy of Sciences, 1975.

[116] *The National Climate Program Act*, auditions devant le Comité de la science et de la technologie de la Chambre des représentants, 94e Congrès, 1976.

[117] *National Climate Program Act of 1978*, Pub. L. n° 95-367.

[118] L. Heinzerling, « Introduction: Climate Change at EPA », *op. cit.*

[119] *Ibid.*

organisation, obtenir le soutien du Congrès, et prouver son utilité auprès du public américain[120]. Ruckelshaus devait également mettre en œuvre les nouvelles lois environnementales que constituaient le *Clean Air Act* et le *Federal Water Pollution Control Act* de 1972[121]. Son successeur, Russell Train, poursuivit ce travail colossal de mise en place des normes sur la qualité de l'air et de l'eau, tout en s'attaquant aux nouvelles lois concernant les substances toxiques et les pesticides[122]. Dans ce contexte, la question climatique restait marginale dans l'agenda réglementaire de l'agence[123]. Même sous l'administration Carter, alors que le débat énergétique (renforcé par le choc pétrolier de 1973-74 de l'OPEP) commençait à intégrer peu à peu les enjeux climatiques[124], les priorités immédiates de l'EPA ne permettaient pas encore de lancer une action structurée sur le climat.

Cela n'empêcha pas certains agents de l'agence de faire avancer la réflexion. Dès la fin des années 1970 et au début des années 1980, une dizaine de scientifiques au sein de l'*Office of Policy Planning and Evaluation* de l'EPA, se regroupèrent au sein d'un groupe de travail dédié au changement climatique, le *Strategic Studies Staff*. Cette initiative, marginale mais pionnière, aboutit en 1983 à la publication (fuitée) du rapport « *Can We Delay A Greenhouse Warming?* »[125], qui proposait une synthèse approfondie de la littérature scientifique de l'époque et soulignait les conséquences potentielles du réchauffement planétaire. Ce travail eut lieu dans un contexte politique hostile : l'administration Reagan, avec Anne Gorsuch à la tête de l'EPA, cherchait à réduire le budget de l'agence et à freiner les actions réglementaires[126]. Lorsque ce rapport fit la une du *New York Times*, il fit grand bruit dans toute la presse américaine et déclencha une véritable tempête à la Maison-Blanche sous Reagan. Le conseiller scientifique du président le désavoua, le qualifiant d'*« injustifié et inutilement alarmiste »*[127]. Malgré cela,

---

[120] D. C. Williams, « The Guardian: EPA's Formative Years », *EPA*, 202-K-93-002, 1993.
[121] *Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972*, Pub. L. n° 92-500.
[122] D. C. Williams, "The Guardian: EPA's Formative Years», *op. cit.*
[123] Dans le cadre du CAA, l'EPA a établi les premières normes nationales de qualité de l'air (NAAQS) et validé les plans de mise en œuvre proposés par les États. Elle a d'abord concentré son action sur la pollution régionale (pluies acides) et sur les polluants affectant directement la santé, comme le dioxyde de soufre des centrales à charbon.
[124] Dans son allocution télévisée du 15 juillet 1979, le président Jimmy Carter alertait sur la *« crise de confiance »* énergétique traversée par le pays. Face à la flambée des prix du pétrole, à l'inflation et à la récession, sa priorité fut le développement des carburants de synthèse (*e-fuels*), concrétisé par l'adoption de l'*Energy Security Act* de 1980 (Pub. L. n° 96-264).
[125] S. Seidel et D. Keyes, *Can We Delay a Greenhouse Warming? The Effectiveness and Feasibility of Options to Slow a Build-Up of Carbon Dioxide in the Atmosphere*, EPA, 1983 (le rapport s'appuyait notamment sur les travaux du climatologue James Hansen du *Goddard Institute* de la NASA).
[126] J. Brenner, « Neil Gorsuch's Late Mother Almost Annihilated the EPA. Is History Repeating Itself? », *Newsweek*, 1er février 2017.
[127] P. Shabecoff, « Haste on Global Warming Trend Opposed », *The New York Times*, 21 octobre 1983 (cité par J. Freeman, « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *op. cit.*).

l'équipe du *Strategic Studies Staff* continua son travail, jetant les bases de l'expertise climatique au sein de l'EPA.

Parallèlement, l'EPA fut confrontée à un enjeu climatique connexe qui allait temporairement occuper le devant de la scène : la destruction de la couche d'ozone par les chlorofluorocarbones (CFCs). Dès 1975, le Congrès organisa des auditions sur le sujet[128], la *National Academy of Sciences* publia son rapport[129], et le CAA fut amendé en 1977 pour permettre à l'EPA de réglementer de nouvelles substances dangereuses pour la santé publique, y compris les CFC[130]. En 1978, l'agence prit une décision forte en interdisant leur usage dans les aérosols[131]. L'effort se poursuivit jusqu'à la découverte spectaculaire du « trou » d'ozone en Antarctique en 1985, qui déclencha une réaction internationale rapide. L'EPA joua un rôle clé dans la négociation du Protocole de Montréal, signé en 1987[132], notamment via l'investissement personnel de l'administrateur Lee Thomas et de très nombreux scientifiques de l'agence[133]. Certains virent dans la lutte contre les CFCs un modèle possible pour réguler les GES. Mais les différences entre les deux crises rendirent toute transposition difficile. D'un côté, des substituts aux CFC avaient déjà été identifiés, ce qui facilita leur interdiction ; de l'autre, les effets du changement climatique semblaient plus lointains et abstraits, rendant la mobilisation politique plus complexe[134].

Dans le même temps, le Congrès commença à se saisir tout doucement de la question des émissions de GES. Des auditions furent organisées dès 1986, réunissant des figures clés comme le climatologue James Hansen et le sénateur Al Gore. L'année suivante, le *Global Climate Protection Act* fut adopté, confiant à l'EPA et au Département d'État la mission explicite de formuler et d'imaginer des solutions face à la menace climatique.[135] En 1988, lors d'une audition restée célèbre, James Hansen déclara au Congrès qu'il était « à 99 % certain »

---

[128] *Stratospheric Ozone Depletion*, auditions devant le Comité sur l'aéronautique et l'espace de la Chambre des représentants, 94e Congrès, 1975.
[129] National Academy of Sciences, *Halocarbons: Environmental Effects of Chlorofluoromethane Release*, 1976.
[130] *Clean Air Act Amendments of 1977*, Pub. L. n° 95-95 (l'EPA devant réglementer les substances appauvrissant la couche d'ozone qui pouvaient *« raisonnablement être considérées comme présentant un danger pour la santé publique et le bien-être »*).
[131] *Certain Fluorocarbons As Propellants In Self-pressurized Containers: Prohibition On Use*, 43 Fed. Reg. 11 301, 17 mars 1978 (règles édictées par l'EPA, la FDA et la CPSC interdisant les CFC dans divers produits).
[132] Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, adoptée le 22 mars 1985, ratifiée par les États-Unis la même année ; Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 16 septembre 1987 (prévoit une réduction de 50 % de la consommation de CFC par les pays développés sur une période de dix ans).
[133] J. Freeman, « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *op. cit.*
[134] *Ibid.*
[135] *Global Climate Protection Act of 1987*, Pub. L. n° 100-204.

que le réchauffement observé était dû aux émissions de CO_2. Cette déclaration fit sensation et marqua un tournant médiatique et politique. Pourtant, il ne déboucha pas sur une législation contraignante : malgré des propositions ambitieuses, comme celle du sénateur Tim Wirth visant une réduction de 20 % des émissions d'ici 2020[136], le Congrès n'était pas prêt à franchir le pas.

L'EPA, de son côté, restait divisée. Si certains services, notamment l'*Office of Policy*, poursuivaient les travaux de recherche[137], d'autres considéraient que la question climatique détournait l'attention d'enjeux réglementaires plus urgents. Aucune direction claire ne s'imposa pour porter le sujet de manière transversale au sein de l'agence. Et dans un climat politique où les industries fossiles, chimiques, et automobiles s'organisaient activement pour bloquer toute régulation, l'EPA ne pouvait aller plus loin sans un signal fort du Congrès ou de la Maison-Blanche. Ainsi, dans les années 1970 et 1980, son rôle dans le domaine climatique fut avant tout scientifique, exercé en coulisses. Ces années posèrent néanmoins les fondations (scientifiques et institutionnelles) sur lesquelles l'EPA s'est appuyée par la suite pour jouer un rôle plus affirmé dans les décennies suivantes.

La signature du traité de Rio et la mise en place de programmes volontaires[138]. En 1989, George H. W. Bush se présente comme « le président de l'environnement ». Une fois élu, il soutient la réforme CAA de 1990[139]. Pourtant, bien que la loi fût ambitieuse, le Congrès n'y ajouta pas de dispositions spécifiques sur le changement climatique. Certaines mesures prévues contribuaient toutefois indirectement à la réduction des GES, notamment un programme de lutte contre les pluies acides, qui encouragea une transition du secteur électrique (alors dépendant à plus de 50 % du charbon) vers le gaz naturel.[140] S'y ajoutaient également des exigences en matière de carburants propres[141], ainsi qu'un calendrier obligatoire de suppression des CFCs afin de protéger la couche d'ozone[142].

---

[136] *National Energy Policy Act of 1988*, S. 2667, 100e Congrès (1988) (fixe un objectif de réduction de 20 % des émissions d'ici 2020 et vise un accord international sur la protection de l'atmosphère ; charge le Département de l'Énergie d'élaborer un plan de réduction de la consommation d'énergie de 2 % par an ; exige du *Congressional Budget Office* une analyse sur la faisabilité d'une taxe carbone).
[137] Office of Policy Analysis, *Unfinished Business: A Comparative Assessment of Environmental Problems*, 1987 (classant le changement climatique comme *« le principal défi écologique auquel l'EPA était confrontée »*).
[138] A. Rosencranz, « U.S. Climate Change Policy under G.W. Bush », *op. cit.*
[139] *Clean Air Act Amendments of 1990*, Pub. L. n° 101-549.
[140] *Ibid.* tit. IV, §§ 401-413 et §§ 601–603.
[141] *Ibid.* tit. II, §§ 201-235.
[142] *Ibid.* tit. IV, §§ 401-413.

Sur le plan international, Bush soutient l'idée d'un traité mondial sur le climat[143]. Le président accueillit et participa à la première session plénière du GIEC en janvier 1990, et les États-Unis organisèrent la première session des négociations onusiennes en vue d'un traité sur le climat, qui se tint en Virginie en 1991. Mais l'entourage de Bush est divisé, notamment son puissant *Chief of Staff* (chef de cabinet), John Sununu, s'oppose fermement à tout engagement contraignant[144]. Ce dernier impose donc une ligne dure lors des négociations : pas de cibles chiffrées, pas de transferts financiers vers les pays en développement. Pendant ce temps, l'EPA dirigée par Bill Reilly prépare le terrain : études d'impact, modélisations, et surtout, lancement de programmes volontaires innovants importants comme *Green Lights* (1991) et *Energy Star* (1992), qui promeuvent l'efficacité énergétique[145]. Mais malgré les travaux de l'EPA, à la Conférence de Rio en 1992, les États-Unis refusent de s'engager fermement. Le traité adopté reste vague : il appelle à stabiliser les émissions, mais sans obligation contraignante[146].

Les années 1990 : le Protocole de Kyoto et l'évolution de la lecture du CAA par l'EPA. Dans les années 1990, avec l'élection de Bill Clinton à la présidence et d'Al Gore comme vice-président, de nombreux espoirs naissent autour d'une action forte des États-Unis contre le changement climatique. Gore est une figure engagée sur l'environnement et l'auteur de *Earth in the Balance*, un plaidoyer pour une action climatique publié en 1992[147]. Plusieurs de ses proches prennent des postes clés : Carol Browner devient cheffe de l'EPA et Katie McGinty dirige le *Council on Environmental Quality*.

La Maison-Blanche tente alors d'abord d'élaborer une taxe sur l'énergie, dite « *BTU tax* », calculée en fonction du contenu énergétique des combustibles. Bien que la taxe n'ait pas été conçue exclusivement pour lutter contre le changement climatique, cette mesure aurait

[143] Président George H. W. Bush, discours sur l'environnement à Erie Metropark, Michigan, 31 août 1988 (cité par J. Freeman, « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *op. cit.*).
[144] M. Weisskopf, « Bush was Aloof in Warming Debate », *The Washington Post*, 31 octobre 1992 (cité par A. Rosencranz, « U.S. Climate Change Policy under G.W. Bush », *op. cit.*).
[145] Voir *Green Lights Program: The First Year*, EPA/400/1-92/003, février 1992 (décrivant la première année du programme *Green Lights*, qui visait à encourager les entreprises à adopter des éclairages basse consommation dans leurs locaux) ; *Introducing... the Green Lights Program*, EPA 430-F-93-050, décembre 1993 (annonçant le développement du programme *Energy Star* à partir du programme *Green Lights*, en partenariat avec le Département de l'Énergie, pour évaluer l'efficacité énergétique de nombreux produits de consommation, notamment les appareils électroménagers).
[146] Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Rio de Janeiro, 3–14 juin 1992 (fixant pour objectif de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre *« à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »*) ; A. Rosencranz, « U.S. Climate Change Policy under G.W. Bush », *op. cit.* (les États-Unis refusèrent de s'engager à plafonner leurs émissions, préférant adopter des *« plans d'action »* ayant *« pour objectif »* un retour aux niveaux de 1990, tandis que Bill Reilly fut publiquement désavoué lors de la Convention).
[147] A. Gore Jr., *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit*, Houghton Mifflin, 1992.

renchéri le coût des énergies fossiles et contribué à une réduction significative des émissions de GES[148]. L'*Office of Policy* de l'EPA avait mené le travail d'analyse, modélisant l'impact de cette taxe sur les émissions et l'économie. Mais le projet suscite une forte opposition politique, y compris au sein du Parti démocrate. Après des mois de débats et de concessions sectorielles, la taxe est abandonnée. C'est un échec retentissant et un signal clair : même sous un gouvernement démocrate, les mesures fiscales ambitieuses demeuraient inacceptables sur le plan politique.

En réponse, l'administration Clinton opte pour une approche plus souple et consensuelle, fondée sur des programmes volontaires. En avril 1993, pour le Jour de la Terre, le président promet de ramener les émissions américaines à leur niveau de 1990 d'ici à 2000. En l'absence de BTU tax, cette promesse repose sur un *Climate Change Action Plan*[149], composé de plus de 50 initiatives volontaires dans les domaines de l'énergie, du bâtiment et des transports, visant à promouvoir l'efficacité énergétique en partenariat avec les entreprises[150]. De nombreuses initiatives proviennent directement de l'EPA.

Sur le plan international, les négociations autour du Protocole de Kyoto se déroulent entre 1995 et 1997. Fortement impliquée, l'EPA pousse en faveur d'une approche fondée sur le système de plafonnement-échange de quotas (*cap-and-trade*), déjà utilisé pour les pluies acides[151]. Les États-Unis acceptent alors d'envisager des engagements contraignants pour les pays développés, ce qui provoque une réaction immédiate du Sénat. En juillet 1997, la résolution Byrd-Hagel est adoptée à l'unanimité (95 voix contre 0)[152], rejetant tout accord qui imposerait des efforts uniquement aux pays développés ou qui nuirait à l'économie américaine.[153] Cette résolution, bien que symbolique en apparence, condamne la ratification du futur protocole. Les États-Unis signent malgré tout le Protocole de Kyoto en 1997, s'engageant

---

[148] R. C. Dower et R. D. Morgenstern, « Energy Taxation in the United States: A Case Study of the BTU Tax Proposal », *International Journal of Global Energy Issues*, vol. 10, 1998, p. 180 (montrant que la taxe permettrait d'atteindre jusqu'à 25 % des réductions de GES demandées aux États-Unis dans le cadre de la CCNUCC).

[149] W. J. Clinton et A. Gore Jr., *The Climate Change Action Plan*, U.S. Government Printing Office, 1993.

[150] *Climate Change Action Plan: Technical Supplement*, EPA, 1993 (présentant, parmi les exemples, des versions mises à jour du programme Green Lights ; le *Coalbed Methane Outreach Program*, incitant les entreprises minières à capter et utiliser le méthane issu de l'extraction du charbon ; le *Source Reduction and Recycling Program*, encourageant la réduction des déchets et le recyclage pour limiter les émissions de gaz à effet de serre ; ainsi que le *State and Local Outreach Program*, finançant des projets locaux de lutte contre le réchauffement climatique) (cité par J. Freeman, « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *op. cit.*).

[151] *Ibid.* (soulignant la contribution décisive des agents de l'EPA aux débats inter-agences, notamment par la modélisation des réductions d'émissions, l'évaluation des coûts, et les échanges techniques avec le Département de l'Énergie).

[152] *Byrd-Hagel Resolution*, S. Res. 98, 105e Congrès (1997).

[153] S. Biniaz, « What Happened to Byrd-Hagel? Its Curious Absence from Evaluations of the Paris Agreement », *Sabin Center for Climate Change*, janvier 2018.

à réduire leurs émissions de 7 % d'ici à 2012[154]. Mais Clinton, conscient de l'impasse politique, ne soumettra jamais le traité à ratification et le protocole restera donc lettre morte pour les États-Unis[155].

Dans le même temps, l'EPA commença à réfléchir à ses propres leviers d'action en matière climatique. Dès 1994, dans le cadre du *Climate Change Action Plan*, des pistes sont envisagées : taxer l'énergie, imposer des normes d'efficacité énergétique, voire utiliser le *CAA* pour réguler le CO_2[156]. Ces idées restèrent d'abord exploratoires, sans fondement juridique clair[157]. Mais à partir de 1996, une réflexion plus structurée émerge, portée par Mary Nichols, cheffe de l'*Air Office* de l'EPA, et David Doniger, son adjoint. En 1998, ce dernier rédige un mémo juridique défendant l'idée que le CO_2 peut être qualifié de un polluant au sens du CAA, à condition que l'EPA établisse un « constat de danger » (*endangerment finding*) en ce qu'il menace la santé publique ou le bien-être public[158]. La fuite du mémo déclenche une réaction politique. Lors d'une audition parlementaire[159], un représentant républicain interroge Carol Browner, alors administratrice de l'EPA, sur ce pouvoir potentiel. Elle confirme que la loi confère bien à l'EPA une autorité large sur les polluants, y compris potentiellement les GES. Cela mène à la publication du *Cannon Memo* par le service juridique de l'EPA, qui valide cette interprétation[160]. Ce document de 1998 devint une pièce maîtresse : il établit que les GES sont

[154] Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté le 10 décembre 1997 (engageant 37 pays de l'Annexe I à réduire en moyenne de 5 % leurs émissions de GES par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2012, avec des mécanismes de flexibilité tels que le système international de droits d'émission, la mise en œuvre conjointe [*Joint Implementation*] et le mécanisme pour un développement propre [*Clean Development Mechanism*]).

[155] Certains espéraient que le suivi du traité permettrait, à terme, de le rendre acceptable au Congrès : en valorisant les actions déjà entreprises, en expliquant que le système de plafonnement et d'échange limiterait les coûts, et en convainquant que les pays en développement finiraient par contribuer. Mais Kyoto restait politiquement difficile, y compris parmi les Démocrates. L'administration choisit alors de promouvoir des mesures nationales, telles que les normes d'efficacité énergétique (voir J. Freeman, « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *op. cit.*).

[156] *Memorandum to K. Hausker, D. Doniger & R. Morgenstern on "More Tons One Pagers"*, Office of Policy, Planning and Evaluation, 31 mai 1994.

[157] Le mémo notait que la proposition de réguler le CO_2 comme polluant atmosphérique dangereux recevait la note de préférence la plus basse (10 sur 10), car *« un usage aussi agressif des pouvoirs conférés par le CAA pourrait provoquer une contestation du Congrès »*.

[158] Ce document répondait à un projet du Département de l'Énergie visant à solliciter le Congrès pour réorganiser le secteur de l'électricité, dans l'objectif de réduire les coûts. L'EPA soutenait qu'une telle réforme devait également inclure la régulation du CO_2, au même titre que les autres polluants émis par les centrales.

[159] *Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations for 1999: Hearings Before the Subcommittee on VA, HUD, and Independent Agencies of the House Committee on Appropriations*, 105e Congrès, 1998.

[160] J. Z. Cannon, *Memorandum to C. M. Browner, EPA Administrator*, Office of General Counsel, 10 avril 1998 (bien que limité aux émissions de CO_2 issues des centrales électriques, ce mémo a servi de fondement à une analyse plus large, étendue par la suite à l'ensemble des GES sous l'administration Obama, à la faveur de l'arrêt *Massachusetts* et de l'*endangerment finding*) (cité par J. Freeman, « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *op. cit.*).

juridiquement considérés comme des polluants, même si l'agence dit clairement qu'elle ne prévoit pas encore de les réguler.

Ce contexte juridique suscite des initiatives. Une pétition est alors lancée pour forcer l'EPA à évaluer officiellement les risques posés par les GES émis par les véhicules. Si l'EPA conclut qu'ils représentent un danger pour la santé publique (*endangerment finding*), elle serait légalement tenue de fixer des normes d'émission[161]. L'EPA publia alors la pétition pour commentaires publics, créant un dossier officiel et mettant la future administration de George W. Bush devant une obligation de réponse[162]. Ce geste stratégique ouvre la voie à une bataille juridique majeure : l'affaire *Massachusetts v. EPA*, dans laquelle la Cour suprême des États-Unis tranchera en 2007 que l'EPA a bien le pouvoir de réguler les GES au titre du *CAA*.

En résumé, les années 1990 témoignent d'une évolution importante mais incomplète de la politique climatique américaine. Faute de consensus politique, les mesures volontaires et la diplomatie climatique dominent l'action de l'agence. Mais en coulisses, l'EPA prépare le terrain juridique d'une future régulation. Ces fondations ouvriront la voie à un tournant historique, qui ne se concrétisera qu'une décennie plus tard.

Les années 2000 : l'administration George W. Bush. Dans les années 2000, la politique climatique des États-Unis a connu une période de recul net sous la présidence de George W. Bush, malgré un contexte scientifique de plus en plus alarmant et un consensus croissant sur les causes humaines du changement climatique. L'élection présidentielle de 2000 se joue entre Al Gore, défenseur de l'environnement, et George W. Bush, ancien pétrolier du Texas. À la surprise générale, Bush se positionne durant la campagne en faveur d'un projet de loi « quatre polluants » qui inclurait le CO_2 dans les polluants à réguler[163]. Ce positionnement lui permit de détourner un thème central de Gore, et de séduire certains électeurs modérés.

Son choix pour diriger l'EPA, Christine Todd Whitman, gouverneure modérée du New Jersey, confirme les espoirs de certains quant à un engagement climatique, notamment afin de réguler le CO_2 dans le secteur électrique[164]. Mais très vite, un autre groupe prend le dessus : la

---

[161] 42 U.S.C. § 7521 (prévoit que l'administrateur de l'EPA *« doit, par voie de réglementation, établir […] des normes applicables aux émissions de tout polluant atmosphérique »* provenant de toute catégorie de véhicules à moteur *« qui, selon son jugement, causent ou contribuent à une pollution de l'air susceptible de représenter un danger raisonnablement prévisible pour la santé publique ou le bien-être »*).

[162] *Control of Emissions From New and In-use Highway Vehicles and Engines*, 66 Fed. Reg. 7486, 23 janvier 2001.

[163] Président George W. Bush, discours les enjeux de l'énergie, Saginaw, Michigan, 29 septembre 2000.

[164] C. T. Whitman, *It's My Party Too: The Battle for the Heart of the GOP and America*, Warner Books, 2005.

Energy Task Force dirigée par le vice-président Dick Cheney, dont le but était d'élaborer un plan énergétique national afin de renforcer la souveraineté énergétique des États-Unis face au pétrole étranger. Les promesses de campagne de Bush sont alors abandonnées, après la publication d'une lettre déclarant le CO_2 non-polluant, refusant toute régulation climatique, et rejetant formellement le Protocole de Kyoto, déjà signé mais jamais ratifié sous Clinton[165].

Sous Bush, l'EPA est donc paralysée sur la question climatique. Elle abandonne l'avis juridique *Cannon Memo* (hérité de l'administration Clinton) qui affirmait que les GES pouvaient être régulés via le *CAA*[166]. En septembre 2003, elle rejette également la pétition citoyenne de 1999 demandant d'agir contre les émissions de CO_2 des voitures, en invoquant l'incertitude scientifique et l'inadéquation de la loi[167]. C'est une décision stratégique lourde : selon Jody Freeman, *« refuser la pétition fut une erreur tactique »*, dès lors qu'une inaction de l'agence (ne pas répondre) aurait été plus difficile à contester en justice que son action (répondre « non »)[168]. Une coalition de plaignants se forme alors dans l'affaire qui allait devenir *Massachusetts v. EPA*.

L'affaire *Massachusetts v. EPA* et la reconnaissance des GES comme polluant au sens du CAA. Le refus de l'EPA fut contesté devant la Cour d'appel pour le district de Columbia (D.C. Circuit)[169], qui rendit une décision divisée rejetant le recours. L'un des juges estima que les requérants n'avaient pas qualité pour agir (*standing*), considérant que les dommages causés par le changement climatique ne constituaient pas un *« préjudice particulier »* et n'étaient donc pas susceptibles d'être réparés par la justice. Un second juge (auteur de l'opinion majoritaire) estima que les questions de *standing* et de fond étaient indissociables, et conclut que l'EPA avait raisonnablement rejeté la pétition, au vu des incertitudes scientifiques entourant le changement climatique et les moyens d'y répondre. Le troisième juge, au contraire,

[165] Maison-Blanche, *Statement by the Press Secretary*, 12 novembre 1998 (affirmant que « *le président Clinton a clairement indiqué que les États-Unis considèrent le Protocole de Kyoto comme un travail en cours, et qu'il ne sera pas soumis à ratification sans la participation significative des principaux pays en développement aux efforts de lutte contre le changement climatique* »).
[166] R. E. Fabricant, *Memorandum to Marianne L. Horinko, EPA Acting Administrator*, Office of General Counsel, 28 août 2003 (concluant que l'EPA ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour réglementer *« à des fins liées au changement climatique mondial »* dans le cadre du *CAA*).
[167] *Control of Emissions From New Highway Vehicles and Engines*, 68 Fed. Reg. 52,925, 8 septembre 2003 (affirmant que *« la science du changement climatique est extraordinairement complexe et encore en évolution »* ; une réglementation fondée sur la section 202 serait inefficace et fragmentaire pour traiter la question climatique ; et une action unilatérale de l'EPA pourrait *« affaiblir les efforts des États-Unis pour convaincre les principaux pays en développement de réduire l'intensité carbone de leurs économies »*).
[168] J. Freeman, « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *op. cit.*
[169] En vertu de la section 307(b) du *CAA*, la D.C. Circuit détient la compétence exclusive pour examiner la plupart des règlements de l'agence. 42 U.S.C. § 7607(b)(1).

considéra que les requérants avaient bien qualité pour agir, et que l'EPA avait commis une erreur en refusant la pétition[170]. Les requérants saisirent alors la Cour suprême, qui accepta d'examiner l'affaire.

Dans une opinion majoritaire rédigée par le juge Stevens[171], la Cour aborda en premier lieu la question de la recevabilité (*standing*)[172]. Elle jugea que, lorsqu'un litige porte sur un « droit procédural » (comme celui de contester l'inaction illégale d'une agence), il suffisait de démontrer *« une certaine probabilité que le recours demandé incite l'auteur du préjudice allégué à reconsidérer sa décision »*[173]. La Cour souligna que le Massachusetts, en tant qu'État souverain, avait droit à une *« sollicitude particulière »* dans cette analyse, en raison de ses *« intérêts quasi-souverains »* (en l'occurrence, en raison du recul du trait de côte dû à l'élévation du niveau de la mer causée par le changement climatique). Enfin, la Cour avança que la faible part des émissions de GES des véhicules américains, relativement aux émissions mondiales totales, ne remettait pas en cause la recevabilité du recours.

Les plaignants devaient également surmonter la jurisprudence *Chevron*. Selon cette décision, les cours fédérales doivent s'en remettre à l'interprétation d'une agence lorsqu'un texte de loi est ambigu, à condition que cette interprétation soit raisonnable, ce qui aurait joué en faveur de la lecture restrictive de la notion de « polluant » défendue par l'EPA[174]. Un autre obstacle venait du précédent *FDA v. Brown & Williamson*[175] : la Cour suprême y avait jugé que la *Food and Drug Administration* ne pouvait pas réguler la nicotine comme un médicament, au motif qu'une agence ne peut pas revendiquer de nouvelles compétences réglementaires, sur des sujets hautement sensibles sur le plan politique et économique sans autorisation explicite du Congrès. *Chevron* et *Brown & Williamson* semblaient ainsi plaider contre les pétitionnaires et

---

[170] *Massachusetts v. EPA*, 415 F.3d 50 (D.C. Cir. 2005).

[171] *Massachusetts v. EPA* (2007), *op. cit*. Le juge Stevens a rédigé l'opinion majoritaire, à laquelle se sont ralliés les juges Kennedy, Souter, Ginsburg et Breyer. Le président de la Cour suprême, Roberts, ainsi que les juges Scalia, Thomas et Alito, ont chacun déposé des opinions dissidentes. Fait notable : aucun des cinq juges ayant soutenu la décision majoritaire ne siège encore aujourd'hui à la Cour. L'analyse la plus complète sur cette décision vient du livre de Richard J. Lazarus, *The Rule of Five: Making Climate History at the Supreme Court* (HarperCollins, 2020).

[172] K. Engle, « State Standing in Climate Change Lawsuits », *Journal of Land Use & Environmental Law*, vol. 26, 2011, p. 217 (expliquant chaque élément du *standing*, à savoir que i) le préjudice soit réel ou imminent (et non hypothétique), ii) qu'il soit *« raisonnablement attribuable »* à la décision administrative contestée, et iii) qu'il soit probable qu'un jugement favorable permette d'y remédier. Ces éléments sont normalement particulièrement difficiles à établir lorsqu'il s'agit d'un phénomène progressif, cumulatif et mondial comme le changement climatique).

[173] Dans sa décision, la Cour cite l'arrêt *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1991).

[174] C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 42, 2018, p. 231 (l'auteur considère que *« la Cour avait probablement tort »* de ne pas accorder de déférence *Chevron* à l'EPA).

[175] *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120 (2000).

en faveur de la position de l'EPA. La Cour rejeta cet argument, estimant que le *CAA* n'était pas ambigu et que les GES constituaient bel et bien des polluants atmosphériques relevant du champ d'application de la loi[176], notamment au titre de la section 202 concernant les émissions des nouveaux véhicules[177].

Enfin, il était difficile de prévoir comment la Cour interpréterait l'argument de l'EPA selon lequel, même si les GES étaient juridiquement des polluants, l'agence pouvait décider de ne pas rendre, pour des raisons politiques, d'*Endangerment Findin*g. Il était possible qu'une majorité des juges considère cette décision comme relevant du pouvoir discrétionnaire de l'agence, et choisisse de s'abstenir d'intervenir. Rejetant cet argument, la Cour conclut que la loi n'accordait pas à l'EPA un tel pouvoir lui permettant de refuser d'agir. Si l'enquête scientifique établit un tel danger, alors l'EPA est tenue d'adopter un règlement. Elle ne peut pas invoquer des raisons de politique générale pour refuser de le faire[178].

En conséquence, l'issue de *Massachusetts v. EPA* était loin d'être acquise, et l'importance de cette décision ne saurait être surestimée. La Cour suprême prit trois positions majeures : i) elle reconnut à un État (le Massachusetts) la qualité pour agir contre l'inaction d'une agence fédérale (l'EPA) face au changement climatique ; ii) elle jugea que les GES sont bel et bien des polluants soumis à régulation au titre du CAA ; et iii) elle rejeta les arguments avancés par l'administration Bush pour ne pas statuer sur le danger posé par ces gaz. Sur les plans juridique et symbolique, *Massachusetts v. EPA « constitue sans doute la plus grande*

[176] Selon l'opinion majoritaire, *« la définition large du [CAA] concernant le terme 'polluant de l'air' inclut 'tout agent polluant atmosphérique ou toute combinaison de tels agents, y compris toute substance ou matière physique, chimique [...] qui est émise dans l'air ambiant ou y pénètre d'une autre manière'. Cette définition, en elle-même, englobe tous les composés aériens, quelle que soit leur nature, et insiste sur cette intention par l'usage répété du mot 'tout'. Le [CO_2], le méthane, le protoxyde d'azote et les [HFCs] sont, sans aucun doute, des 'substances physiques [et] chimiques [...] qui [sont] émises dans l'air ambiant'. Le texte est sans ambiguïté. »* A l'inverse, le juge Scalia, dans son opinion dissidente (rejoint par trois autres juges conservateurs), a estimé que les dispositions pertinentes du CAA étaient ambiguës et que l'interprétation proposée par l'EPA était *« parfaitement raisonnable »*. Il a reproché à la majorité d'avoir *« substitué sa propre préférence au jugement raisonné de l'agence compétente »*. Selon lui, *« quelle que soit l'importance des enjeux politiques sous-jacents »*, le principe de déférence énoncé dans l'arrêt *Chevron* imposait une décision favorable à l'EPA.

[177] 42 U.S.C. § 7521(a)(1).

[178] La Cour reconnaît toutefois que *« l'EPA dispose sans doute d'une latitude importante quant à la manière, au calendrier, au contenu et à la coordination de ses réglementations avec celles des autres agences »*.

victoire de l'histoire du mouvement environnemental américain »[179] et sa portée dépasse le seul champ du droit de l'environnement.[180]

Mais la Maison-Blanche continue de faire obstruction. Le nouvel administrateur de l'EPA, Stephen Johnson (pourtant fidèle à George W. Bush) prépare un projet d'*Endangerment Finding*. Lorsque le document parvient à la Maison-Blanche[181], il est bloqué, puis renvoyé sans qu'aucun examen officiel n'ait lieu[182]. Pendant ce temps, Bush donne un discours ambigu sur le climat, appelant à des approches « fondées sur le marché »[183]. Bien que Bush ait fait adopter des lois sur l'efficacité énergétique et la consommation de carburant[184], l'influence de l'*Energy Task Force* a fortement freiné toute volonté de régulation[185].

En résumé, la présidence de George W. Bush marque, ce que certains auteurs qualifient de « décennie perdue » pour la politique climatique américaine[186]. Il faudra attendre l'après-2008, c'est-à-dire l'élection de Barack Obama, pour que l'agence prenne un véritable rôle moteur dans la régulation des GES, grâce notamment à la base juridique fournie par *Massachusetts v. EPA*.

Obama : de l'échec législatif à la mobilisation de l'EPA. Lorsque Barack Obama arrive à la Maison Blanche en janvier 2009, en pleine grande récession, le changement climatique figure clairement parmi les priorités de son agenda. Mais la stratégie climatique privilégiée par la nouvelle administration n'est pas de mobiliser le pouvoir réglementaire de l'EPA sur la base du *CAA* et d'un potentiel *Endangerment Finding*. Selon Cass Sunstein, le

---

[179] J. B. Ruhl & Jim Salzman, *American Idols*, *Environment Forum*, mai-juin 2019 (présentant des enquêtes auprès de juristes spécialisés en droit de l'environnement aux États-Unis, selon lesquelles l'affaire *Massachusetts* était déjà considérée comme la plus importante en 2009, et restait la deuxième en 2019, après *Chevron*).
[180] J. Freeman et A. Vermeule, « *Massachusetts v. EPA: From Politics to Expertise* », *Supreme Court Review*, vol. 2007, p. 51 (considérant que l'arrêt *Massachusetts* dépasse le seul champ du droit de l'environnement, en le qualifiant de décision *« expertise-forcing »* qui accorde la priorité à l'expertise technocratique et scientifique sur les considérations politiques).
[181] Plus précisément, le document fut transmis à l'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), un bureau situé au sein de la Maison Blanche. Nous reviendrons plus en détail sur le rôle de l'OIRA et ses relations avec l'EPA dans le Titre I de la Partie II de cette étude.
[182] J. Freeman, « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *op. cit.*
[183] *Ibid.*
[184] *Energy Independence and Security Act of 2007*, Pub. L. n° 110-140.
[185] A. Rosencranz, « U.S. Climate Change Policy under G.W. Bush », *op. cit.*
[186] *Ibid.*

« plan A » de la nouvelle administration était de passer par le Congrès pour adopter une nouvelle loi générale sur le climat[187].

Dans les premiers mois de l'administration, un travail intense est lancé au sein de la Maison Blanche pour dessiner les contours d'un tel projet de loi, notamment sous le leadership de Carol Browner, conseillère d'Obama pour l'énergie et le climat (et administrateur de l'EPA sous Clinton). L'idée était d'élaborer un système national de plafonnement et d'échange de quotas d'émissions[188]. Ce projet de loi devint le *American Clean Energy and Security Act*[189] (ou projet de loi Waxman-Markey), un texte de plus de 1200 pages mêlant plafonnement des émissions, soutien aux énergies renouvelables, normes d'efficacité énergétique et incitations à la R&D. Le projet de loi prévoyait également un financement fédéral pour les véhicules électriques, l'efficacité énergétique et la modernisation du réseau électrique[190]. Sur le plan juridique, le projet de loi Waxman-Markey aurait profondément modifié le CAA[191], en confiant à l'EPA de nouvelles compétences liées à la gestion d'un marché national du carbone (sous la forme d'un système *cap-and-trade*)[192].

Pourtant, dès sa naissance, la proposition rencontre des résistances considérables. Bien que le texte ait été adopté de justesse à la Chambre des représentants en juin 2009 (219 voix pour, 212 contre), il échoue au Sénat, où les démocrates ne parviennent pas à rassembler une majorité qualifiée face à l'opposition républicaine. Le contexte économique, les pressions de certains États industriels et l'absence de consensus national achèvent de bloquer la dynamique législative[193].

---

[187] C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.* (l'auteur distingue un *« plan A »*, consistant à agir via le législatif en adoptant une loi du Congrès, et un *« plan B »*, un pis-aller, un *second-best*, nécessitant de faire intervenir le pouvoir normatif de l'EPA en mobilisant le CAA).

[188] E. Lehmann, « Obama Calls Carbon Price Better Than Regulations », *Scientific American*, 2 décembre 2015 (le président aurait avoué avoir *« pensé que la manière la plus élégante de stimuler l'innovation et de réduire les émissions de carbone est d'y mettre un prix. »*) ; W. D. Nordhaus, *The Climate Casino: Risk, Uncertainty, and Economics for a Warming World*, Yale University Press, 2013 (l'économiste William Nordhaus, lauréat du « prix Nobel » en 2018, défend l'idée qu'une taxe carbone serait préférable à un système de plafonnement et d'échange, tout en soulignant que l'adoption d'une taxe carbone n'avait pratiquement aucune chance d'aboutir et que, quel que soit le choix entre ces deux instruments, ils sont préférables à une approche fondée sur des obligations réglementaires strictes).

[189] *American Clean Energy and Security Act of 2009*, H.R. 2454, 111e Congrès.

[190] Sous-titre C (*Clean Transportation* – Transports propres) ; Sous-titre F (*Transmission Planning* – Planification du transport d'électricité) ; Titre II (*Energy Efficiency* – Efficacité énergétique).

[191] Le projet de loi prévoyait d'ajouter un nouveau titre VIII au *CAA*.

[192] À l'inverse, la loi aurait également interdit l'EPA de réguler les émissions de GES pour des raisons purement climatiques, à l'exception notable des normes applicables aux sources mobiles prévues par la section 202. L'idée était donc vraiment de passer d'un système de « *command-and-control* » (approche traditionnelle via la réglementation prescriptive) à une approche « *cap-and-trade* » (approche économique via le marché).

[193] C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.*

Parallèlement à ce processus législatif, l'administration met en place un groupe de travail inter-agence chargé de chiffrer le coût social du carbone (*Social Cost of Carbon*, SCC), c'est-à-dire les dommages monétaires causés par chaque tonne de CO_2 émise[194]. Cet indicateur doit permettre de quantifier les bénéfices des futures régulations, et donc de les justifier juridiquement[195] et économiquement[196]. Le SCC deviendra un outil central dans les analyses coût-avantage de l'administration, et donc dans la conception des futures régulations climatiques. Par cette démarche, les États-Unis fixent pour la première fois un prix du carbone, même s'il s'agit non pas d'une taxe, mais une valeur de référence employée dans l'analyse des politiques publiques[197].

Ainsi, face à cet échec législatif, l'administration active alors un « plan B »[198] : agir via l'exécutif, en s'appuyant sur la décision *Massachusetts*. Dès 2009, l'EPA entame donc une démarche de *rulemaking* (c'est-à-dire d'élaboration de la décision) afin d'établir d'*Endangerment Finding*. Le 24 avril 2009, l'EPA publie une proposition de texte, ouverte à consultation publique, le document final est adopté le 7 décembre 2009 et entre en vigueur en janvier 2010[199].

Le texte présente une synthèse de 52 pages des principales preuves scientifiques disponibles : hausse des températures, fonte des glaces, élévation du niveau des mers, augmentation des épisodes extrêmes (vagues de chaleur, nuits tropicales, diminution du gel). Il reconnaît les effets directs (hausse de la mortalité liée à la chaleur, maladies respiratoires, impact sur l'agriculture) et les effets indirects (sécurité alimentaire, déplacements de population, catastrophes naturelles) du changement climatique. Le CO_2, le méthane, le protoxyde d'azote et plusieurs gaz fluorés y sont explicitement identifiés comme les principaux

---

[194] Interagency Working Group on Social Cost of Carbon, *Technical Support Document: Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis under Executive Order 12866*, février 2010. Plus tard, des valeurs similaires ont été développées pour le méthane (SCM) et le protoxyde d'azote (SCN), regroupés depuis 2016 sous le terme de coût social des GES (SC-GHG).

[195] Sous l'EO n°12,866, l'analyse du SCC est formellement intégré à celle du coûts-bénéfices réalisée par l'OIRA pour les réglementations « majeures ».

[196] M. Greenstone *et al.*, « Developing a Social Cost of Carbon for US Regulatory Analysis: A Methodology and Interpretation », *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 7, 2013, p. 23 (mettant en évidence l'intérêt d'un mécanisme de tarification du CO_2 comme instrument de correction des externalités et montrant comment il peut améliorer la qualité de la décision publique).

[197] C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.* (l'auteur discute longuement de l'intérêt du rôle du SCC dans la conception des règlements de l'EPA et montre la centralité de ce processus dans la justification du niveau des normes).

[198] *Ibid.*

[199] *Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202(a) of the CAA*, 74 Fed. Reg. 66,496, 15 décembre 2009.

responsables[200] et l'EPA conclut que ces gaz menacent raisonnablement la santé et le bien-être publics.

***

Jusqu'alors, et depuis sa création en 1970, l'EPA avait essentiellement joué un rôle scientifique et d'animation de programmes volontaires. De la publication du rapport « *Can We Delay a Greenhouse Warming?* » (1983) aux premières réflexions internes sur une possible régulation des GES dans les années 1990, l'agence s'était dotée d'une expertise, mais sans mandat opérationnel clair, ce que le *Finding* changea en 2009. Si ce constat scientifique et juridique ne créait pas, à lui seul, de nouvelles obligations concrètes de régulation, il en posait néanmoins les prémisses. En effet, en établissant que les GES constituent une menace pour la santé publique, l'agence activait mécaniquement les dispositions du CAA, qui lui impose de fixer des normes d'émission dès lors qu'un polluant est reconnu comme dangereux. Ainsi, Lisa Heinzerling estime que l'EPA est passée du déni (*denial*) à l'acceptation (*acceptance*) et s'apprête désormais à entrer dans une phase de négociation (*bargaining*)[201].

À partir de ce moment, l'action réglementaire de l'agence ne relevait plus d'un pouvoir discrétionnaire, mais devenait une obligation légale[202]. C'est dans ce contexte que l'EPA a commencé à élaborer ces premières normes, mais ce mouvement s'est engagé dans un cadre juridique hérité des années 1970, conçu à l'origine pour lutter contre la pollution locale de l'air, et non pour encadrer une crise climatique globale. Le chapitre suivant s'attache ainsi à analyser les choix stratégiques opérés par l'agence pour mettre en œuvre ce nouveau mandat, à travers une relecture ambitieuse, mais juridiquement fragile du CAA.

***

[200] Six GES sont formellement identifiés : CO_2, CH_4, N_2O, HFC, PFC, SF_6.
[201] L. Heinzerling, « Introduction: Climate Change at EPA », *op. cit.*
[202] Dans *Massachusetts*, la Cour a affirmé que *« si l'EPA conclut à un danger, le CAA oblige l'agence à réglementer les émissions du polluant nuisible provenant des nouveaux véhicules à moteur »*.

Chapitre 2 – Le *Clean Air Act*, fondement juridique fragile de l'action climatique

Les débuts de la régulation climatique par normes visant les sources mobiles. L'adoption du CAA en 1970 par le Congrès répondait principalement à la dégradation spectaculaire de la qualité de l'air urbain, imputable aux émissions des véhicules[203]. Dans les années 1950 et 1960, de grandes villes comme Los Angeles ou New York étaient régulièrement enveloppées d'un épais *smog*, causé par la concentration élevée de polluants issus du trafic automobile[204]. Pour répondre à cette crise sanitaire, le CAA de 1970 a confié à l'EPA nouvellement créée l'autorité légale de réguler la pollution générée par les véhicules[205].

Dès 1972, l'EPA émit ses premières normes d'émission applicables aux véhicules à moteur, ciblant notamment les hydrocarbures (HC), le monoxyde de carbone (CO) et les oxydes d'azote (NOx)[206]. Elles furent progressivement renforcées pour les véhicules légers, étendues aux utilitaires et poids lourds, puis aux véhicules dits « non routiers »[207]. Parallèlement, le Département des Transports mit en œuvre des normes de rendement énergétique des véhicules[208], basées sur les tests d'émission de CO_2 réalisés par l'EPA[209]. Pourtant, jusqu'en 2010, aucune norme spécifique ne s'appliquait directement aux GES provenant des véhicules.

Sous l'impulsion de Carol Browner à la tête de l'EPA, l'administration Obama adopta la *National Fuel Efficiency Policy*, une politique publique visant à la fois à réduire les émissions en GES des véhicules[210]. Cette réforme s'avéra décisive, le secteur des transports représentant alors environ un tiers des émissions américaines de GES, dont la majorité est imputable aux véhicules légers (*i.e.* automobiles)[211]. Contrairement aux polluants classiques (particules fines,

---

[203] R. J. Lazarus, *The Making of Environmental Law*, *op. cit*.
[204] Le smog de 1966 à New York en 1966 semble être l'élément déclencheur. Il aurait causé environ 168 décès et affecté la santé de 10 % de la population de la ville. V. S. Mann, « NYC's last major air-pollution disaster killed 168 people in 1966 - and led to the US passing the 1970 Clean Air Act », *Dailymail*, 7 juin 2023.
[205] Avant 1970, le secrétaire à la Santé, à l'Éducation et aux Affaires sociales était autorisé à promulguer des normes d'émissions pour les sources mobiles (Pub. L. n° 89-271, 1965). Les premières normes fédérales pour les véhicules à moteur ont été promulguées sous cette autorité et s'appliquaient aux véhicules de l'année modèle 1968.
[206] *Standards of Performance for New Motor Vehicles*, 37 Fed. Reg. 24,250, 15 novembre 1972.
[207] 42 U.S.C. § 7547.
[208] *Energy Independence and Security Act of 2007*, Pub. L. n° 110-140.
[209] 49 U.S.C. § 32902.
[210] Communiqué de presse, Maison-Blanche, *President Obama Announces National Fuel Efficiency Policy*, 19 mai 2009 (annonçant une nouvelle politique augmentant l'efficacité énergétique et réduisant les émissions, développée par un partenariat entre deux agences, dix entreprises et quatorze États).
[211] *EPA 430-P-20-001, Draft Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks: 1990–2018*, 2020 (estimant que les émissions du secteur des transports représentaient 27,9 % des émissions totales de GES aux États-Unis, soit légèrement plus que celles du secteur de la production d'électricité, à 26,9 %).

NOx, HC), que l'EPA pouvait limiter au moyen de dispositifs techniques comme les pots catalytiques, le CO_2 constitue un sous-produit inévitable de la combustion. Il ne peut être capté en sortie de pot d'échappement. Dès lors, la seule manière réaliste de limiter ses émissions consiste à réduire la consommation de carburant et améliorer le rendement énergétique des moteurs[212]. C'est précisément l'objet de la réglementation conjointe menée par l'EPA et la NHTSA[213].

Le processus de réglementation (*rulemaking*) commença en 2009 et mena, en avril 2010, à l'adoption de la première phase des nouvelles normes (*Phase I Rule*) pour les « véhicules légers » des modèles 2012 à 2016[214]. Cette réforme marque un tournant dans l'histoire de la régulation automobile aux États-Unis[215]. Peu après la finalisation des normes pour la période 2012-2016, le président Obama annonça une nouvelle phase de régulation[216]. L'EPA et la NHTSA entament alors l'élaboration de normes plus strictes pour les véhicules des années 2017 à 2025. Cette *Phase II Rule* est finalisée en août 2012[217]. Simultanément, l'EPA engagea également une réforme visant les véhicules lourds, notamment les semi-remorques,

[212] C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.* (les véhicules routiers émettent des GES autres que le CO_2, principalement liés aux réfrigérants des systèmes de climatisation ; le contrôle de ces émissions a été prévu par les réglementations suivantes, mais en pratique, cela constitue une part relativement faible des réductions totales des émissions par rapport aux améliorations de l'efficacité énergétique).

[213] La *National Highway Traffic Safety Administration* (NHTSA) est une agence exécutive dépendante du Département du Transport et qui a compétence pour les standards en matière de rendement énergétique des moteurs. 49 U.S.C. § 32902.

[214] *Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards and Corporate Average Fuel Economy Standards; Final Rule*, 75 Fed. Reg. 25,324, 7 mai 2010. Cette première régulation climatique est particulièrement notable car elle a obtenu le soutien de l'ensemble de l'industrie automobile, qui a promis de ne pas la contester si la version finale était substantiellement conforme à la proposition initiale des agences. En 2009, le contexte politique et économique joue en faveur d'un changement de cap, les constructeurs automobiles, historiquement opposés à un durcissement des normes de consommation, étant alors en position de faiblesse, avec General Motors dépendant de fonds fédéraux pour survivre et sur le point de déposer le bilan en « *Chapter 11* » dans les mois suivants. Cette règle reflétait aussi les efforts déployés par les deux agences pour s'assurer que chaque constructeur automobile, quelle que soit sa gamme de produits, puisse respecter les nouvelles exigences strictes. Voir J. Freeman, « The Obama Administration's National Auto Policy: Lessons from the "Car Deal" », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 35, 2011, p. 343 (décrivant le processus unique de réglementation et les flexibilités offertes par l'EPA pour que les industriels se mettent en conformité avec les normes).

[215] Selon les estimations de l'EPA, ces normes permettront de réduire les émissions de GES des voitures et camions légers de 242 M de tonnes par an d'ici 2030, pour un total cumulé de près de 9 Md de tonnes d'ici 2050.

[216] Communiqué de presse, Maison-Blanche, *Presidential Memorandum Regarding Fuel Efficiency Standards*, 21 mai 2010.

[217] *2017 and Later Model Year Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emissions and Corporate Average Fuel Economy Standards; Final Rule*, 77 Fed. Reg. 62,624, 15 octobre 2012 (objectif de réduire les émissions de GES de 271 M de tonnes supplémentaires par an d'ici 2030, et de plus de 10,5 Md de tonnes au total d'ici 2050).

fourgonnettes et poids lourds. Une première phase de normes applicables aux poids lourds fut finalisée en septembre 2011[218], puis une seconde en 2016[219].

En l'espace de quatre années, ces quatre vagues de réglementation ont profondément transformé le paysage automobile aux États-Unis. En vertu de ces règles, les constructeurs automobiles étaient tenus de presque doubler le rendement énergétique moyen des voitures et camions neufs d'ici à 2025, entraînant une baisse de plus de 30 % des émissions du secteur des transports par rapport à 2005[220].

Avec la mise en œuvre de ces réglementations, l'EPA a non seulement atteint l'objectif des plaignants dans l'affaire *Massachusetts*. Les normes des phases I et II ont représenté une avancée majeure et reste, *« à ce jour, la politique climatique fédérale la plus importante jamais adoptée aux États-Unis »*[221]. Toutefois, ces actions ne concernaient que le secteur des transports, laissant la grande majorité des émissions américaines inchangées. Mais cela a soulevé une question plus complexe : *« dans quelle mesure le CAA pouvait-il servir de fondement juridique à la régulation des émissions provenant d'autres secteurs économiques ? »*[222] L'arrêt *Massachusetts* n'interprétait que la section 202 de la loi, mais la logique retenue laissait entendre que d'autres sections pouvaient également s'appliquer aux GES.

L'extension ambitieuse de la régulation climatique aux sources fixes. Aux États-Unis, les principales émissions de GES proviennent des « sources fixes » (*stationary sources*), selon la terminologie du CAA. Si le secteur des transports a, ces dernières années, dépassé celui de la production d'électricité en termes d'émission annuelles, les sources fixes représentaient encore 60 % des émissions totales de GES en 2019, contre 29 % pour les transports et 10 % pour l'agriculture. Ce vaste ensemble comprend les centrales électriques, les sites pétroliers et gaziers, les industries lourdes, ainsi que de nombreux bâtiments commerciaux ou publics, comme les hôpitaux, écoles et habitations.

---

[218] *Greenhouse Gas Emissions Standards and Fuel Efficiency Standards for Medium- and Heavy-Duty Engines and Vehicles*, 76 Fed. Reg. 57,106, 15 septembre 2011 (les réductions d'émissions attendues sont significatives de l'ordre de 270 M de tonnes).
[219] *Greenhouse Gas Emissions and Fuel Efficiency Standards for Medium- and Heavy-Duty Engines and Vehicles-Phase 2*, 81 Fed. Reg. 73,478, 25 octobre 2016 (ces normes, encore plus ambitieuses, visaient une réduction des émissions de 1,1 milliard de tonnes).
[220] C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.*
[221] *Ibid.*
[222] *Ibid.*

Dès 2002, plusieurs ONG ont soumis des pétitions exhortant l'EPA à réguler les émissions de GES des centrales électriques, en s'appuyant sur la section 111 du CAA, historiquement utilisée pour d'autres polluants atmosphériques. L'administration Bush rejeta ces demandes et publia en 2006 des normes actualisées pour les centrales électriques, sans y inclure les GES[223]. Durant les premières années de la présidence Obama, l'attention réglementaire resta concentrée sur les véhicules, sans initiative notable en matière de régulation des sources fixes. Comme indiqué précédemment, l'administration misait alors plutôt sur l'adoption d'une législation climatique globale, avec son « *plan A* » le projet de loi Waxman-Markey[224]. Cependant, à la mi-2010, alors que le projet de loi était toujours en discussion au Sénat mais semblait voué à l'échec, l'EPA publia une nouvelle réglementation, appelée la *Tailoring Rule*, destiné aux sources statiques de GES.

La *Tailoring Rule* et la régulation des émissions de GES par le biais de permis.

En 1977, le Congrès institua le programme de *Prevention of Significant Deterioration* (PSD)[225] dans le cadre du mécanisme de *New Source Review*, prévu au titre V du CAA. Ce programme impose aux nouvelles installations fixes, ou à celles subissant des modifications significatives, de démontrer, lors d'une procédure d'examen (généralement menée par les États sous délégation de l'EPA), qu'elles appliqueront la « meilleure technologie disponible » (*best available control technology*)[226] pour chaque polluant réglementé émis en quantités « significatives »[227].

Toutefois, l'application de ces dispositions aux GES posait une difficulté majeure : le seuil de « quantité significative » prévu par la loi. En effet, presque tous les bâtiments et installations du pays émettent des GES, souvent en quantités faibles. Le CAA n'accorde cependant à l'EPA aucune marge de manœuvre dans la définition de ce seuil, fixé par la loi à 100 ou 250 tonnes/an selon le type d'installation[228]. Ce seuil était pertinent pour des polluants classiques comme le dioxyde de soufre. Mais pour le CO_2, qui est produit en quantités beaucoup

[223] *Standards of Performance for Electric Utility Steam Generating Units, Industrial Commercial-Institutional Steam Generating Units, and Small Industrial-Commercial-Institutional Steam Generating Units*, 71 Fed. Reg. 9866, 17 février 2006.
[224] C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.*
[225] 42 U.S.C. § 7470 (énonçant les objectifs du programme *Prevention of Significant Deterioration*).
[226] 42 U.S.C. § 7475(a)(4) et § 7479(3) (définissant la *Best Available Control Technology* (BACT) comme *« une limitation des émissions fondée sur le degré maximal de réduction de chaque polluant soumis à régulation en vertu [du CAA] »*).
[227] 42 U.S.C. § 7602(j) (définissant une installation émettrice majeure comme ayant le potentiel d'émettre 100 tonnes par an de *« tout polluant »* atmosphérique).
[228] *Ibid.*

plus importantes, ce seuil impliquerait que des millions de sources jusqu'ici non concernées (comme des hôpitaux ou des immeubles d'habitation) seraient soumises aux obligations du programme PSD[229].

Face à cette impasse réglementaire, l'EPA adopta en 2010 la *Tailoring Rule*[230], qui visait à exclure temporairement les plus petits émetteurs de GES du champ du PSD. Cette règle ne modifia pas formellement les seuils légaux (ce qu'une agence administrative ne peut faire) mais adopta une lecture pragmatique du texte. L'agence avança deux arguments : d'une part, le principe de « résultats absurdes » (*absurd results*), selon lequel une interprétation littérale d'un texte menant à des conséquences absurdes doit être évitée ; d'autre part, celui de « nécessité administrative » (*administrative necessity*), qui admet une certaine flexibilité dans l'application de la loi lorsqu'une surcharge insurmontable est en jeu[231]. S'appuyant sur la jurisprudence *Chevron*, l'EPA a élevé les seuils, pour que seuls les émetteurs dépassant un seuil de 100 000 tonnes par an soient assujettis[232], ce qui limitait considérablement le champ des nouvelles obligations[233].

Le *Clean Power Plan* et la régulation ambitieuse des émissions du secteur électrique par les standards de performance. Les centrales électriques représentaient au début des années 2010 la plus grande source d'émission de GES dans l'économie américaine. Leur régulation, en plus des normes déjà en place pour les véhicules, permettait d'encadrer la majorité des émissions du pays. Cela faisait du CAA un vrai levier pour mener une politique

[229] L'agence a estimé que cette application littérale du seuil aurait entraîné plus de six millions nouveaux permis PSD, soit une explosion du volume administratif, chaque permis coûtant en moyenne 60 000 dollars.
[230] *Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas Tailoring Rule*, 75 Fed. Reg. 31,514, 3 juin 2010.
[231] *Utility Air Regulatory Group (UARG) v. EPA*, 573 U.S. 302 (2014) (*« Ces mesures étaient nécessaires, affirmait l'EPA, parce que le programme PSD et le titre V étaient conçus pour réguler 'un nombre relativement restreint de grandes sources industrielles', et exiger des permis pour toutes les sources dont les émissions de [GES] dépassent les seuils légaux étendrait radicalement ces programmes, les rendant à la fois ingérables et 'méconnaissables pour le Congrès qui les avait conçus' »*).
[232] Plus précisément, la *Tailoring Rule*, dans sa première étape (*Step One*), évita cette impasse en excluant initialement du programme PSD toutes les sources dont l'inclusion aurait reposé uniquement sur leurs émissions de GES. Les sources déjà soumises au programme PSD en raison d'émissions d'autres polluants réglementés (les *anyway sources*) restaient soumises à l'analyse BACT pour leurs émissions de GES, mais seulement si celles-ci dépassaient 75 000 tonnes par an. Lors de la deuxième étape (*Step Two*), entamée un an plus tard en 2011, des sources pouvaient être intégrées au programme PSD sur la seule base de leurs émissions de GES, mais uniquement si elles dépassaient 100 000 tonnes par an. Une troisième étape (*Step Three*), visant à abaisser ces seuils, fut évoquée dans la règle, sans que l'EPA n'en précise les modalités.
[233] Nous verrons dans le titre suivant que cette réglementation fut annulée par la Cour suprême en 2014 dans l'arrêt *UARG v. EPA* (2014), *op. cit.*

climatique globale, ou du moins sérieuse. Sans cette régulation du secteur de l'électricité, on n'aurait eu qu'une réponse partielle au problème.

Bien que les sources nouvelles et existantes soient toutes deux soumises à des normes de performance, les modalités diffèrent sensiblement. Alors que l'EPA fixe elle-même les normes de performance pour les sources nouvelles (section 111(b)), les dispositions concernant les sources existantes (section 111(d)) attribuent des rôles importants tant à l'EPA qu'aux États dans le processus d'établissement des normes. L'EPA identifie ce qu'elle considère comme le « meilleur système de réduction des émissions » (*Best System of Emissions Reduction*, BSER), en tenant compte des coûts, des effets sanitaires et des besoins énergétiques. Elle émet ensuite des lignes directrices sur les émissions, indiquant le niveau de réduction possible grâce à l'application de ce BSER[234]. Les États sont ensuite chargés d'adopter des normes conformes à des lignes directrices (*guidelines*), à travers leurs *State Implementation Plans* (SIPs), qu'ils soumettent à l'approbation de l'EPA[235].

Bien que l'EPA travaillait sans aucun doute sur des normes de performance pour les centrales électriques dès la fin de 2010[236], en 2013, le président Obama présente son *Climate Action Plan*, qui charge explicitement l'EPA d'établir des normes de réduction des émissions pour le secteur électrique[237]. Les normes de performance pour les nouvelles centrales ont été finalisées en août 2015, et celles pour les centrales existantes ont suivi en octobre[238]. Dans un discours annonçant les réglementations, le président Obama les a qualifiées de *« mesure la plus*

[234] 42 U.S.C. § 7411(a).

[235] Les SIPs sont des plans juridiquement contraignants que les États doivent soumettre à l'EPA en vertu du *CAA* (42 U.S.C. § 7410), afin de démontrer comment ils respecteront les normes nationales de qualité de l'air. Une fois approuvé, un SIP a valeur de droit fédéral applicable localement ; en cas de carence ou d'insuffisance, l'EPA peut imposer un *Federal Implementation Plan*. C'est SIPs étaient au cœur de la mise en œuvre des normes d'émission pour les centrales existantes du CPP, dès lors que l'EPA fixé un plafond d'émission adopté à chaque État, ce dernier avait alors une grande flexibilité pour atteindre les objectifs.

[236] Certains États et des ONG avaient déjà attaqué l'EPA en 2006 pour ne pas avoir inclus le CO_2 dans les *New Source Performance Standards* applicables aux centrales électriques. En 2010, l'agence signa un accord s'engageant à le faire pour éteindre la procédure. *New York v. EPA*, 443 F.3d 880 (D.C. Cir. 2006) (décidant qu'un État pouvait intenter une action pour contraindre l'EPA à limiter les émissions de CO_2 des nouvelles centrales électriques). L'EPA avait engagé une procédure réglementaire pour les nouvelles sources en 2012, mais la retira ensuite pour reproposer des normes à la fois pour les sources nouvelles et existantes.

[237] *Power Sector Carbon Pollution Standards, Memorandum for the Administrator of the Environmental Protection Agency*, 78 Fed. Reg. 39,535, 25 juin 2013.

[238] *Standards of Performance for Greenhouse Gas Emissions from New, Modified, and Reconstructed Stationary Sources: Electric Utility Generating Units*, 80 Fed. Reg. 64,510, 23 octobre 2015 ; *Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units*, 80 Fed. Reg. 64,662, 23 octobre 2015 (ensemble ces deux règlements forment le *Clean Power Plan*, CPP).

importante jamais prise par l'Amérique dans la lutte contre le changement climatique mondial »[239].

Le principe général qui sous-tend le programme des « normes de performance applicables aux nouvelles sources » (*New Source Performance Standards*, NSPS) est que les nouvelles installations, ou celles faisant l'objet de modifications majeures, doivent se conformer à des normes d'émission de plus en plus strictes au fil du temps[240]. Les NSPS se distinguent du programme de PSD, et plus précisément de la *Tailoring Rule*, en deux points essentiels : i) les normes NSPS sont établies par l'EPA, et non par les États ; ii) elles s'appliquent de manière uniforme à l'ensemble des catégories industrielles telles que définies par l'EPA, contrairement aux normes du PSD, qui sont déterminées au cas par cas pour chaque source individuelle[241]. Pour les nouvelles centrales au charbon, les normes NSPS ont de *facto* rendu leur construction économiquement non-viable, en imposant des seuils inaccessibles sans recours à la technologie de captage et stockage du carbone (*Carbon Capture and Storage*, CCS). Toutefois, malgré leur ambition apparente, ces exigences se révélèrent limitées dans leur portée effective. L'EPA elle-même avait estimé que ces normes ne produiraient aucune réduction effective des émissions et n'engendreraient que peu ou pas de bénéfices nets, dès lors qu'aucune nouvelle centrale au charbon ne serait construite, même en l'absence de ce dispositif.

Si les normes d'émission de CO_2 pour les nouvelles centrales électriques peuvent être nécessaires en tant que mesure de précaution[242], leur importance réside surtout dans leur rôle de fondement juridique pour la régulation des émissions des centrales existantes. Il s'agit du parc le plus ancien et le plus polluant du pays, responsable de près de 40 % des émissions nationales de CO_2[243]. Le Congrès a largement exempté ce parc existant des nombreuses obligations prévues par le CAA[244]. L'idée était que ces installations, coûteuses à moderniser

[239] Communiqué de presse, Maison-Blanche, *Remarks by the President in Announcing the Clean Power Plan*, 3 août 2015.
[240] 42 U.S.C. § 7411.
[241] Comparé au programme NSPS, le programme PSD est beaucoup moins uniforme. Sa mise en œuvre par les États permet une plus grande variation, non seulement entre États, mais aussi entre sources relevant d'une même catégorie, puisque les régulateurs étatiques déterminent la BACT au cas par cas, à l'échelle de chaque installation. Le programme PSD reste par ailleurs de portée limitée : les États traitent généralement moins de trois cents demandes de permis PSD par an. En revanche, le programme NSPS, piloté au niveau fédéral et applicable à des catégories entières de sources, constitue un levier bien plus important de réduction des émissions que le programme PSD, qui en plus était difficile à mettre en œuvre administrativement.
[242] Elles ne sont utiles qu'afin d'éviter la construction d'une nouvelle génération de centrales au charbon dans l'hypothèse où le prix du gaz naturel remonterait, rendant à nouveau compétitive la production au charbon.
[243] La production d'électricité représente 38,6 % des émissions américaines de CO_2 du secteur de l'énergie.
[244] B. R. Huber, « Transition Policy in Environmental Law », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 35, 2011, p. 91 (décrivant le régime de *« droits acquis »* accordé aux centrales à charbon par la réforme de 1977 du CAA comme l'une des *« erreurs les plus flagrantes »* du droit de l'environnement).

(via un *repowering*)[245], seraient de toute façon mises hors service dans un délai raisonnable. Ainsi, pour les centrales existantes, le *Clean Power Plan* fixait des objectifs de réduction des émissions propres à chaque État. Ces objectifs étaient exprimés en intensité carbone (c'est-à-dire en livres de CO_2 par MWh), et variaient fortement d'un État à l'autre. Pour définir ces objectifs, l'EPA évaluait la capacité de chaque État à les atteindre à travers la combinaison de quatre « blocs de construction » (*building blocks*) identifiés par l'agence, à savoir : i) l'amélioration de l'efficacité des centrales au charbon, ii) la substitution du charbon par le gaz naturel, iii) le développement de nouvelles capacités de production renouvelable (éolien et solaire), et iv) la maîtrise ou la réduction de la demande en électricité[246].

L'enjeu juridique majeur lié aux centrales existantes porte sur l'interprétation de la notion de *« meilleur système de réduction des émissions »*, telle que définie à la section 111(a). La question est de savoir si cette expression doit être strictement limitée aux mesures pouvant être mises en œuvre directement sur le site de chaque unité de production (approche dite « *within fenceline* »), ou si elle peut également inclure des actions à une échelle plus large, englobant l'ensemble du système électrique (« *beyond fenceline* »), telles que le recours accru aux énergies renouvelables par substitution de production. L'EPA a opté pour cette seconde interprétation, estimant qu'elle permet la mise en œuvre de stratégies de réduction plus ambitieuses et efficaces[247].

Selon les projections de l'EPA, le *Clean Power Plan* (CPP) devait permettre une réduction annuelle des émissions de GES du secteur électrique de l'ordre de 375 millions de tonnes métriques d'ici 2030, soit une baisse de 32 % par rapport aux niveaux de 2005. Cette réduction, bien que substantielle, était inférieure à celle attendue des normes applicables aux

[245] Cela, sauf si les installations modifient leur équipement d'une manière qui augmente significativement les émissions, auquel cas elles déclenchent une *new source review* au titre du programme PSD.
[246] Le règlement de l'EPA offrait une grande flexibilité la mise en conformité des États. Ceux-ci peuvent atteindre les objectifs de multiples manières, présentées par l'EPA : modernisation des équipements dans les centrales à charbon, fermeture de certaines unités au charbon, report de la mise hors service de centrales nucléaires, augmentation de l'utilisation des unités à gaz existantes, mise en œuvre de standards d'énergie renouvelable ou encore promotion de programmes d'efficacité énergétique. Les États peuvent également adopter des stratégies de marché, y compris des systèmes de plafonnement et d'échange, déposer des plans interétatiques et rejoindre des mécanismes de marché régionaux s'ils le souhaitent.
[247] Ce débat est d'autant plus important que les possibilités de réduction des émissions de CO_2 à la source sont souvent très limitées et peu rentables pour les anciennes centrales, notamment au charbon (sauf CCS). En revanche, il existe des solutions pour réduire les émissions du secteur électrique dans son ensemble, en adoptant une approche systémique. L'EPA a adopté cette seconde approche, d'autant plus justifiée que le système électrique est interconnecté : des mesures prises en dehors d'une unité de production donnée peuvent en effet entraîner indirectement une baisse de la demande pesant sur cette unité, et donc une réduction de ses émissions. Voir C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.* (qui discute de ces deux interprétations de la notion et des implications systématiques de l'interprétation retenue par l'agence).

véhicules à moteur. Les Phases I et II des normes automobiles devaient permettre une réduction de 513 millions de tonnes par an d'ici 2030, soit 138 millions de plus que le CPP. Mais au-delà de ces chiffres, les deux programmes présentaient des différences importantes.

Les réductions prévues dans le cadre du CPP ne devaient intervenir qu'à partir des années 2020, et principalement dans la seconde moitié de la décennie. En revanche, les normes applicables aux véhicules produisaient des effets immédiats, dès l'entrée en circulation des véhicules concernés, les réductions d'émission s'échelonnant ensuite sur toute la durée de vie de ces véhicules, et ce, jusque dans les années 2030, voire au-delà[248]. Mais, en fait, le CPP n'aura jamais été mis en œuvre. Il a d'abord été suspendu par la Cour suprême dès 2016[249], puis annulé par l'administration Trump en 2017[250], avant même que l'EPA n'ait validé un seul plan d'État. Comme toute réglementation majeure émise par l'EPA, le CPP a fait l'objet de contentieux juridiques initiés par divers États et groupes industriels.

***

Au terme de cette première séquence, une dynamique se dessine : longtemps cantonnée à un rôle d'expertise scientifique, l'EPA est progressivement parvenue à devenir moteur dans la gouvernance climatique américaine, dans un contexte d'inaction du Congrès[251]. L'agence a alors cherché à interpréter le CAA à l'aune de l'actualité des enjeux climatiques, largement

[248] Les réductions prévues dans le cadre du CPP ne devaient intervenir qu'à partir des années 2020. Les normes pour les véhicules, en revanche, produisaient des effets immédiats, dès la mise sur le marché des véhicules concernés, les réductions d'émissions s'échelonnant ensuite sur toute la durée de vie de ces véhicules. Or, comme les GES s'accumulent dans l'atmosphère, plus les réductions d'émissions ont lieu tôt, plus elles sont efficaces.
[249] *West Virginia v. EPA*, 577 U.S. 1126 (2016) (ordonnance de sursis). En février 2016, avec le vote déterminant du juge Scalia, la Cour suprême, dans une décision partagée (5-4), prit la mesure exceptionnelle de suspendre le CPP avant même que la D.C. Circuit n'ait eu l'occasion de se prononcer, empêchant ainsi son entrée en vigueur.
[250] *Promoting Energy Independence and Economic Growth*, Executive Order n° 13,783, 31 mars 2017 ; *Repeal of the Clean Power Plan; Emission Guidelines for Greenhouse Gas Emissions From Existing Electric Utility Generating Units; Revisions to Emission Guidelines Implementing Regulations*, 84 Fed. Reg. 32,520 (2019).
[251] J. Freeman et D. B. Spence, « Old Statutes, New Problems », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 163, 2014, p. 1. Ce problème n'est pas spécifique au climat car plusieurs lois environnementales adoptées dans les années 1970, apparaissent aujourd'hui inadaptées face aux enjeux contemporains. Le *Clean Water Act*, centré historiquement sur la pollution industrielle, peine à répondre aux problématiques d'étalement urbain ou de dégradation des écosystèmes marins. L'*Endangered Species Act*, inchangé depuis 1988, repose sur des hypothèses désormais discutées, notamment l'idée que seules certaines espèces identifiables sont menacées et que des programmes ciblés suffisent à assurer leur sauvegarde. D'autres textes emblématiques, tels que le NEPA (adopté en 1970 et modifié pour la première fois de manière significative en 2023) ou le TSCA (non révisé depuis 1976 dans ses dispositions centrales), illustrent également cette obsolescence normative. Si certaines lacunes peuvent être comblées par l'action des agences, nombre d'analystes s'accordent sur la nécessité d'un *aggiornamento* législatif de fond, que seul le Congrès est en mesure d'opérer.

absents des intentions initiales du législateur de 1970. La décision *Massachusetts* en 2007, suivie de l'adoption du *Finding* en 2009, ont constitué deux jalons déterminants.

Ce basculement ouvre une nouvelle phase sous la présidence d'Obama, marquée par l'adoption d'une série de normes concernant les deux principaux secteurs émetteurs de GES : les transports et la production d'électricité. S'appuyant sur le titre II du CAA, elle introduit d'abord des normes d'émission et de consommation pour les véhicules (*Tailpipe Rule*), puis étend son action aux sources fixes en mobilisant le titre I, avec des instruments tels que la *Tailoring Rule* pour l'octroi des permis, et le CPP pour les centrales électriques.

Mais cette montée en puissance par le biais de l'exécutif rencontre rapidement les limites de l'ordre constitutionnel américain. En étirant l'interprétation du CAA pour répondre à des enjeux climatiques contemporains, l'EPA ouvre un débat plus large sur la portée de ses compétences déléguées, la séparation des pouvoirs, et la place de l'État administratif aux États-Unis. Les grandes initiatives réglementaires de la période 2009-2016, que l'on aurait pu attendre d'un Congrès actif, émanent presque exclusivement de l'agence. Ce pilotage de la gouvernance climatique par l'exécutif suscite un retour de balancier : les grands règlements de l'EPA adoptées se trouvent contestées devant les cours fédérales, et leur validité dépend désormais de la manière dont la Cour suprême interprète un texte ancien. C'est à l'examen de cette inflexion judiciaire que se consacre désormais le Titre II.

***

TITRE II – Le reflux du pouvoir normatif de l'EPA face à la jurisprudence de la Cour suprême

Dans ce contexte d'action unilatérale de l'exécutif, c'est le pouvoir judiciaire (et tout particulièrement la Cour suprême) qui s'est progressivement affirmé comme principal contre-pouvoir. Depuis la fin des années 2010, et plus nettement encore depuis 2022, les juridictions fédérales ont entrepris de redéfinir les limites juridiques du pouvoir réglementaire de l'agence, en s'appuyant sur des doctrines d'interprétation plus exigeantes du CAA.

Cette séquence judiciaire appelle un double éclairage. Il convient d'abord d'identifier les principaux arrêts ayant restreint le champ d'action de l'EPA, et de comprendre les raisonnements juridiques et constitutionnels qui les sous-tendent (**Chapitre 1**). Il importe ensuite d'examiner les leviers qui demeurent à la disposition de l'agence pour agir dans ce nouveau cadre juridique (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 – L'encadrement jurisprudentiel du pouvoir normatif de l'EPA

« Vieille loi, nouveaux défis ». La gouvernance horizontale d'une politique publique repose sur l'interaction complexe entre les trois pouvoirs. Or, lorsque le pouvoir législatif reste silencieux face à de nouveaux enjeux, les agences fédérales se trouvent en première ligne pour adapter des cadres juridiques anciens à des problématiques inédites. Comme l'ont analysé Jody Freeman et David Spence[252], les agences sont amenées à faire des choix juridiques et politiques délicats pour adapter un texte ancien à des défis contemporains, dans un environnement stratégique marqué par le blocage du Congrès.

Dans ce cadre, le contentieux climatique apparaît comme un terrain d'observation privilégié car, comme l'ont souligné plusieurs auteurs, le droit climatique américain s'est largement construit « par défaut » (*by default*)[253]. La manière dont les cours fédérales (et en

[252] J. Freeman et D. B. Spence, « Old Statutes, New Problems », *op. cit.* (expliquant comment les agences fédérales confrontées à de nouveaux défis réglementaires rencontrent souvent des problèmes d'adéquation avec des lois plus anciennes, ce qui les oblige à porter des jugements juridiques et politiques délicats face au silence du Congrès ; leur étude examine le domaine de la politique climatique de l'EPA et celui de la modernisation du réseau électrique la *Federal Energy Regulatory Commission*, FERC).

[253] H. M. Osofsky et J. Peel, « Litigation's Regulatory Pathways and the Administrative State: Lessons from U.S. and Australian Climate Change Governance », *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 25, 2013, p. 207.

particulier la Cour suprême) répondent aux initiatives de l'EPA constitue aujourd'hui l'un des éléments les plus déterminants dans l'évolution de la gouvernance climatique aux États-Unis. Ces cours doivent elles-mêmes adopter une posture (accommodante, neutre, hostile…). *« Faut-il interpréter strictement les lois anciennes, au risque de figer l'action publique en attendant une hypothétique intervention du Congrès ? Ou au contraire reconnaître l'incapacité croissante du pouvoir législatif à actualiser les textes, et accorder aux agences une marge d'action élargie ? »*[254] Cette problématique se traduit très concrètement dans les doctrines mobilisées par les juges pour encadrer le pouvoir des agences, et l'arrêt *Chevron* de 1984 était, à ce titre, fondamental, avant sa remise en cause en 2024.

Le cadre *Chevron* comme fondement de la déférence administrative. L'importance de l'EPA parmi les agences fédérales est illustrée par son rôle central dans l'arrêt de principe rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council*[255]. Dans cette affaire, la Cour a confirmé la légalité de l'interprétation que l'EPA avait donnée du terme « source » tel qu'utilisé dans le CAA. Cette interprétation autorisait, dans le cadre des dispositions relatives au PSD, le regroupement ou la compensation des émissions à l'échelle de l'installation entière, selon ce qui est communément appelé la « *bubble rule* »[256].

L'arrêt *Chevron « a transformé le contrôle juridictionnel des interprétations administratives des lois fédérales »*[257]. Ce cadre, connu sous le nom de « doctrine Chevron », oblige le juge à faire preuve de déférence envers l'interprétation d'une disposition législative ambiguë par l'agence chargée de son application, dès lors que cette interprétation est jugée raisonnable[258]. La méthode suivie repose sur une analyse en deux étapes. Dans un premier temps, le juge doit, au moyen des outils traditionnels d'interprétation du droit, déterminer si le Congrès s'est exprimé de manière claire sur la question juridique en cause. Si tel est le cas, l'intention du législateur doit être mise en œuvre strictement. En revanche, si la loi apparaît silencieuse ou ambiguë quant à la question posée, le juge doit alors, dans un second temps, se

[254] J. Freeman et D. B. Spence, « Old Statutes, New Problems », *op. cit.*
[255] *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council* (1984), *op. cit.*
[256] En vertu de cette *bubble rule*, lorsqu'une installation est modifiée d'une manière qui entraîne une augmentation des émissions, celle-ci peut compenser cette hausse par une réduction équivalente ailleurs dans le périmètre de l'installation. Ainsi, le calcul de l'augmentation nette des émissions, déterminant l'obligation d'obtenir un permis préalable, s'effectuerait à l'échelle de l'ensemble de l'installation et non de chaque unité individuelle.
[257] J. Czarnezki, « An Empirical Investigation of Judicial Decisionmaking, Statutory Interpretation, and the Chevron Doctrine in Environmental Law », *University of Colorado Law Review*, vol. 79, 2008, p. 767.
[258] D. Fairgrieve et F. Lichère, « Chevron viewed from France », *Balkanization*, blog, 5 octobre 2023 (les auteurs soulignent qu'en droit français, bien qu'il puisse parfois être accordé un certain poids à l'interprétation initiale de l'administration, notamment dans des domaines techniques, cela demeure fondamentalement distinct de la notion de « déférence », le juge français conservant toujours le dernier mot quant à l'interprétation du droit).

demander si l'interprétation retenue par l'agence est raisonnable. Si elle l'est, il doit la valider, même si le juge, agissant seul, aurait interprété la loi différemment.

Pour reprendre les termes du professeur Thomas Merrill de l'Université de Columbia, l'un des cinq juristes les plus cités sur *Westlaw*, « *il n'est pas exagéré de dire que Chevron est […] l'une des rares décisions — aux côtés de Marbury v. Madison*[259]*, Brown v. Board of Education*[260] *et Roe v. Wade*[261] *— qui nourrissent une réflexion collective continue sur le rôle des juridictions et, plus largement, du droit dans la gouvernance de notre société »*[262]. La logique sous-jacente de cette gouvernance repose sur plusieurs hypothèses d'ordre institutionnel et politique[263]. Tout d'abord, l'ambiguïté d'un texte législatif est perçue comme une délégation implicite de pouvoir interprétatif à l'agence compétente. Il est également présumé que les agences disposent d'une expertise technique supérieure à celle des juridictions pour mettre en œuvre les textes qu'elles administrent. Et parce que ces agences relèvent du pouvoir exécutif et sont rattachées à l'autorité politique, elles sont considérées comme plus directement responsables devant le pouvoir démocratique et, à ce titre, plus légitimes pour opérer des choix de politique publique[264].

Et parce que la doctrine *Chevron* imposait une déférence à l'expertise des agences, elle a profondément modifié le fonctionnement de l'EPA en ouvrant un véritable *« espace de décision politique »*, c'est-à-dire *« une zone de discrétion interprétative admissible, à l'intérieur de laquelle plusieurs décisions possibles de l'agence pouvaient être juridiquement défendables à des degrés divers »*[265]. Autrement dit, *Chevron* a légitimé l'idée selon laquelle l'interprétation d'un texte par une agence pouvait reposer sur des considérations de politique publique, et non exclusivement sur une nécessité juridique. Ce principe est particulièrement pertinent dans le contexte du CAA (c'est même le texte en cause dans le fond de l'affaire). Comme nous l'avons

---

[259] *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803) (consacrant le principe du contrôle de constitutionnalité des lois).
[260] *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954) (déclarant inconstitutionnelle la ségrégation raciale dans les écoles publiques).
[261] *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973) (reconnaissant le droit constitutionnel à l'avortement, fondé sur le droit à la vie privée protégé par le quatorzième amendement) ; *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*, 597 U.S. ___ (2022) (qui met fin à la reconnaissance fédérale du droit à l'avortement).
[262] T. W. Merrill, « The Story of Chevron: The Making of an Accidental Landmark », *Administrative Law Review*, vol. 66, 2014, p. 253.
[263] C. R. Sunstein, « Is Tobacco a Drug? Administrative Agencies as Common Law Courts », *Duke Law Journal*, vol. 47, 1998, p. 1013 (soutenant que l'interprétation de la loi relève légitimement *« d'une tâche administrative, non judiciaire »*, et *Chevron* s'inscrivant en partie dans une *« vision wilsonienne »* où les agences disposent d'une expertise supérieure tant sur le contenu des lois habilitantes que sur *« leur contexte politique et stratégique »*).
[264] *Ibid.*
[265] E. Donald Elliott, « Chevron Matters: How the Chevron Doctrine Redefined the Roles of Congress, Courts and Agencies in Environmental Law », *Villanova Environmental Law Journal*, vol. 16, 2005, p. 1.

vu précédemment, bien que le texte soit relativement détaillé, il date de 1970 et a été amendé en 1977 et 1990, bien avant que le changement climatique ne devienne une priorité politique. L'EPA a donc dû interpréter des termes comme « polluant de l'air », « source » ou « meilleur système de réduction » pour intégrer les GES dans son champ d'action. Comme cela a pu être démontré, l'EPA a interprété le CAA de manière stratégique (en s'inscrivant dans une orientation politique donnée qui était celle de la présidence d'Obama et de son *Climate Action Plan*).

L'offensive intellectuelle contre l'« État administratif ». Dès son origine, toutefois, le cadre établi par la doctrine *Chevron* a fait l'objet de critiques, certains y voyant un transfert excessif de pouvoir aux agences administratives dans l'interprétation des lois. Déjà un ancien responsable de l'administration Reagan affirmait que *« depuis dix ans, nous vivons dans une bulle temporelle environnementale. L'EPA et ses sbires […] se sont arrogé un monopole absolu pour inonder l'économie américaine de réglementations, de contentieux et de coûts de conformité sans rapport avec l'ampleur réelle des problèmes environnementaux »*[266]. Les grandes lois environnementales agiraient comme des *« chèques en blanc »*, permettant à de *« jeunes juristes ambitieux et à des zélotes confortablement installés à l'EPA de priver l'industrie américaine de fonds pourtant essentiels à l'investissement, à la modernisation et à la création d'emplois »*[267].

Craig Green retrace dans son article « Deconstructing the Administrative State » l'évolution historique et doctrinale de cette remise en cause. Il note que, dès la fin des années 2000 et plus nettement après la réélection de Barack Obama en 2012, une partie croissante des juges[268] et professeurs de droit souvent conservateurs, commence à dénoncer la doctrine *Chevron*, qu'ils accusent de favoriser un État bureaucratique échappant au contrôle démocratique. La professeure Gillian Metzger a ainsi relevé que *« des groupes conservateurs ont déployé des efforts soutenus pour encourager des critiques académiques visant les caractéristiques fondamentales de l'administration publique moderne, efforts qui ont fourni l'ossature intellectuelle des controverses doctrinales actuelles »*[269]. Il semblerait que le point

[266] C. Green, « Deconstructing the Administrative State », *op. cit.* (l'auteur rapporte les dires).
[267] *Ibid.*
[268] J. Zengerle, « How the Trump Administration Is Remaking the Courts », *The New York Times Magazine*, 22 août 2018 (décrivant le processus de nomination judiciaire sous l'administration Trump et le rôle joué par la *Federalist Society*).
[269] G. Metzger, « The Roberts Court and Administrative Law », *op. cit.* (l'auteure cite J. Mayer, *Dark Money: The Hidden History of the Billionaires Behind the Rise of the Radical Right*, 2016, pour illustrer le rôle du financement par la famille Koch d'organisations politiques opposées à l'administration publique).

de bascule dans la critique de la doctrine Chevron soit précisément le recours intensif par l'administration Obama à l'EPA pour traiter du changement climatique[270].

« L'un des facteurs les plus déterminants dans la contestation actuelle du droit administratif est la Cour Roberts elle-même »[271]. Dans son opinion dissidente restée célèbre sur *City of Arlington* de 2013[272], le président de la Cour suprême John Roberts a cité James Madison[273] afin de dénoncer la tendance des agences modernes à cumuler les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, y voyant là *« la définition même de la tyrannie »*. Roberts s'est inquiété du fait que *« l'État administratif exerce un pouvoir immense et touche à presque tous les aspects de la vie quotidienne »*, à un niveau que *« les Pères fondateurs étaient loin d'avoir anticipé »*, alors même que de nouvelles agences et réglementations, toujours plus lourdes, continuent de se développer[274]. Roberts critique vigoureusement l'excès de réglementation, évoquant les *« milliers de pages de règlements »* et les *« centaines d'agences fédérales s'immisçant dans les moindres recoins de la vie quotidienne »*.

Le juge Neil Gorsuch, figure centrale de ce mouvement[275], s'est distingué dès 2016 par une opinion marquante dans *Gutierrez-Brizuela v. Lynch*[276], dans laquelle il qualifie Chevron d'*« expérimentation constitutionnelle ratée »*. Il observe que *« la bureaucratie exécutive absorbe une part considérable des pouvoirs essentiels du législatif et du judiciaire, concentrant ainsi le pouvoir fédéral »*, et que *« peut-être est-il temps d'affronter ce colosse »*. Il estime que la déférence *Chevron* accordée aux agences viole l'article III de la Constitution en transférant au pouvoir exécutif des fonctions d'interprétation de la loi (relevant du judiciaire) au mépris de l'indépendance du juge. D'autres juges conservateurs comme Clarence Thomas[277], Antonin

---

[270] G. Metzger, « The Supreme Court, 2016 Term — Foreword: 1930s Redux: The Administrative State Under Siege », *Harvard Law Review*, vol. 131, 2017, p. 1 (décrivant *« l'expansion réglementaire et administrative nationale intervenue sous la présidence Obama »* comme le *« déclencheur »* des attaques conservatrices contre l'État administratif et la doctrine *Chevron*). Comme nous le verrons, ce sont paradoxalement les propres actions de l'EPA en matière climatique qui seront à l'origine d'une jurisprudence sceptique vis-à-vis des pouvoirs des agences.

[271] G. Metzger, « The Roberts Court and Administrative Law », *op. cit.*

[272] *City of Arlington, Tex. v. FCC*, 133 S. Ct. 1863 (2013) (Roberts, opinion dissidente).

[273] J. Madison, *The Federalist Papers*, lettre n°47 (1788).

[274] Voir également *Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau*, 591 U.S. 197 (2020) (où Roberts cite à l'appui de son analyse historique de la séparation des pouvoirs, des lettres de George Washington au comte de Moustier et de James Madison à Thomas Jefferson, une déclaration de Madison au Congrès, ainsi que la « Décision de 1789 » du Congrès).

[275] C. Green, « Deconstructing the Administrative State », *op. cit*. (ses positions hostiles à l'État administratif devinrent rapidement un point central de son audition au Sénat pour sa nomination à la Cour suprême).

[276] *Gutierrez-Brizuela v. Lynch*, 834 F.3d 1142 (10th Cir. 2016) (Gorsuch, opinion concordante).

[277] Le juge Thomas rédigea en 2015 trois opinions contestant la doctrine, développant une analyse historique approfondie, s'appuyant sur le sens originel de la Constitution. Voir *Perez v. Mortgage Bankers Association*, 135 S. Ct. 1199 (2015) ; *Michigan v. EPA*, 135 S. Ct. 2699 (2015) ; *Department of Transportation v. Association of American Railroads*, 575 U.S. 43 (2015) (Thomas, opinion concordante) (*« Nous avons supervisé et entériné la*

Scalia[278], puis Anthony Kennedy[279] ont exprimé des positions convergentes, fondées sur une conception rigide de la séparation des pouvoirs et une défiance croissante envers les logiques de délégation législative.

Ce « scepticisme judiciaire » à l'égard du gouvernement administratif peut être qualifié d'« anti-administrativisme », comme l'a fait Metzger[280]. Il se caractérise par une approche *« résolument constitutionnelle, marquée par un formalisme et un originalisme rigoureux dans l'interprétation de la séparation des pouvoirs, une méfiance profonde envers la bureaucratie, et un recours accru aux tribunaux pour protéger les individus contre les excès de l'administration et rétablir l'ordre constitutionnel tel qu'il aurait été conçu à l'origine »*[281].

Craig Green démontre toutefois que cette position est loin d'être neutre[282]. Il souligne qu'elle émerge non d'un consensus constitutionnel ancien, mais d'un alignement idéologique circonstanciel : elle s'ancre dans un contexte de polarisation politique où les agences fédérales, perçues comme plus progressistes (notamment sur l'EPA sur le climat), deviennent les cibles[283]. Il met ainsi en lumière l'inconsistance historique de cette posture : les mêmes conservateurs qui voyaient dans *Chevron* un rempart contre l'interventionnisme dans les années 1980, y voient désormais un cheval de Troie de la régulation climatique[284]. Le revirement doctrinal n'est donc pas un simple réajustement juridique, mais une véritable entreprise de « *déconstruction de l'État administratif »*, pour reprendre la formule du conseiller de Trump, Steve Bannon[285].

Mais il n'en reste que le « *trait marquant de l'anti-administrativisme de la Cour Roberts résidait dans son caractère essentiellement rhétorique. Bien que plusieurs juges aient tenu des propos alarmistes sur une bureaucratie nationale incontrôlée, les attaques les plus virulentes*

---

croissance d'un système administratif qui concentre le pouvoir de faire les lois et celui de les appliquer entre les mains d'un vaste appareil administratif incontrôlable… »).

[278] G. Metzger, « The Roberts Court and Administrative Law », *op. cit.* (les juges Scalia et Thomas *« ont effectué un revirement complet dans leur approche du droit administratif, rédigeant des attaques contre des décisions en droit administratif qu'ils avaient eux-mêmes défendues quelques années plus tôt. »*).

[279] *Pereira v. Sessions*, 138 S. Ct. 2105 (2018) (considérant comme *« préoccupante »* la *« déférence réflexe »* manifestée dans certaines applications de la doctrine *Chevron*).

[280] G. Metzger, « The Supreme Court, 2016 Term », *op. cit.*

[281] G. Metzger, « The Roberts Court and Administrative Law », *op. cit.*

[282] C. Green, « Deconstructing the Administrative State », *op. cit*.

[283] *Ibid.*

[284] *Ibid.* A l'origine, *Chevron* était généralement perçue comme une doctrine favorable à la dérégulation sous les administrations Reagan et Bush. Par exemple, la *bubble rule* de l'EPA en cause dans l'arrêt *Chevron* visait à autoriser des compensations d'émissions entre unités d'une même installation, de sorte que certaines unités individuelles normalement soumises à un permis PSD ne l'étaient plus. Voir R. Thompson, « Environmental Conflicts in the 1980s », *op. cit.*

[285] P. Rucker et R. Costa, « Bannon Vows a Daily Fight for "Deconstruction of the Administrative State" », *op. cit.*

contre la constitutionnalité de l'État administratif et contre le droit administratif en général se sont majoritairement cantonnées aux opinions concordantes et dissidentes »[286]. Mais à partir de 2014, et plus encore par la suite, dans plusieurs décisions, la Cour suprême a débuté une certaine inflexion jurisprudentielle, notamment vis-à-vis des pouvoirs de l'EPA.

L'annulation partielle de la *Tailoring Rule* et la genèse de la *Major Questions Doctrine* dans la décision *UARG* de 2014. C'est ainsi qu'en 2014, des groupes industriels et plusieurs États ont contesté devant la D.C. Circuit l'ensemble des premières mesures réglementaires prises par l'EPA en matière de GES[287]. Dans une décision *per curiam* (pas de dissidence), la Cour d'appel a rejeté les requêtes[288] et la Cour suprême a accordé un *certiorari* limité à une seule question : savoir si l'*Endangerment finding* concernant *les* GES émis par les véhicules entraînait nécessairement l'application des obligations de permis des programmes PSD pour les sources fixes majeures.

Dans une opinion majoritaire rédigée par le juge Scalia[289], la Cour a conclu que l'EPA avait commis une erreur en estimant que la régulation des émissions des véhicules au titre de la section 202 du CAA entraînait automatiquement l'assujettissement de toutes les sources fixes majeures de GES aux exigences des permis PSD. Selon la Cour, l'expression *« tout polluant de l'air »* (*any air polluant*) devait être interprétée contextuellement dans chaque programme du CAA. La Cour a également invalidé la tentative de l'agence de réécrire, par voie réglementaire, les seuils numériques clairs fixés par la loi, rejetant au passage l'argument de *« nécessité administrative »* avancé par l'EPA. La Cour affirme également une nouvelle exigence à l'égard de l'agence : il ne suffit plus que leur interprétation soit *« raisonnable »* au sens de *Chevron* ; elle doit également être compatible avec l'intention présumée du Congrès lorsqu'elle souhaite réguler *« une part significative de l'économie américaine »*[290]. Parallèlement, la Cour a jugé que lorsqu'une source est déjà réglementée en raison de ses émissions d'un polluant autre que

[286] G. E. Metzger, « The Supreme Court, 2016 Term », *op. cit.*
[287] *Coalition for Responsible Regulation, Inc. v. EPA*, 684 F.3d 102 (D.C. Cir. 2012) (le recours contestait notamment trois règlements adoptés par l'EPA en vertu du CAA : (1) l'*Endangerment Finding*, (2) la *Tailpipe Rule* et (3) la *Tailoring Rule*).
[288] La Cour a rejeté les recours contre l'*Endangerment Finding* et la *Tailpipe Rule* au fond, tout en jugeant que les requérants n'avaient pas qualité pour contester la *Tailoring Rule*. Elle estimé qu'*« il est absolument clair [crystal clear] que les titulaires de permis PSD doivent installer les meilleures technologies disponibles pour les GES »*.
[289] *UARG v. EPA* (2014), *op. cit.*
[290] *« Lorsqu'une agence prétend découvrir, dans une loi ancienne, un pouvoir inédit de réglementer une part significative de l'économie américaine […] nous accueillons généralement cette annonce avec un certain scepticisme. Nous attendons du Congrès qu'il s'exprime clairement s'il souhaite confier à une agence des décisions d'une importance économique et politique considérable. »*

les GES, l'EPA est alors autorisée à réglementer également les émissions de GES de cette même source.

La décision rendue dans l'affaire *UARG* dépassait largement la question technique posée qui était soumise. Certes l'EPA a formellement perdu (la *Tailoring Rule* ayant été partiellement invalidée), mais l'arrêt a paradoxalement été perçu comme une victoire pour l'agence[291]. Toutefois, cette *« victoire à la Pyrrhus »* s'est rapidement révélée être une *« défaite stratégique »*[292]. La décision a mis en lumière un scepticisme croissant de la Cour suprême et a suspendu une véritable « épée de Damoclès » au-dessus de toute future réglementation climatique de l'EPA. Chaque programme (véhicule, permis, normes de performance…) est ainsi devenu un terrain de contentieux autonome, et la portée structurante de l'arrêt *Massachusetts v. EPA* s'est trouvée significativement réduite. *UARG* marque ainsi tournant : la régulation climatique cesse d'être une simple question d'interprétation statutaire pour devenir un enjeu constitutionnel, fondé sur une critique de l'État administratif et une nouvelle lecture du principe de séparation des pouvoirs.

Cette décision intervient également alors que l'EPA venait d'annoncer le CPP, signalant une intensification inévitable du conflit. L'élection de Donald Trump et la nomination de trois nouveaux juges, dont deux hostiles à *Chevron*[293], ont ensuite ouvert la voie à une remise en cause plus profonde encore des pouvoirs de l'EPA, au-delà de l'arrêt *UARG*.

L'annulation du *Clean Power Plan* et la formalisation de la *Major Questions Doctrine* dans l'arrêt *West Virginia* de 2022. C'est dans ce contexte s'inscrit l'arrêt *West Virginia v. EPA* de 2022. Loin de s'inscrire dans le cadre traditionnel de l'interprétation statutaire de *Chevron*, la décision consacre la *Major Questions Doctrine*, selon laquelle, en présence de questions de politique publique d'*« importance économique et politique considérable »*, une délégation de pouvoir explicite du Congrès est désormais exigée. Cette inflexion s'est construite à travers une série de décisions rendues entre 2021 et 2022, que la professeur Mila Sohoni a appelé le « *Major Questions Quartet* »[294].

---

[291] C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.*
[292] *Ibid.*
[293] Le juge Gorsuch a remplacé le juge Scalia et le juge Kavanaugh a succédé au juge Kennedy. Voir C. J. Walker, « Judge Kavanaugh on Administrative Law and Separation of Powers », *SCOTUSBlog*, 26 juillet 2018 (résumant les opinions du juge Kavanaugh à la D.C. Circuit sur la séparation des pouvoirs et la déférence envers les agences).
[294] M. Sohoni, « The Major Questions Quartet », *op. cit.* (les autres arrêts sont *Alabama Association of Realtors v. Department of Health and Human Services* (141 S. Ct. 2485 (2021)), où la Cour a jugé que les *Centers for Disease Control and Prevention* n'avaient pas le pouvoir d'imposer un moratoire national sur les expulsions pour lutter

Le contentieux portait sur la question de savoir si la capacité de l'EPA à imposer le recours au *« meilleur système de réduction des émissions »*, conformément à la section 111(d) du CAA, lui permettait d'exiger des États qu'ils modifient la répartition de leur production d'électricité, en passant du charbon au gaz naturel, puis du gaz aux énergies renouvelables (c'est-à-dire opérer un « *generation-shift* »). L'agence soutenait que le terme « système » était suffisamment large pour englober l'approche qu'elle proposait[295]. Comme l'a noté le professeur Cass Sunstein, *« il ne fait aucun doute que l'interprétation proposée par l'EPA était à la fois novatrice et ambitieuse »*[296]. Pourtant, l'interprétation de l'EPA permettait de prendre en compte des réductions au-delà de la seule installation réglementée *« paraissait également tout à fait plausible au regard du sens ordinaire du texte »*. Cette lecture était en outre *« cohérente avec la nature interconnectée du système électrique et les caractéristiques propres aux émissions de CO_2 »*[297]. Bien que l'EPA ait déjà eu l'occasion de fixer des normes de performance sur le fondement de la section 111(d) du CAA, ces précédents concernaient des contextes très différents et aucun de ces dispositifs n'atteignaient l'ampleur et la complexité de la proposition de l'EPA pour les sources existantes d'émission de GES[298]. Dès lors, conformément à la doctrine *Chevron*, l'interprétation retenue par l'EPA aurait dû être jugée « raisonnable ». Toutefois, la Cour suprême a mis de côté cette approche classique d'interprétation statutaire[299].

Elle a opéré un glissement décisif : au lieu d'interroger d'abord l'ambiguïté du texte (étape « une »), puis de vérifier si l'interprétation de l'agence est raisonnable (étape « deux »), *« l'agence doit démontrer une 'autorisation claire du Congrès' pour le pouvoir qu'elle revendique »,* dans les cas qualifiés de « majeurs ». Comme plusieurs universitaires l'ont

---

contre la propagation de la COVID-19 ; *National Federation of Independent Business v. Department of Labor* (142 S. Ct. 661 (2022)), où la Cour a conclu que l'*Occupational Safety and Health Administration* ne disposait pas de l'autorité pour obliger les grandes entreprises privées à imposer la vaccination ou des tests hebdomadaires à leurs employés lors de la pandémie; *Biden v. Missouri* (142 S. Ct. 647 (2022)), où la Cour a validé l'obligation vaccinale imposée par les *Centers for Medicare & Medicaid Services* aux établissements de santé recevant des fonds fédéraux).

[295] Pour justifier son interprétation, l'EPA se référait notamment à la définition donnée par le dictionnaire *Oxford* de « système », à savoir un *« ensemble d'éléments fonctionnant ensemble comme les parties d'un mécanisme ou d'un réseau interconnecté »*.

[296] C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.*

[297] *Ibid.*

[298] L'EPA a publié, en vertu de la section 111(d), des lignes directrices fondées sur la santé pour sept types de sources existantes : les décharges, les incinérateurs de déchets municipaux, deux autres catégories d'incinérateurs de déchets industriels et commerciaux, les usines d'acide sulfurique, les incinérateurs de déchets médicaux et les incinérateurs de boues d'épuration. V. M. Gerrard et J. Freeman (*dir.*), *Global Climate Change and U.S. Law*, *op. cit.*

[299] Il est notable qu'aucune des quatre décisions ne cite *Chevron* ni n'évoque la manière dont la MQD s'articule avec la doctrine. Devant la Cour, le gouvernement n'a pas sollicité la déférence *Chevron* dans ces affaires, pas même à titre subsidiaire.

souligné, la nouvelle MQD comporte de nombreuses zones d'incertitude[300]. Premièrement, la notion de « question majeure » reste floue. Selon la Cour, il s'agit d'un critère de « bon sens », ouvrant la porte à des divergences d'appréciation selon les sensibilités politiques des juges. Deuxièmement, même lorsqu'une question est jugée « majeure », le niveau de clarté requis du Congrès reste indéfini, accentuant encore l'insécurité juridique[301].

Selon la majorité, *« un simple fondement textuel plausible ne suffit pas : l'agence doit démontrer l'existence d'une autorisation législative claire pour le pouvoir qu'elle revendique »*. En conséquence, l'EPA peut continuer à réglementer les émissions de GES à l'échelle des centrales individuelles, mais elle ne peut contraindre les États à modifier la composition globale de leurs sources de production d'électricité[302]. Et ce, alors même que, dix ans plus tôt, la Cour suprême avait expressément reconnu que *« le Congrès a délégué à l'EPA la décision de savoir s'il convient de réglementer les émissions de CO_2 des centrales électriques, et de quelle manière »*[303].

Un revirement jurisprudentiel majeur : *Loper Bright* et la fin de la déférence *Chevron*. L'arrêt West Virginia n'était qu'une étape dans une évolution plus large visant à affaiblir l'autonomie interprétative des agences fédérales. Depuis 2016, la Cour suprême s'était abstenue de citer explicitement *Chevron* (sans formellement le renverser)[304], bien que celui-ci continuait d'être mobilisé par les juridictions inférieures. Par son arrêt *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, rendu en 2024, la Cour le fait ici de façon claire[305].

Dans l'affaire, des pêcheurs contestaient un règlement de la *National Marine Fisheries Service* imposant aux navires de financer eux-mêmes la présence d'inspecteurs fédéraux à bord,

---

[300] Voir notamment M. Sohoni, « The Major Questions Quartet », *op. cit.* (notant que la MQD se prête à une *« application sélective et à la discrétion judiciaire »*).
[301] M. Sohoni (*ibid.*) note qu'il est difficile d'estimer à quel point l'autorisation doit être *« claire »*, et si le gouvernement a perdu dans les affaires en cause, c'est parce que *« le Quartet n'exige pas seulement que le Congrès parle, mais qu'il crie »*.
[302] R. L. Revesz, « SCOTUS Ruling in *West Virginia v. EPA* Threatens All Regulation », *Bloomberg Law: Energy & Environment Blog*, 8 juillet 2022 (*« la Cour s'est opposée à l'exigence supplémentaire d'un transfert partiel de la production d'électricité du charbon vers le gaz naturel, qui génère moins d'émissions de [GES] ; et du charbon et du gaz naturel vers les énergies renouvelables, qui n'en produisent pas du tout »*).
[303] *American Electric Power Co. v. Connecticut*, 564 U.S. 410 (2011) (la Cour a jugé que les États ne pouvaient pas poursuivre en responsabilité (*tort*) les producteurs d'électricité au nom du droit fédéral pour une « nuisance climatique », car le CAA donne déjà à l'EPA le pouvoir de réguler les émissions de CO_2 ; autrement dit, seul l'EPA, et non les tribunaux, peut fixer les limites d'émissions des centrales électriques.).
[304] A. Howe, « Supreme Court to Hear Major Case on Power of Federal Agencies », *SCOTUSblog: Case Review*, 16 janvier 2024 (rappelant que la dernière affaire dans laquelle la Cour s'est explicitement fondée sur *Chevron* est *EPA v. EME Homer City Generation, L.P.* (572 U.S. 489 (2014)), où elle a validé une interprétation proposée par l'EPA d'une disposition du CAA concernant la pollution interétatique).
[305] *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024), *op. cit.*

en vertu du *Magnuson-Stevens Act* de 1976. Les juridictions inférieures avaient validé cette interprétation en s'appuyant sur *Chevron*, jugeant que le texte législatif était ambigu et que la lecture proposée par l'agence était raisonnable. S'appuyant sur la section 706 de l'APA, qui précise que *« les cours doivent trancher les questions de droit »* [306], l'opinion majoritaire (6-3), rédigée par le président Roberts, considère que l'ambiguïté d'un texte ne peut être considérée comme une délégation implicite d'interprétation à une agence.

Le président Roberts insiste sur un principe fondamental du droit constitutionnel américain hérité de *Marbury v. Madison*[307] : « *Il appartient aux cours, et non aux agences, de dire ce qu'est le droit. »* Selon la majorité, une loi, même ambiguë, possède une signification juridique fixe au moment de son adoption ; il revient au juge, en mobilisant les outils traditionnels de l'interprétation législative, d'identifier cette *« meilleure interprétation »*. À ses yeux, la technicité ou la complexité d'un texte ne justifie donc plus un transfert de compétence vers les agences. Toute ambiguïté législative soulève ainsi une question de droit (*law*), et non une question de fait (*fact*) ou de politique publique (*policymaking*), eût-elle été d'ordre technique ou économique[308].

Ce raisonnement revient à écarter deux piliers fondamentaux de *Chevron* : d'une part, la présomption que le silence ou l'imprécision du Congrès manifeste une volonté implicite de déléguer à l'agence ; d'autre part, l'idée que l'expertise technique de l'agence lui confère une légitimité interprétative supérieure à celle du juge[309]. Au contraire, la majorité affirme que les juges sont les seuls garants neutres et politiquement indépendants de l'interprétation du droit. En ce sens, la décision incarne une vision « formaliste » de la séparation des pouvoirs : confier à des agences, relevant de l'exécutif, le pouvoir de combler les silences de la loi reviendrait à brouiller les frontières entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif[310].

Dans une opinion dissidence, la Justice Elena Kagan, rejointe par les Justices Sotomayor et Jackson, considère que cette réallocation du pouvoir interprétatif va à l'encontre des intentions du Congrès : en adoptant des lois remplies de *« silences, de lacunes, d'ambiguïtés »*,

---

[306] 5 U.S.C. §§ 701–706.
[307] *Marbury v. Madison* (1803), *op. cit.*
[308] Il s'agit là d'un point important car, comme nous le verrons, en pratique, la distinction entre une question de droit et une question de fait n'est pas toujours aussi évidente qu'il n'y paraît.
[309] T. W. Merrill, « The Story of Chevron: The Making of an Accidental Landmark », *op. cit.*
[310] S. Roisman, « The Limits of Formalism in the Separation of Powers », *Journal of Legal Analysis*, vol. 16, 2024, p. 178 (*« Le formalisme est le mode dominant d'analyse de la séparation des pouvoirs à la Cour suprême et l'un des deux paradigmes dans le monde académique. Il cherche à résoudre les différends entre le Congrès et [l'exécutif] en se demandant quel pouvoir détient exclusivement la compétence sur la question en jeu. »*).

parfois de manière intentionnelle, il a toujours compté sur l'expertise des agences pour les mettre en œuvre. Dans ce contexte, *Chevron* n'était pas une *« expérimentation »*, mais un outil constitutionnellement légitime permettant d'assurer une gouvernance fonctionnelle[311], car *« Chevron reflétait ce que le Congrès voulait réellement »*. *Loper Bright* installe ce que la dissidence décrit comme une forme d'*« arrogance judiciaire »*, allant jusqu'à qualifier la Cour de *« tsar administratif »* : *« en un seul trait de plume, la majorité s'octroie le pouvoir exclusif de trancher chaque question ouverte [open issues]– quelle que soit sa technicité ou sa charge politique – relative à l'interprétation du droit ».*

L'incidence de la fin de la doctrine *Chevron* sur les normes climatiques de l'EPA. Le professeur Sunstein considère comme *« raisonnable »* de prévoir que « *la combinaison de l'arrêt Loper Bright avec un scepticisme judiciaire croissant à l'égard de l'État administratif entraînera une augmentation non négligeable des annulations de règlements destinés à protéger la santé, la sécurité et l'environnement »*[312]. C'est ainsi qu'il faudra s'attendre *« à une recrudescence des contestations visant des actions passées de l'agence, notamment dans le cadre du [CAA] »*[313].

Le meilleur exemple de ce bouleversement jurisprudentiel est sans doute le contentieux récent opposant plusieurs États et groupes industriels à l'EPA dans l'affaire *Ohio v. EPA*[314], portant sur la nouvelle version de la *Good Neighbor Rule* concernant l'ozone[315]. En 2014, dans *EME Homer City Generation*, la Cour suprême avait appliqué la jurisprudence *Chevron* pour valider la création par l'EPA d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission fondé sur la clause dite du « bon voisinage » (*Good Neighbor Provision*) du CAA[316]. Cette disposition impose aux États situés en amont (*upwind*) de limiter leurs émissions lorsqu'elles contribuent à des dépassements des normes de qualité de l'air fixées dans des États situés en aval (*downwind*).

Dans *EME Homer City*, la Cour suprême avait confirmé que l'approche de l'EPA, fondée sur la mise en œuvre de mesures de réduction des émissions *« rentables économiquement »* (*cost-effective*), constituait une interprétation raisonnable d'une disposition

[311] Elle illustre son propos par des exemples concrets : la définition de termes techniques tels que « protéine » dans le *Public Health Service Act* ou « zone géographique » dans le cadre du *Medicare Act*.
[312] C. Sunstein, « The Consequences of Loper Bright », *op. cit.*
[313] « Stanford's Deborah Sivas on SCOTUS' *Loper* Decision Overturning *Chevron* and the Impact on Environmental Law », *Legal Aggregate*, *Stanford Law School Blog*, 28 juin 2024.
[314] *Ohio v. EPA*, 603 U.S. 279 (2024).
[315] 88 Fed. Reg. 36654 (2023)
[316] 42 U.S.C. § 7410(a)(2).

ambigüe (étape deux de *Chevron*). Elle avait ainsi invalidé la décision contraire de la Cour d'appel[317], rédigée à l'époque par le juge Brett Kavanaugh, qui avait annulé le règlement de l'EPA au motif qu'il pouvait théoriquement conduire à imposer à certains États des réductions d'émission supérieures à leur contribution réelle à la pollution constatée en aval.

Aujourd'hui, près de dix ans plus tard, dans *Ohio v. EPA*, plusieurs États situés en amont contestent l'application de cette même méthodologie par l'EPA, dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux standards d'ozone adoptés en 2015, qui exigent des réductions plus importantes. Lorsque la Cour d'appel a rejeté leur demande de suspension de la règle (*stay*), ces États ont saisi la Cour suprême en urgence, via ce que l'on appelle le « *shadow docket* », pour obtenir une suspension immédiate de la règle avant même que le D.C. Circuit ne statue sur le fond[318].

Ce recours met en lumière un changement profond : bien que la règle actuelle applique la même méthode que celle validée dans *EME Homer City*, la Cour semble désormais disposée à en suspendre l'application. Autrement dit, toute règle ayant été validée auparavant sous l'angle de *Chevron* peut désormais être remise en cause, même si l'agence suit exactement la même logique et utilise les mêmes justifications que par le passé. Ce glissement révèle que le changement opéré par la Cour n'est pas simplement d'ordre technique ou contextuel. Il témoigne d'une évolution plus profonde dans la manière dont le pouvoir judiciaire conçoit son propre rôle face à l'administration, en particulier dans les domaines hautement technicisés comme la régulation climatique.

Vers un recentrage de la gouvernance climatique autour du pouvoir judiciaire. Comme l'a observé Thomas Merrill, l'arrêt *Chevron* a été suffisamment marquant pour susciter *« une réflexion collective continue sur le rôle des juridictions et, plus largement, du droit dans la gouvernance de notre société »*[319]. Son renversement par l'arrêt *Loper* conduit aujourd'hui à s'interroger sur la place que l'on entend reconnaître au pouvoir judiciaire dans la gouvernance climatique[320]. Déjà en 2020, dans son article « The Roberts Court and Administrative Law », la professeure Metzger relevait que les décisions de la Cour Roberts en matière de droit administratif reposent *« sur un formalisme poussé à l'extrême, exigeant une séparation stricte*

[317] *EME Homer City Generation, L.P. v. EPA*, 696 F.3d 7 (D.C. Cir. 2012).
[318] La procédure fut utilisée également en 2016 pour suspendre l'application du *Clean Power Plan*.
[319] T. W. Merrill, « The Story of Chevron: The Making of an Accidental Landmark », *op. cit.*
[320] T. W. Merrill, « The Demise of Deference – And the Rise of Delegation to Interpret? », *Harvard Law Review*, vol. 138, 2024, p. 227.

entre les branches du gouvernement ainsi qu'entre le droit et la politique. Elle se réclame également de l'originalisme, rejetant les doctrines contemporaines de contrôle juridictionnel [i.e. Chevron] au motif qu'elles seraient incompatibles avec la conception traditionnelle du pouvoir judiciaire et avec le sens initial de l'[APA]. Par son caractère catégorique et inflexible, son attachement à un gouvernement limité et à un contrôle juridictionnel renforcé, cette approche est porteuse d'un potentiel de transformation radicale de la gouvernance américaine. Cela semble d'ailleurs être en partie son objectif, dans la mesure où ce cadre interprétatif s'accompagne d'un profond scepticisme à l'égard du gouvernement administratif. »

Dans l'affaire *West Virginia,* l'opinion majoritaire affirme appliquer une *« un corpus juridique [...] traitant d'un problème récurrent : des agences revendiquant un pouvoir aux conséquences majeures qui excède ce que l'on peut raisonnablement comprendre que le Congrès leur a accordé »*[321]. Pourtant, comme le relève la professeure Sohoni, *« chaque fois que la Cour — en particulier une Cour se réclamant du textualisme — impose au Congrès l'exigence de légiférer avec une clarté particulière, elle devrait articuler une valeur constitutionnelle concrète et spécifique justifiant cette règle »*[322]. En réalité, comme elle l'observe[323], dans aucune des trois décisions du *Quartet* dans lesquelles le gouvernement a été débouté (CDC, OSHA, EPA) la Cour ne fonde de manière substantielle sa nouvelle MQD sur une norme constitutionnelle clairement définie[324]. L'unique exception notable tient à une allusion, dans les arrêts *West Virginia v. EPA* (qu'on retrouve dans *Loper*), aux *« principes de séparation des pouvoirs »*. Toutefois, on peut s'interroger sur la légitimité d'un tel raisonnement fondé sur la séparation des pouvoirs. Comme le soulignait la juge Amy Coney Barrett lorsqu'elle était encore professeure de droit, *« un canon [d'interprétation] conçu pour protéger*

[321] Le juge Gorsuch, dans son opinion concordante, remonte même jusqu'à des décisions du XIXe siècle pour présenter la MQD comme l'héritière d'une tradition constitutionnelle ancienne, notamment celle de la Cour Marshall en matière d'immunité souveraine et de non-rétroactivité. Pour ce faire, il cite quelques lignes d'une affaire du XIXe siècle portant sur la *Interstate Commerce Commission* (*ICC v. Cincinnati, New Orleans & Tex. Pac. Ry*. 167 U.S. 479 (1897)). Toutefois, dans son opinion dissidente, la Juge Kagan conteste l'intérêt d'une lecture originaliste de la Constitution, citant des recherches récentes sur les délégations de pouvoir faites par le Congrès à l'exécutif à l'époque fondatrice. L'image qui s'en dégage c'est qu'au moment de la fondation des États-Unis, le Congrès conférait un pouvoir important et une large marge de manœuvre politique à l'exécutif dans plusieurs domaines clés (fiscalité, droit des brevets et des marques, dette publique…), et que les débats de l'époque manifestent très peu d'inquiétude quant à une éventuelle violation du principe de séparation des pouvoirs et de non-délégation. Voir Ilan Wurman, « Nondelegation at the Founding », *Yale Law Journal*, vol. 130, 2021, p. 1490.
[322] M. Sohoni, « The Major Questions Quartet », *op. cit.*
[323] *Ibid.*
[324] Le juge Gorsuch, dans son opinion concordante dans *West Virginia* (rejoint par le juge Alito), a rattaché la règle aux « garanties constitutionnelles fondamentales » (*foundational constitutional guarantees*), notamment la *Vesting Clause* et l'intention des Pères fondateurs. Par ailleurs, dans l'affaire concernant l'*OSHA*, les juges Gorsuch, Thomas et Alito ont exprimé, dans une opinion concordante, des préoccupations liées à la doctrine de non-délégation. Cela dit, il ne s'agissait que de trois juges sur neuf, dans deux des trois affaires concernées.

la séparation constitutionnelle des pouvoirs — une fonction que remplissent de nombreux canons — est probablement formulé à un niveau de généralité trop élevé pour justifier de s'écarter du sens le plus naturel du texte »[325].

D'autant plus que la séparation des pouvoirs n'implique nullement un refus catégorique de toute délégation de pouvoir normatif aux agences[326]. Comme l'a noté le juge Kavanaugh, la MQD repose sur deux présomptions : (i) une présomption contre la délégation de pouvoirs réglementaires « majeurs » au pouvoir exécutif, fondée sur la séparation des pouvoirs ; (ii) une présomption selon laquelle le Congrès entend conserver pour lui-même les décisions politiques majeures[327]. Ces présupposés, à savoir qu'il serait nécessairement suspect, au regard de la Constitution, qu'une agence exerce un pouvoir réglementaire important, ne trouvent aucun fondement explicite dans l'article I de la Constitution américaine. Ils résultent plutôt d'une lecture finaliste du texte constitutionnel, orientée vers la préservation de certaines conceptions de la liberté individuelle[328].

Ainsi, selon le professeur John Manning, la MQD dénature le sens ordinaire des textes votés par le Congrès, pour *« servir des valeurs extratextuelles [...] déterminées par la Cour elle-même »*[329]. Le recours à des méthodes interprétatives particulières a toujours constitué un *« élément clé de l'acceptation plus large d'une vision de la gouvernance centrée sur les agences*

---

[325] A. C. Barrett, « Substantive Canons and Faithful Agency », *Boston University Law Review*, vol. 90, 2010, p. 109.

[326] M. Sohoni, « The Major Questions Quartet », *op. cit.*

[327] *U.S. Telecom Ass'n v. FCC*, 855 F.3d 381 (D.C. Cir. 2017) (Kavanaugh, opinion dissidente) (*« [D]ans une catégorie restreinte d'affaires impliquant des règles majeures d'agences ayant une grande importance économique et politique, la Cour suprême a formulé un canon interprétatif contraire qui restreint le pouvoir de l'exécutif et contribue à préserver la séparation des pouvoirs prévue par la Constitution. »*).

[328] Selon Mila Sohoni, *op. cit.*, cette lecture finaliste s'inscrit dans une vision libertarienne de la Constitution américaine. Voir C. Sunstein & A. Vermeule, « Libertarian Administrative Law », *University of Chicago Law Review*, vol. 82, 2015, p. 393 (décrivant la thèse libertarienne selon laquelle *« la Constitution américaine est — ou devrait être interprétée comme — libertarienne, en ce qu'elle protège un ensemble spécifique de droits — notamment les droits de propriété et les droits économiques — contre les intrusions gouvernementales »*, et associant cette position à l'idée que *« la Constitution est en quelque sorte 'perdue' ou 'en exil' »* ; soulignant qu'une lecture libertarienne de la Constitution *« aurait des implications considérables, en reléguant une grande partie de l'État administratif moderne aux oubliettes »*).

[329] J. F. Manning, « The Supreme Court, 2013 Term — Foreword: The Means of Constitutional Power », *Harvard Law Review*, vol. 128, 2014, p. 1 (soulignant que *« toute une série croissante de règles »* permet aux tribunaux de s'écarter *« du sens conventionnel du texte pour servir des valeurs ou des objectifs extratextuels, parfois identifiés par la Cour plutôt que par le Congrès »* ; critiquant les *« inférences structurelles libres »* qui *« dégagent une valeur abstraite partagée — telle que la propriété, la vie privée, le fédéralisme, le nationalisme ou d'innombrables autres »* ; notant que les objectifs sous-jacents aux doctrines du fédéralisme et de la séparation des pouvoirs sont *« divers, non hiérarchisés et souvent contradictoires entre eux »* ; et relevant que *« la Cour utilise toute une série croissante de règles de clarté explicite qui exigent un niveau de clarté statutaire exceptionnellement élevé avant de lire une loi comme portant atteinte à des valeurs vaguement définies, souvent créées par la Cour elle-même »*).

»[330]. Or, dans cette optique, la Cour Roberts, tout comme *« son prédécesseur audacieux d'il y a un siècle »,* a parfaitement compris que *« les méthodes de contrôle du langage sont des méthodes de répartition du pouvoir politique entre les branches »*[331].

Autrement dit, la manière dont la Cour choisit d'interpréter les textes législatifs façonne concrètement la gouvernance fédérale, en déplaçant l'équilibre du pouvoir au profit du judiciaire lorsqu'elle impose ses propres canons d'interprétation face aux choix politiques des agences exécutives[332]. C'est ainsi que, de nos jours, les deux décisions majeures que sont *West Virginia* et *Loper Bright*, vont à elles seules, entraînées une recomposition considérable du droit public américain et de la gouvernance administrative américaine, une transformation encore difficile à cerner dans toute sa portée.

***

« *L'invalidation de la Tailoring Rule puis du Clean Power Plan par la Cour suprême offre un cas d'école de la manière dont fonctionne aujourd'hui la séparation des pouvoirs aux États-Unis »*, écrivait Cass Sunstein[333]. C'est ainsi sur fond de défiance envers l'État administratif que la Cour suprême, à partir du milieu des années 2010, a réaffirmé une lecture plus stricte de la séparation des pouvoirs et redéfinit les fonctions respectives de chaque branche : au Congrès le soin de trancher les questions politiques majeures, à l'administration la simple exécution de la loi, et au juge le contrôle de l'interprétation et de l'application de la loi. Mais dans un contexte où le Congrès ne peut légiférer en raison de la polarisation, Jody Freeman annonçait déjà que *« le dernier mot en matière de politique climatique des États-Unis ne viendra ni du Congrès, ni des agences de l'exécutif, mais des tribunaux »*[334]. La juge Elena Kagan, dans sa dissidence sur *West Virginia*, résume cette inflexion avec gravité : *« La Cour s'auto-désigne — à la place du Congrès ou de l'agence — comme décisionnaire en matière de politique climatique. Je ne peux imaginer quelque chose de plus effrayant. »*

Pour autant, ce recentrage institutionnel n'efface pas toute possibilité d'action pour l'EPA. La Cour n'exclut pas que les agences puissent agir dans les cas où il ne s'agit pas de

[330] N. R. Parrillo, « Leviathan and Interpretative Revolution: The Administrative State, the Judiciary, and the Rise of Legislative History, 1890–1950 », *Yale Law Journal*, vol. 123, 2013, p. 266.
[331] M. Sohoni, « Notice and the New Deal », *Duke Law Journal*, vol. 62, 2013, p. 1169.
[332] M. Sohoni, « The Major Questions Quartet », *op. cit.*
[333] C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.*
[334] J. Freeman, « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *op. cit.*

questions de portée majeure. Autrement dit, si l'EPA ne peut plus se prévaloir d'un mandat implicite pour initier des changements d'ampleur (comme le mix-énergétique), elle conserve la possibilité d'agir dans les espaces restés ouverts : normes sectorielles limitées, ou encore mesures dont l'impact est jugé modéré. C'est cette recomposition mesurée des marges d'action, à la lumière du nouveau cadre jurisprudentiel, qui fait l'objet de l'analyse qui suit.

***

Chapitre 2 – La recomposition mesurée des marges d'action climatique de l'EPA

La déférence atténuée de la doctrine *Skidmore*. Bien que certains aient proclamé la mort de « l'État administratif moderne » à la suite de l'arrêt *Loper Bright*, la Cour a néanmoins préservé une certaine forme de déférence à l'égard des décisions des agences. Désormais, les juridictions devront appliquer la doctrine *Skidmore*[335], une forme de déférence plus souple dans laquelle l'interprétation d'une agence ne s'impose que si elle est jugée « persuasive » selon des critères tels que la cohérence, la qualité de l'analyse et l'expertise. Comme l'a précisé le président Roberts dans *Loper Bright*, les juges peuvent accorder du *« respect »* (*weight*) aux interprétations de l'exécutif pour *« former leur propre interprétation »*, sans que celles-ci ne l'emportent sur la leur. C'est ainsi que *Skidmore* reste essentiellement discrétionnaire : alors que *Chevron* imposait une logique claire en deux étapes (ambiguïté/raisonnabilité), *Skidmore* ne propose qu'un critère souple de *« pouvoir de persuasion »*, laissant aux juges une liberté beaucoup plus grande. En ce sens, une cour favorable pourra s'y appuyer, une autre non. C'est en cela que la professeure Deborah Sivas suspecte que *« les tribunaux qui souhaitent valider un règlement d'agence pourront s'appuyer sur Skidmore, et ceux qui désapprouvent une agence ne le feront pas »*[336].

Cette évolution jurisprudentielle a des implications pratiques considérables pour l'EPA. Désormais privée du bénéfice de la déférence systématique qu'offrait la doctrine *Chevron*, l'agence doit défendre ses interprétations législatives sur un pied d'égalité face aux justiciables, sans bénéficier d'une présomption de validité. La charge de la justification repose entièrement

[335] *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134 (1944).
[336] « Stanford's Deborah Sivas on SCOTUS' *Loper* Decision Overturning *Chevron* and the Impact on Environmental Law », *Legal Aggregate*, *Stanford Law School Blog*, *op. cit.*

sur la *« force persuasive »* de son raisonnement, évaluée au cas par cas par le juge. Cette exigence est particulièrement frappante lorsqu'on compare deux arrêts emblématiques de la Cour suprême. En 2001, dans *Whitman*[337], la Cour a refusé à l'EPA la possibilité de faire une analyse coût-avantage lors de la fixation des normes nationales de qualité de l'air (NAAQS)[338], au motif que le CAA ne mentionnait pas expressément un tel critère. Face à l'argument de l'agence invoquant une latitude interprétative en raison du caractère vague du texte, la Cour a opposé une formule devenue célèbre : *« Le Congrès ne cache pas des éléphants dans des trous de souris »* (*Congress does not hide elephants in mouseholes*).

À l'inverse, dans *Entergy Corp.* en 2009[339], la Cour avait appliqué la doctrine *Chevron* et validé l'usage par l'EPA d'une analyse coût-avantage pour fixer des normes environnementales dans le cadre du *Clean Water Act*[340]. Cette approche pragmatique, considérée alors comme une interprétation raisonnable, avait permis d'éviter des coûts économiques importants pour le secteur de l'énergie, tout en n'entraînant qu'une réduction marginale des atteintes à la biodiversité aquatique[341]. Ces deux décisions illustrent l'arbitrage opéré par la Cour : selon qu'elle appliquait *Chevron* ou non, l'EPA pouvait voir son interprétation validée ou rejetée. Aujourd'hui, à la suite de l'abandon de *Chevron*, une telle approche doit convaincre les juges par sa seule « force persuasive » (*Skidmore*), sans présomption en sa faveur.

La distinction entre le droit et le fait : le maintien de la compétence de l'EPA pour les décisions en opportunité. Dans *Loper Bright*, la Cour a noté que *« le contrôle juridictionnel des décisions de politique publique et des constatations de fait des agences doit rester déférent »*, tout en rappelant que *« ce sont les tribunaux, et non les agences, qui trancheront toutes les questions de droit pertinentes »*. La décision *Melone v. Coit*[342], rendue par la Cour d'appel du

[337] *Whitman v. Am. Trucking Ass'ns, Inc.*, 531 U.S. 457 (2001).
[338] 42 U.S.C. § 7409(b)(1) (imposant à l'EPA de fixer les normes NAAQs primaires *« dont la réalisation et le maintien [...] sont nécessaires pour protéger la santé publique »* avec *« une marge de sécurité adéquate »*) ; comparer avec 42 U.S.C. § 7411(a)(1) (le meilleur système de réduction des émissions prend *« en compte le coût de cette réduction ainsi que tout impact sanitaire, environnemental et énergétique ne relevant pas de la qualité de l'air »*).
[339] *Entergy Corp. v. Riverkeeper, Inc.*, 556 U.S. 208 (2009).
[340] 33 U.S.C. § 1326(b) (le *Clean Water Act* exige que *« l'emplacement, la conception, la construction et la capacité des dispositifs de prise d'eau de refroidissement reflètent la meilleure technologie disponible pour minimiser les impacts environnementaux négatifs »* ; l'agence a estimé que la prise en compte de la *« meilleure technologie disponible »* permettait de considérer les coûts de cette technologie).
[341] *Requirements for Cooling Water Intake Structures at Phase II Existing Facilities*, 69 Fed. Reg. 41576, 9 juillet 2004).
[342] *Melone v. Coit*, 100 F.4th 21 (1st Cir. 2024).

Premier Circuit quelques mois avant *Loper Bright*, mais publiée ensuite, illustre cette autre voie.

Dans *Melone*, la Cour d'appel était saisie d'un recours contre une autorisation administrative délivrée par la *National Marine Fisheries Service* dans le cadre d'un parc éolien offshore. L'autorisation en cause permettait un dérangement non létal d'un maximum de vingt baleines franches de l'Atlantique Nord, espèce en danger critique. Le litige portait sur la compatibilité de cette autorisation avec l'exigence, posée par le *Marine Mammal Protection Act*[343], selon laquelle seules des perturbations affectant un « petit nombre » (*small numbers*) d'individus pouvaient être tolérées. Le tribunal de district avait justifié l'autorisation en s'appuyant sur la déférence *Chevron*, considérant que l'interprétation du terme « petit nombre » par l'agence méritait d'être suivie[344].

Mais la Cour d'appel a expressément refusé de s'appuyer sur *Chevron*. Elle a au contraire validé l'autorisation sur la base d'un contrôle de type arbitraire et capricieux (*arbitrary and capricious*)[345], au motif que la décision de l'agence relevait non d'une interprétation du droit mais d'un jugement de nature technique et scientifique, appuyé sur des données quantitatives, sur les comportements migratoires et la démographie de l'espèce concernée. Autrement dit, la Cour a estimé que la décision de l'agence relevait davantage du fait ou du *policymaking*, que du droit au sens strict.

Cette affaire met en lumière une tension structurelle que la fin de *Chevron* ne supprime pas, mais déplace : celle de la distinction entre questions de fait et questions de droit. En apparence simple, cette dichotomie se révèle, en pratique, incertaine et sujette à manipulation. Comme le souligne Lisa Bressman[346], *« les juges pourraient désormais commencer à se demander si l'interprétation proposée par l'agence ne relève pas plutôt d'une décision de politique administrative […] plutôt que d'une interprétation à proprement parler »*. Ainsi, lorsqu'un enjeu se situe *« entre une norme juridique pure et un fait historique simple »*, la distinction entre fait et droit dépend souvent d'une considération de politique judiciaire : quel acteur est le mieux placé pour décider ?[347] La Cour suprême assume d'ailleurs une approche *«*

[343] 16 U.S.C. §§ 1361–1423h.
[344] L'agence considérait que 5,4 % de la population totale (environ 368 individus) constituait un « petit nombre ».
[345] *Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States, Inc. v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co.*, 463 U.S. 29 (1983) (établissant le standard « *State Farm* » de contrôle habituel pour les décisions discrétionnaires des agences).
[346] L. S. Bressman, « Lower Courts After Loper Bright », *George Mason Law Review*, vol. 31, 2024, p. 499.
[347] « First Circuit Deems Agency Action Not an Interpretation of Law », *Harvard Law Review*, vol. 138, 2025, p. 883.

orientée par des considérations de politique judiciaire » plutôt que purement *« sémantique »*, dans la manière dont les juridictions doivent séparer ce qui relève du contrôle *de novo* (le droit) et ce qui appelle une certaine déférence (le fait)[348].

L'affaire *West Virginia v. EPA* illustre bien cette zone grise. L'EPA avait mobilisé des analyses détaillées de faisabilité technologique, d'impacts économiques et de scénarios de transition énergétique pour justifier son approche « *grid-wide* » visant à éliminer le charbon. Malgré cette abondance de justifications techniques, la Cour suprême a considéré que l'EPA n'avait compétence pour interpréter le mot « *system* » de la section 111(d) comme englobant l'ensemble du réseau électrique national. Ce désaccord ne portait donc pas sur l'insuffisance des données empiriques, mais sur la qualification de la démarche de l'agence : pour la majorité, il s'agissait d'une interprétation légale litigieuse, et non d'un simple exercice de *policymaking*. À cet égard, il est permis de penser que si le CPP de l'administration Obama avait simplement fixé des objectifs de réduction plus modestes (ne forçant pas certains États à renoncer au charbon), tout en maintenant l'approche *grid-wide*, la Cour n'aurait sans doute pas brandi la MQD pour l'invalider. Ce n'est donc pas tant le *fondement juridique* du règlement qui a motivé sa censure, que *l'ampleur de ses conséquences* politiques et économiques. Autrement dit, ce n'est pas la question de savoir *si* l'EPA pouvait intervenir, mais *jusqu'où* le pouvait-elle sans empiéter sur les prérogatives du Congrès ou la liberté économique des acteurs concernés. Tout l'enjeu est là : non plus de convaincre le juge de suivre une interprétation, mais de lui ôter l'envie de requalifier une expertise technique (comment décarboner le secteur électrique) en interprétation juridique (peut on le décarboner par un simple règlement).

C'est là que *Melone* prend toute sa portée dans le contexte climatique. Car si les grandes orientations juridiques (par exemple, la définition de « système d'émission ») seront désormais tranchées par les juges (au titre de la MQD), la mise en œuvre technique, les choix méthodologiques, les arbitrages empiriques, le niveau des normes d'émission (*i.e.* le *policy-finding*) resteront entre les mains de l'EPA. Dans ce nouveau cadre, il convient désormais d'examiner, secteur par secteur, dans quelle mesure l'EPA conserve des leviers d'action, à la lumière des contraintes posées par la jurisprudence récente.

[348] *Pullman-Standard v. Swint*, 456 U.S. 273 (1982) (*« [N]ous ne connaissons pas encore de règle ou de principe qui permette de distinguer infailliblement une constatation de fait d'une conclusion de droit »*) (cité par *« First Circuit Deems Agency Action Not an Interpretation of Law »*, *Harvard Law Review*, *op. cit.*).

La régulation éprouvée et solide des émissions de GES des sources mobiles grâce au titre II du CAA. Depuis la reconnaissance officielle du danger climatique par le *Finding* de 2009, la section 202(a) est devenue le fondement le plus solide de l'action climatique de l'EPA. Sur cette base, l'agence, en coordination avec la NHTSA, a élaboré six grandes séries de règles pour les véhicules légers, moyens et lourds[349]. Jusqu'en 2020, les deux agences publiaient conjointement des normes combinant des objectifs d'émission (EPA) et de rendement énergétique (NHTSA). La rupture procédurale a été opérée sous l'administration Biden, avec des publications séparées en 2021 (EPA, pour les véhicules légers modèle 2023–2026)[350] et en 2022 (NHTSA, modèles 2024–2026)[351].

La résilience contentieuse de ces règles se confirme à chaque cycle. La *Phase I*, standards d'émission de GES pour les véhicules légers, fixés en 2010 pour les modèles 2012 à 2016, n'ont fait l'objet d'aucun recours juridictionnel substantiel[352]. La *Phase II*, adoptée en 2012 pour les années 2017 à 2025, a également été appliquée sans interruption ni annulation par les juridictions fédérales[353], malgré les critiques politiques qui ont pu émerger sous l'administration Trump. S'agissant des véhicules moyens et lourds, les normes, adoptées en 2011 et couvrant les modèles 2014 à 2018, ont bien été contestées, mais le contentieux a été abandonné avant décision de fond. Les règles « Phase 2 » de 2016, couvrant les modèles jusqu'à 2027, sont quant à elles largement demeurées en vigueur, la D.C. Circuit n'ayant censuré qu'un point précis : l'extension des normes aux remorques tractées, jugée invalide car les remorques, dénuées de moteur, ne pouvaient être qualifiées de « véhicules moteurs » (*motor vehicles*) au sens du § 202 du CAA[354]. À l'exception de cette restriction, l'ensemble du dispositif a été maintenu en vigueur. Les quelques contentieux résiduels portent aujourd'hui sur des aspects périphériques, sans remise en cause du fondement légal ni de la méthode d'élaboration générale de ces règlements[355].

---

[349] 75 Fed. Reg. 25,324, 7 mai 2010 ; 76 Fed. Reg. 57,106, 15 sept. 2011 ; 77 Fed. Reg. 62,624, 15 oct. 2012 ; 81 Fed. Reg. 73,748, 25 oct. 2016 ; 85 Fed. Reg. 24,174, 30 avr. 2020 ; 87 Fed. Reg. 25,710, 2 mai 2022. Sur le plan technique, les normes pour les véhicules légers imposent des plafonds d'émissions de CO_2, exprimés en grammes par mile, qui s'appliquent à l'ensemble de la flotte de chaque constructeur. Ces plafonds varient en fonction de la « *footprint* » du véhicule, c'est-à-dire la surface délimitée par les quatre roues, afin de tenir compte de la taille des véhicules.
[350] 86 Fed. Reg. 43,726, 10 août 2021.
[351] 87 Fed. Reg. 25,710, 2 mai 2022.
[352] J. Freeman, « The Obama Administration's National Auto Policy: Lessons from the "Car Deal" », *op. cit.* (la *Phase I* de la *Tailpipe Rule* ne fut pas contesté en raison de « l'accord » entre l'EPA et l'industrie automobile).
[353] *Delta Constr. Co., Inc. et al. v. EPA*, No. 11-1428 (D.C. Cir. 2015).
[354] *Truck Trailer Mfrs. Ass'n v. EPA*, No. 16-1430, 2021 WL 5263958 (D.C. Cir. 2021).
[355] M. Gerrard et J. Freeman (dir.), *Global Climate Change and U.S. Law*, *op. cit.*

Ainsi, on peut considérer que le titre II comme un « bastion réglementaire » de la régulation climatique fédérale, non seulement en raison de son ancrage statutaire explicite, mais aussi parce qu'elle a résisté aux grandes offensives doctrinales récentes : ni la *Major Questions Doctrine*, ni l'abrogation de la déférence *Chevron*, n'ont jusqu'ici remis en cause son usage. Cela tient au fait que le CAA prévoit expressément que l'EPA doit fixer des standards pour *« tout polluant »* issu de véhicules motorisés, et que l'*Endangerment Finding* a clairement établi la dangerosité du CO_2 et des autres GES pour la santé et le bien-être public.

Après plus d'une décennie d'application de la section 202, certaines incertitudes demeurent néanmoins. Deux points émergent déjà et structureront probablement les débats à venir[356]. Tout d'abord, il y a la question du niveau maximal des standards, le CAA impose à l'EPA de prendre en compte *« le délai nécessaire au développement et à l'application des technologies de contrôle, ainsi que le coût de conformité ».* Autrement dit, un standard qui forcerait une évolution industrielle trop rapide, ou économiquement prohibitive pour certains segments du marché (par exemple les SUV ou les véhicules de travail), pourrait être jugé arbitraire (standard *State Farm*), notamment si la démonstration de faisabilité technologique n'est pas rigoureuse (il s'agit là d'une application de *Melone v. Coit*).

D'autre part, une ligne se dessine entre deux logiques normatives : celle des standards de performance classiques (exprimés en gCO_2/mile) et celle, émergente, d'un « forçage technologique » (*technology-forcing*). L'enjeu ici est de savoir si l'EPA peut légitimement imposer des standards dont la seule manière réaliste de s'y conformer est de recourir à une technologie spécifique, comme le moteur électrique ou les chaînes de traction zéro-émission (dans la même logique que le CPP). Dans le contexte post-*West Virginia* et post-*Loper Bright*, si de tels standards ne nomment pas explicitement les technologies visées, leur effet d'éviction de certaines motorisations traditionnelles pourrait être interprété comme une question « majeure » nécessitant alors un mandat clair du Congrès, ce que le texte de la section 202 ne semble pas prévoir explicitement.

Les *Renewable Fuel Standards* : la régulation indirecte des émissions de GES des sources mobiles. Parmi les instruments mobilisés par l'EPA pour réduire les émissions de GES dans le secteur des transports, les *Renewable Fuel Standards* (RFS), codifiés au § 211(o) du CAA, constitue un dispositif singulier et particulièrement robuste. Issu de l'*Energy Policy Act*

[356] *Ibid.*

de 2005[357], et considérablement renforcé par l'*Energy Independence and Security Act* (EISA) de 2007[358], les RFS visent à intégrer des volumes croissants de carburants renouvelables. Il s'agit d'une tentative de régulation indirecte des émissions, via des obligations de renouvelable dans les carburants, sans passer par des standards d'émission directs (qui sont régis par la section 202).

Concrètement, l'EPA est chargée de fixer chaque année les volumes[359] que doivent atteindre quatre catégories distinctes de biocarburants : (1) carburants renouvelables totaux, (2) biocarburants avancés, (3) biocarburants cellulosiques, et (4) diesel à base de biomasse[360]. Ces seuils doivent respecter des critères de réduction d'émission sur l'ensemble du cycle de vie, calculés en fonction des émissions totales liées à la production, la transformation et la distribution des carburants. Pour assurer la conformité, chaque raffineur ou importateur est tenu d'acquérir et de restituer à l'EPA un certain nombre de *Renewable Identification Numbers*, sorte de quotas représentant des volumes de biocarburants éligibles.

Cependant, si l'ambition initiale du RFS était élevée (avec une réduction projetée de 138 millions de tonnes de CO_2 par an d'ici 2022), la mise en œuvre s'est révélée progressivement décevante et incomplète. Depuis 2013, les volumes réels de biocarburants incorporés sont inférieurs aux seuils fixés par le Congrès, tant pour les renouvelables totaux que pour les biocarburants avancés.[361] Face à ce constat, l'EPA a été contrainte d'exercer chaque année depuis 2010 son pouvoir de dérogation (*waiver*), en abaissant les objectifs légaux par règlement[362]. En 2020, les standards adoptés représentaient à peine 67 % des objectifs initiaux pour les carburants renouvelables et 34 % pour les biocarburants avancés. Le RFS rappelle que l'action de l'EPA ne peut porter de fruits durables que si elle s'inscrit dans un cadre technico-économique viable. Une régulation ambitieuse, mais sans adossement industriel robuste, court le risque d'être vidée de sa substance. En ce sens, le RFS fonctionne comme un

[357] *Energy Policy Act of 2005*, Pub. L. No. 109-58.
[358] *Energy Independence and Security Act of 2007*, Pub. L. No. 110-140.
[359] 42 U.S.C. § 7545(o).
[360] La loi fixe les critères applicables à chacune des quatre catégories de carburants renouvelables.
[361] Deux facteurs structurels expliquent cet écart croissant. D'abord, le programme repose majoritairement sur l'éthanol à base d'amidon de maïs, facilement disponible mais dont le bilan carbone est relativement médiocre comparé aux biocarburants avancés (issus de déchets, de résidus ou de biomasse cellulosique). Ensuite, la filière industrielle des biocarburants avancés, bien qu'encouragée, n'a jamais atteint les niveaux de production escomptés, en raison de coûts prohibitifs et de maturité technologique insuffisante. Voir C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.*
[362] *Renewable Fuel Standard Program: Standards for 2020 and Biomass-Based Diesel Volume for 2021 and Other Changes*, 85 Fed. Reg. 7,016, 6 février 2020 (décrivant l'historique de l'utilisation du *waiver*).

contre-exemple : il illustre les faiblesses d'une régulation trop ambitieuse, déconnectée de l'évolution réelle des capacités de production[363].

La section 111 du CAA à l'épreuve du reflux jurisprudentiel : d'un champ limité à une efficacité incertaine[364]. Malgré les restrictions imposées par la Cour suprême dans l'arrêt *West Virginia*, la section 111 du CAA demeure, à ce jour, un fondement juridique mobilisable par l'EPA pour imposer des standards de performance aux sources fixes. La décision n'a pas invalidé l'autorité de l'agence à fixer des normes d'émission, ni pour les nouvelles installations (section 111(b)), ni pour les installations existantes (section 111(d)). Elle impose en revanche une reconfiguration de l'approche réglementaire : les standards doivent désormais reposer sur des technologies ou pratiques réalisables au sein même des installations concernées, excluant ainsi toute stratégie reposant sur un « *generation-shifting* » à l'échelle du réseau électrique.

L'arrêt ne remet donc pas en cause les *New Source Performance Standards* (NSPS) adoptés dès 2015, fondés sur l'utilisation du captage et stockage du carbone (CCS) pour les nouvelles centrales électriques[365]. Cette technologie est considérée comme faisable pour les installations nouvelles, au regard des standards exigés par la section 111(a), qui impose à l'EPA de s'appuyer sur le *« meilleur système de réduction des émissions […] adéquatement démontré »*. La D.C. Circuit, notamment dans *Sierra Club v. Costle*[366], a reconnu que le système peut être prospectif, et ne se limite pas aux technologies déjà en service au moment où les normes sont fixées.

En ce sens, *West Virginia* ne ferme pas totalement la porte à l'action de l'EPA[367] : la Cour y semble indiquer que pour les nouvelles installations, la détermination du « meilleur système » est avant tout une question de fait (une appréciation technique relevant de l'expertise de l'agence) à évaluer au regard du standard *arbitrary and capricious* issu de *State Farm*. Cette logique s'inscrit dans l'affaire *Melone v. Coit* susmentionnée[368], où le juge a validé une décision technique de l'administration sans avoir à trancher une question de droit, illustrant

[363] M. Gerrard et J. Freeman (*dir.*), *Global Climate Change and U.S. Law*, *op. cit.*
[364] R. L. Revesz, « SCOTUS Ruling in *West Virginia v. EPA* Threatens All Regulation », *op. cit.*
[365] Il peut être intéressant de noter que la technologie CCS a déjà été utilisée avec succès dans deux centrales électriques au charbon en Amérique du Nord, où elle permet de capter 90 % des émissions. Le propriétaire de l'une de ces centrales, Saskatchewan Power, a d'ailleurs déposé un mémoire *amicus curiae* dans l'arrêt *West Virginia*, soutenant la décision de l'EPA de fonder les NSPS sur la technologie CCS, conformément à la section 111(b) du CAA.
[366] *Sierra Club v. Costle*, 657 F.2d 298, 347 (D.C. Cir. 1981).
[367] R. L. Revesz, « SCOTUS Ruling in *West Virginia v. EPA* Threatens All Regulation », *op. cit.*
[368] *Melone v. Coit* (2024), *op. cit.*

ainsi la marge de *policy-finding* dont dispose encore l'EPA. La distinction est ici essentielle : fixer des normes suffisamment strictes pour qu'aucune nouvelle centrale à charbon ne voie le jour ne constitue pas une « question majeure » (au sens de la MQD), surtout si les contraintes économiques rendent cette hypothèse déjà improbable[369]. En revanche, forcer la fermeture de centrales existantes est perçu comme une mesure de vaste portée économique et politique, et donc comme excédant le mandat implicite conféré par la section 111(d).

Pourtant, même dans le cas des installations existantes, des pistes restent ouvertes. Le secteur de l'électricité connaît une évolution rapide et le nombre de centrales au charbon est voué structurellement à diminuer du fait : i) de l'impossibilité d'en construire de nouvelles sans CCS (NSPS), ii) de l'obsolescence des infrastructures existantes (qui sont bientôt toutes amorties)[370], iii) du coût compétitif des énergies renouvelables[371], et iv) de l'inapplicabilité du *repowering* (puisque toute modification substantielle déclenche l'application du régime NSPS). À terme, une régulation plus ciblée pourrait être jugée conforme aux exigences de la MQD, car son impact économique et politique serait modéré : les États historiquement récalcitrants (Sud, Midwest) disposent aujourd'hui d'un potentiel solaire considérable[372] et les financements fédéraux (IRA/IIJA) favorisent les nouvelles énergies[373]. L'évolution de l'équilibre du marché énergétique rend alors la transition moins conflictuelle[374].

Dans cette perspective, l'EPA pourrait envisager une approche combinée, articulant plusieurs technologies intrasites (captage du carbone, co-combustion avec biomasse, normes différenciées selon les types de combustible)[375] afin de définir un BSER juridiquement plus robuste. De plus, la Cour n'a pas exclu la possibilité de mécanismes de marché, tels que les

---

[369] En raison des politiques énergétiques étatiques et des dynamiques de marché ayant rendu le gaz naturel, voire l'énergie éolienne et solaire, plus compétitifs que le charbon dans de nombreuses régions, plusieurs compagnies d'électricité ont fermé (ou prévoient de fermer)des centrales à charbon existantes, et se sont engagées à accroître leur recours aux énergies renouvelables et/ou à opérer une transition vers une production 100 % décarbonée. Voir C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.*

[370] Agence internationale de l'énergie, *World Energy Outlook 2024*.

[371] *Ibid.* (retraçant la baisse structurelle du coût des énergies renouvelables)

[372] I. Champ, « L'économie de l'hydrogène propre du Midwest : potentiel de décarbonisation de l'industrie au bénéfice de la collectivité et du climat », *Clean Air Task Force*, 7 novembre 2023.

[373] N. S. Bryner, « The Once and Future CAA: Impacts of the Inflation Reduction Act on EPA's Regulatory Authority », *Boston College Law Review*, vol. 65, 2023, p. 1 (*« Malgré les limites de la politique budgétaire, [l'IRA], si il fonctionne comme prévu, peut et va renforcer l'autorité réglementaire de l'EPA, entraînant la mutation du mix électrique envisagée par le Clean Power Plan. L'IRA permettra à l'EPA, au cours de la prochaine décennie, d'adopter des règles plus efficaces pour consolider les avancées technologiques qu'introduira la loi. »*).

[374] D. Farber, « Toward a Future-Facing Climate Policy: Shifting the Focus from Emission Regulation to the Energy Transition », *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 50, 2025, p. 1.

[375] L. Revesz, « SCOTUS Ruling in *West Virginia v. EPA* Threatens All Regulation », *op. cit.* ; M. Domeshek et D. Burtraw, « Reducing Coal Plant Emissions by Cofiring with Natural Gas », *Resources for the Future*, Issue Brief, 18 mai 2021 (proposant une analyse détaillée en quoi la co-combustion (*cofiring*) permettrait la régulation des émissions des centrales).

systèmes *cap-and-trade*, à condition que les plafonds d'émission soient calculés à partir de standards réalisables à l'échelle de chaque site. Ce modèle, déjà expérimenté avec le *Clean Air Mercury Rule* (CAMR)[376], est d'ailleurs mentionné dans l'opinion majoritaire de *West Virginia*.

Il convient toutefois de rappeler les limites structurelles de la section 111, limitée dans son périmètre. Elle ne vise que les sources fixes majeures et l'EPA est contrainte d'agir source par source, selon des catégories spécifiques (centrales, raffineries, cimenteries, etc.), dans un processus lent, soumis à des consultations complexes et exposé à autant de recours contentieux[377]. Ainsi, si la section 111 reste un outil juridiquement viable, son efficacité systémique est incertaine. C'est ainsi qu'aujourd'hui, le CAA offre encore un autre mécanisme potentiel (quoique incertain) permettant à l'EPA d'imposer des réductions des émissions de GES à l'échelle de l'ensemble de l'économie.

La section 115 : la pollution transfrontière aux GES comme un vecteur juridique potentiellement mobilisable pour une action climatique fédérale. La section 115 du *CAA*,[378] qui traite de la pollution atmosphérique affectant d'autres pays (transfrontière), a suscité ces dernières années un regain d'intérêt dans la littérature, notamment sous l'influence de Michael Burger[379]. Cette disposition repose sur deux conditions préalables[380] : i) l'agence doit établir d'une part que des émissions générées sur le territoire américain contribuent à une pollution de l'air mettant en danger la santé publique ou le bien-être dans un autre pays (*endangerment finding*), et ii) d'autre part que ce pays accorde aux États-Unis des droits équivalents en matière de prévention ou de contrôle de la pollution (*reciprocity determination*). Dans le cas du changement climatique, certains auteurs considèrent que ces deux conditions pourraient être regardées comme satisfaites[381].

Une fois déclenchée, la section 115 fonctionnerait à travers les *State Implementation Plans* (SIPs). L'EPA pourrait, en théorie, imposer aux États une révision coordonnée de leurs

[376] En 2005, l'EPA adopte la *Clean Air Mercury Rule* pour limiter les émissions de mercure des centrales électriques au charbon. Le programme repose sur la section 111(d) du CAA et établit un plafond d'émissions fondé sur l'application de technologies intrasites. Ce mécanisme innovant est toutefois annulé par la D.C. Circuit dans *New Jersey v. EPA* (517 F.3d 574 (2008)), non sur le fond, mais en raison d'un vice de procédure, l'EPA ayant omis de justifier correctement le retrait du mercure de la liste des polluants dangereux.
[377] R. B. McKinstry, "Much Ado About Not Much: West Virginia v. EPA», *op. cit.*
[378] 42 U.S. Code § 7415.
[379] Voir notamment M. Burger, *Combating Climate Change with Section 115 of the CAA: Law and Policy Rationales*, Edward Elgar, 2020, 384 pp. (décrivant de manière approfondie les avantages et limites de l'utilisation de la section 115 du CAA) ; M. Burger *et al.*, « Legal Pathways to Reducing Greenhouse Gas Emissions under Section 115 of the CAA », *Georgetown Environmental Law Journal*, vol. 28, 2016, p. 359.
[380] *Ibid.*
[381] *Ibid.*

plans si ceux-ci sont jugés insuffisants pour prévenir ou atténuer la pollution transfrontière. À défaut de mise en conformité, l'agence pourrait recourir à l'adoption d'un *Federal Implementation Plan.* À ce titre, la section 115 pourrait offrir un cadre juridique permettant de fixer des objectifs globaux de réduction des émissions de GES, répartis entre États, tout en laissant une certaine marge de manœuvre quant aux moyens mis en œuvre. Elle pourrait également ouvrir la voie à l'intégration de mécanismes de marché, notamment des systèmes de plafonnement et d'échange de quotas[382].

Plusieurs éléments plaident en faveur de l'opérationnalité de ce mécanisme.[383] Son usage ne nécessiterait pas de réforme législative préalable, et pourrait théoriquement s'inscrire dans une procédure unique de *rulemaking*. Il est par ailleurs soutenu que la jurisprudence relative aux pluies acides[384] pourrait contribuer à asseoir une légitimité juridique à cette démarche. Toutefois, plusieurs obstacles doivent être pris en compte. Le recours à la section 115 dans un objectif climatique reste largement inédit, et son utilisation à grande échelle pourrait être exposée à la *Major Questions Doctrine*. De même, l'abandon de la déférence *Chevron* pourrait par ailleurs accentuer la prudence des juges vis-à-vis de l'interprétation d'une telle disposition par l'administration, en restituant au pouvoir judiciaire une pleine compétence d'interprétation. L'utilisation de la section 115 nécessiterait ainsi un *endangerment finding*[385] de la part de l'EPA, dont on a vu que la MQD pouvait bloquer l'adoption. Cela étant, certains auteurs[386] soutiennent que le caractère expressément international de la section 115 pourrait distinguer ce levier des cas problématiques identifiés par la MQD[387].

---

[382] 42 U.S.C. § 7410(a)(2) (les États peuvent utiliser *« des incitations économiques telles que des redevances, des permis échangeables et des enchères de droits d'émission. »*).

[383] M. Burger, *Combating Climate Change with Section 115 of the CAA: Law and Policy Rationales*, *op. cit.*

[384] *Ibid.* La section 115 a été invoquée pour la première fois à la fin du mandat du président Jimmy Carter. L'administrateur de l'EPA, Douglas Costle, avait alors établi que la pollution atmosphérique émise par les États-Unis contribuait aux pluies acides menaçant la santé publique et l'environnement au Canada, et que la législation canadienne reconnaissait aux États-Unis des droits équivalents à ceux offerts par la section 115. Cette reconnaissance donna lieu à une décennie de contentieux autour de la réduction des émissions de dioxyde de soufre des centrales électriques, à l'issue de laquelle la D.C. Court valida le dispositif réglementaire : *Thomas v. New York*, 802 F.2d 1443 (D.C. Cir. 1986) ; *Her Majesty the Queen in Right of Ontario v. EPA*, 912 F.2d 1525 (D.C. Cir. 1990).

[385] 42 U.S.C. § 7602(g). La reconnaissance des GES comme polluants au sens de la section 202 par *Massachusetts v. EPA* ne saurait être interprétée comme autorisant leur régulation au titre d'autres dispositions du CAA. Chaque section doit faire l'objet d'une interprétation autonome, fondée sur ses propres termes et finalités. Cf. *Utility Air Regulatory Group* (2014), *op. cit.*

[386] M. Burger *et al.*, « Legal Pathways to Reducing Greenhouse Gas Emissions under Section 115 of the CAA », *op. cit.*

[387] Une large marge d'appréciation est traditionnellement reconnue à l'exécutif dans le domaine des relations internationales. V. *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304 (1936) (*« la législation adoptée par le Congrès et devant être mise en œuvre par le biais de négociations et d'enquêtes dans le champ international*

En définitive, si la section 115 ne constitue pas une solution immédiate ou indiscutable, elle représente un fondement juridique qui mériterait d'être davantage exploré dans la perspective d'une politique climatique coordonnée. Des pétitions ont d'ailleurs déjà été soumises à l'EPA pour enclencher une telle démarche[388].

***

Au terme de cette première partie, il apparaît que la gouvernance climatique fédérale, loin de reposer sur une architecture claire et unifiée, s'est progressivement construite autour de rapports complexes entre institutions fédérales. En l'absence persistante de législation spécifique adoptée par le Congrès[389], c'est l'EPA qui a assumé la responsabilité d'engager l'action climatique au niveau fédéral, en mobilisant les leviers juridiques offerts par le CAA. Cette dynamique, amorcée avec la reconnaissance par la Cour suprême en 2007 de la capacité de l'agence à réguler les GES, a conduit à une montée en puissance progressive de l'EPA entre 2009 et 2016, marquée par l'adoption de régulations ambitieuses dans les secteurs des transports et de l'énergie. Toutefois, cette montée en puissance réglementaire s'est heurtée à une série de limites d'ordre structurel. Le CAA, texte fondateur mais ancien, n'a pas été pensé pour répondre aux défis globaux et transversaux du changement climatique.

Dès lors, chaque tentative de l'agence pour adapter ce cadre à des problématiques nouvelles a entraîné un contrôle renforcé du juge. Trois principes clairs quant au rôle de l'EPA dans la gouvernance climatique se dégagent : premièrement, le Congrès a bien conféré à l'EPA une autorité pour réguler les GES lorsqu'il a adopté le CAA (*Massachussetts*) ; deuxièmement, cette autorité est toutefois propre à chaque programme, c'est-à-dire que chaque disposition sur laquelle l'EPA entend fonder sa compétence pour réguler les GES doit être examinée

doit souvent accorder au président un certain degré de discrétion et de liberté vis-à-vis des contraintes législatives, qui ne serait pas admissible si seules les affaires intérieures étaient en jeu »).

[388] Institute for Policy Integrity, *Petition for Rulemakings and Call for Information Under Section 115, Title VI, Section 111, and Title II of the CAA to Regulate Greenhouse Gas Emissions*, New York University School of Law, 19 février 2013. Sous l'administration George W. Bush, l'EPA a rejeté une demande d'une ONG canadienne visant à réguler les émissions de GES sur le fondement de la section 115, au motif que le mécanisme de mise en conformité des SIPs déclenché par cette disposition ne visait que les « polluants critères » dans le cadre des normes de qualité de l'air ambiant (NAAQS). V. *Lettre de Brian McLean, Directeur de l'Office of Atmospheric Programs, U.S. EPA, à Albert Kochl, juriste, Ecojustice Canada*, 29 février 2008.

[389] R. H. Pildes, « Why the Center Does Not Hold: The Causes of Hyperpolarized Democracy in America », *California Law Review*, vol. 99, 2011, p. 273 (soutenant que la polarisation ne peut être efficacement corrigée par des réformes institutionnelles, qu'elle résulte de processus historiques de long terme et qu'elle est probablement appelée à durer).

individuellement et dans son contexte, afin de vérifier que cette régulation est conforme à la lettre de la loi et n'implique une question de portée majeure (*UARG* et *West Virginia*) ; troisièmement, lorsqu'elles contrôlent les décisions de l'EPA, les cours fédérales doivent déterminer elles-mêmes si l'agence dispose d'une base légale suffisante, celle-ci ne pouvant plus se prévaloir d'une quelconque marge d'interprétation dans la règle de droit (*Loper*).

Dès lors, cette première partie permet de poser le constat que la politique climatique fédérale s'apparente ainsi à un jeu institutionnel à trois « bandes » : le silence prolongé du législateur, les initiatives de l'exécutif, et le scepticisme croissant du judiciaire. Mais si la Cour suprême a encadré le pouvoir de l'agence pour adopter des règlements ambitieux, elle ne lui a pas pour autant ôté tout pouvoir, celle-ci disposant encore d'une marge pour faire des choix de politiques publiques et pour adopter des normes sectorielles.

Ce n'est pas parce qu'une institution détient la compétence formelle pour adopter un acte ou un règlement (l'EPA en l'occurrence) qu'elle constitue nécessairement, *in fine*, le véritable décideur. C'est pourquoi une analyse strictement horizontale des rapports entre les institutions fédérales resterait incomplète. Comme le soulignaient déjà Freeman & Spence, *« il est également évident que, si le Congrès est absent de la lutte pour influencer l'élaboration des politiques climatiques, cela profitera, toutes choses égales par ailleurs, au Président dans cette lutte »*[390]. L'étude de cette présidentialisation croissante de la gouvernance climatique fédérale fera l'objet de la deuxième partie.

***

[390] J. Freeman et D. B. Spence, « Old Statutes, New Problems », *op. cit.*

PARTIE II – UNE GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE CENTRALISEE : LA PRESIDENTIALISATION CROISSANTE DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE FEDERALE

La gouvernance administrative aux États-Unis désigne l'ensemble des entités chargées de mettre en œuvre les politiques publiques, au premier rang desquelles figurent les agences fédérales comme l'EPA, mais aussi le président et l'ensemble de la branche exécutive[391]. Si, en théorie, ces agences jouissent d'une autonomie fonctionnelle, la réalité contemporaine est marquée par une présidentialisation croissante du système administratif[392]. Ce phénomène désigne la montée en puissance du rôle du président dans l'orientation, la supervision, voire la formulation directe des décisions administratives, une évolution devenue structurelle dans le fonctionnement de l'exécutif fédéral. L'objectif de cette partie est ainsi de comprendre comment se fabrique la décision publique, au sein même de l'exécutif, dans un cadre juridique redéfini par des décennies de contentieux et de réformes.

L'analyse repose sur la tension entre deux modèles concurrents de l'État administratif : d'un côté, une « administration présidentielle », fondée sur la légitimité électorale du président et sur une vision centralisée du pouvoir exécutif ; de l'autre, une « administration raisonnée », appuyée sur l'expertise, la procédure et l'encadrement juridictionnel des décisions. Comme l'a théorisé le professeur Jerry Mashaw, ces deux logiques incarnent des conceptions opposées de l'autorité administrative : l'une, verticale et politique ; l'autre, procédurale et technocratique[393]. Dans cette perspective, l'analyse portera d'abord sur la manière dont les présidents successifs mobilisent leur autorité politique et hiérarchique pour orienter, voire infléchir, l'action de l'EPA au service de leurs priorités en matière de climat (**Titre I**). Elle s'intéressera ensuite aux mécanismes qui, en retour, encadrent cette impulsion présidentielle, éléments qui contribuent à structurer une forme de continuité administrative malgré les ruptures politiques (**Titre II**).

---

[391] M. Tirard, *La gouvernance aux États-Unis*, *op. cit.*
[392] E. Kagan, « Presidential Administration », *op. cit.*
[393] J. Mashaw, « Is Administrative Law at War with Itself », *NYU Environmental Law Journal*, vol. 29, 2021, p. 3 (sur le plan théorique et abstrait, il s'agit de *« deux modèles concurrents du fonctionnement de l'État administratif, chacun revendiquant une forme distincte de légitimité démocratique. Ces deux visions entrent souvent en conflit. Tandis que l'administration présidentielle repose sur une conception plébiscitaire de la démocratie électorale, dans laquelle le président incarne et exprime la volonté du peuple, l'administration raisonnée, à l'inverse, s'appuie sur une vision de gouvernement parlementaire et de processus délibératifs, perçus comme les formes les plus authentiques d'expression démocratique. Alors que la première valorise la politique présidentielle, la seconde fonde la légitimité administrative sur une mise en œuvre rigoureuse des lois du Congrès. »*)

TITRE I – L'administration présidentielle et la soumission politique de l'EPA aux priorités du président

Alors même que le CAA confie formellement la conduite de la régulation environnementale à l'administrateur de l'EPA, l'histoire récente montre que l'action de cette agence ne saurait être pleinement comprise sans la replacer dans l'architecture hiérarchique de la présidence. Bien que le président ne soit mentionné que de manière marginale dans le texte même de la loi[394], les dynamiques contemporaines ont progressivement renforcé son contrôle sur l'agence, faisant d'elle un vecteur essentiel, mais soumis aux priorités climatiques de la Maison-Blanche.

Ce phénomène s'inscrit dans ce qu'Elena Kagan a théorisé sous le nom d'« administration présidentielle » (*presidential administration*) : une configuration dans laquelle le président ne se contente plus d'exercer une supervision générale des agences, mais revendique un rôle actif dans l'élaboration même de leurs décisions, au nom de la légitimité démocratique directe qu'il tire de son élection. Dans un article fondateur de 141 pages publié en 2001 sous le titre « *Presidential Administration* », Kagan analyse cette évolution comme l'aboutissement logique d'un processus historique de recentralisation du pouvoir exécutif[395], tout en en défendant la légitimité au regard des exigences démocratiques contemporaines[396].

Elle soulignait toutefois que *« les juridictions ont généralement ignoré la présence même du président dans leur élaboration du droit administratif »*, partant du postulat implicite d'une *« absence d'implication forte du président dans les décisions des agences »*. Ce postulat n'est plus tenable : aujourd'hui, l'influence présidentielle sur la bureaucratie fédérale est devenue une donnée incontournable de la gouvernance administrative[397].

---

[394] C. Ahlers, « Presidential Authority Over EPA Rulemaking Under the CAA », *op. cit.* (*« le [CAA] consacre bien plus d'attention à définir les compétences et obligations de l'administrateur qu'à celles du président »* ; alors que l'administrateur est mentionné 2 474 fois dans le texte, le président n'est cité que soixante-dix fois).

[395] E. Kagan, « Presidential Administration », *op. cit.* Selon *Westlaw*, l'article a été cité plus de 1 200 fois.

[396] L'argumentation d'E. Kagan en faveur d'une administration présidentielle repose sur deux idées : d'une part, une reprise de la thèse hamiltonienne selon laquelle le président, en tant qu'acteur constitutionnel le plus *« dynamique »*, serait le mieux placé pour *« insuffler énergie et efficacité à des agences bureaucratiques figées »* ; d'autre part, une *« revendication néo-progressiste selon laquelle le président, du fait de sa légitimité électorale nationale, incarne une forme supérieure de responsabilité démocratique »*.

[397] Parmi une littérature abondante, voir notamment : J. L. Mashaw & D. Berke, « Presidential Administration in a Regime of Separated Powers: An Analysis of Recent American Experience », *Yale Journal on Regulation*, vol. 35, 2018, p. 549 ; R. V. Percival, « Who's in Charge? Does the President Have Directive Authority over Agency Regulatory Decisions? », *Fordham Law Review*, vol. 79, 2011, p. 2487 ; P. L. Strauss, « Overseer, or 'The Decider'? The President in Administrative Law », *George Washington Law Review*, vol. 75, 2007, p. 696 ; A.

Ce titre entend analyser les mécanismes par lesquels s'exerce cette influence politique. D'un côté, la dépendance structurelle de l'EPA se manifeste par le pouvoir de nomination et de révocation des cadres dirigeants qui permet au président de désigner des responsables alignés sur ses objectifs (**Chapitre 1**). De l'autre, le pilotage de l'action réglementaire se fait également par des canaux institutionnels par lesquels le président entend influencer directement la prise de décision (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 – Le contrôle politique indirect du président sur les agents de l'EPA

La *Vested Clause* et la doctrine de l'« exécutif unitaire ». Le point de départ textuel de la théorie réside dans l'Article II, § 1, de la Constitution fédérale, selon lequel *« le pouvoir exécutif est dévolu à un Président des États-Unis »* (*Vested Clause*). Selon Hamilton, *« le pouvoir exécutif […] est tout entier entre les mains du Président »*[398].

Lue par les partisans de l'*executive unitaire*, cela conférerait au président l'autorité de diriger l'ensemble de l'appareil administratif[399]. Dès 1926 dans *Myers v. United States*, la Cour suprême, sous la plume de l'ancien Président William H. Taft[400], enracinait dans cette clause un *« contrôle administratif général […] qui comprend le pouvoir de nomination et de révocation des agents exécutifs »*[401]. Taft en déduisait que toute limitation législative du droit de destituer un officier purement exécutif heurte la lettre de l'Article II et l'obligation présidentielle de *« veiller à la fidèle exécution des lois »* (*Take Care Clause*). Cette lecture moniste fut contestée pendant l'ère du *New Deal*, notamment avec l'arrêt *Humphrey's Executor* de 1935[402], mais reprit vigueur dans les années 1980, lorsque l'*Attorney General* Edwin Meese

Ahmed, L. Menand & N. A. Rosenblum, « The Making of Presidential Administration », *Harvard Law Review*, vol. 137, 2024, p. 2131 ; C. Coglianese, « Presidential Control of Administrative Agencies: A Debate Over Law or Politics? », *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, vol. 12, 2010, p. 637.

[398] A. Hamilton, *The Federalist Papers*, lettre n°77 (1793).

[399] S. Benzina, « La présidence impériale ou les premiers executive orders de Donald Trump », *Blog Jus Politicus*, 13 févr. 2025.

[400] W. Taft fût le président des États-Unis de 1909 à 1913, puis *Chief Justice* de la Cour suprême de 1921 à 1930.

[401] *Myers v. United States*, 272 U.S. 52 (1926). Le président Wilson avait révoqué, sans l'autorisation du Sénat exigée par une loi de 1876, un receveur des postes de première classe. La Cour suprême déclare l'exigence législative inconstitutionnelle : le pouvoir exécutif comprend un droit présidentiel exclusif de révocation des officiers purement exécutifs, indispensable pour « *veiller à la fidèle exécution des lois* ».

[402] *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 (1935). Le président Roosevelt avait congédié William E. Humphrey, commissaire de la *Federal Trade Commission* (FTC), pour désaccord politique alors que le *FTC Act* de 1914 n'autorisait la révocation qu'« pour inefficacité, négligence ou malversations ». La Cour, unanime, juge que ces limites sont valides : pour les agences « quasi-législatives ou quasi-judiciaires », le Congrès peut

affirma que *« les agences qui exercent des fonctions exécutives sont elles-mêmes des agents de l'Exécutif […]; elles ne sont pas 'quasi' ceci ni 'indépendantes' »*[403].

Cette lecture a reçu l'appui d'une jurisprudence de plus en plus « présidentialiste »[404]. Dans *Free Enterprise Fund v. PCAOB* en 2010[405], la Cour invalide un « double rideau » de protections contre la révocation au motif qu'il « *ôte au Président la possibilité de décider lui-même si un motif légitime existe* ». Puis *Seila Law LLC v. CFPB* (2020)[406] invalide la direction monocratique et protégée du *Consumer Financial Protection Bureau*, la majorité estimant qu'écarter le Président d'une agence dotée de *« pouvoir exécutif important [...] n'a aucun fondement dans la pratique historique »* et *« incompatible avec la structure constitutionnelle »*. Sans renverser formellement *Humphrey's*, la Cour restreint ses exceptions aux organismes collégiaux, ouvrant la porte à de nouvelles contestations[407].

Ainsi, la *Vested Clause* a servi d'« arc-boutant » textuel à une doctrine qui identifie la responsabilité démocratique du Président (garantie par l'élection nationale) comme le principal rempart contre un *« État administratif libéré du contrôle du peuple »*, dès lors que *« le pouvoir discrétionnaire de révocation […] est une manière de contenir l'administration »*[408]. La théorie de l'exécutif unitaire, jamais pleinement réalisée, ne cesse pas pour autant de gagner du terrain. À chaque fois que le Congrès instaure des protections statutaires ou que des agences revendiquent une certaine autonomie fonctionnelle, la *Vested Clause* est mobilisée comme pierre angulaire d'un principe selon lequel, pour citer Hamilton, *« le pouvoir exécutif […] est*

---

restreindre le pouvoir de révocation présidentiel. La décision est à l'origine de la distinction entre les agences exécutives et les agences indépendantes.

[403] E. Meese III, Attorney General, Discours prononcé devant l'American Bar Association, 13 septembre 1985 (cité par M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, § 501).

[404] A. Ahmed, L. Menand & N. A. Rosenblum, « The Making of Presidential Administration », *op. cit.* (retraçant la jurisprudence de la Cour Roberts de plus en plus sceptique quant aux protections statutaires et faisant ainsi le constat d'une présidentialisation de la gouvernance américaine).

[405] *Free Enterprise Fund v. Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB)*, 561 U.S. 477 (2010). Les requérants contestaient la structure de la PCAOB, dont les membres, nommés par la SEC, n'étaient révocables par celle-ci que pour motif valable, tandis que les commissaires de la SEC n'étaient eux-mêmes révocables par le président que pour motif valable : un « double rideau » de protections. La Cour (5-4) estime que ces deux niveaux de protection violent la séparation des pouvoirs et invalide la clause de révocation.

[406] *Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau*, 591 U.S. 197 (2020). Le pétitionnaire et attaquait la constitutionnalité du CFPB, dirigée par un seul directeur révocable uniquement pour faute grave. La Cour (5-4) conclut qu'une agence monocratique dotée de pouvoirs exécutifs considérables ne peut être soustraite au pouvoir de révocation discrétionnaire du président ; la restriction est donc inconstitutionnelle, mais elle est « sécable », si bien que le CFPB survit sans sa protection spéciale.

[407] Certaines agences administratives demeurent indépendantes, et leur dirigeant ne peut être révoqué *ad nutum* par le président. Tel est le cas, par exemple, du président de la Réserve fédérale. Récemment, le président Trump a envisagé de démettre J. Powell, avant de devoir y renoncer face à l'impossibilité juridique de le faire. V. « Will the Supreme Court empower Trump to sack the Fed's boss? », *The Economist*, 14 avril 2025 ; « Trump fires at the Fed. America's economy is collateral damage », *The Economist*, 22 avril 2025.

[408] M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, § 520.

tout entier entre les mains du Président »[409] et, à ce titre, *« il devrait avoir l'entière maîtrise de la branche exécutive »*[410].

Le statut exécutif de l'EPA et le pouvoir de nomination et de révocation de son Administrateur par le Président. L'EPA, créée par le *Reorganization Plan No. 3 of 1970*, est juridiquement qualifiée d'agence exécutive et non d'agence indépendante[411]. Cette structure résulte des préconisations du rapport Ash et d'un choix délibéré du président Nixon, qui refusa d'intégrer la protection de l'environnement à un département existant[412], afin d'éviter que les impératifs environnementaux ne soient absorbés par des logiques concurrentes, tout en évitant qu'elle échappe à l'influence présidentielle[413]. En somme, le statut actuel de l'EPA est une sorte de compromis : agence autonome dans ses compétences, mais intégrée à la chaîne exécutive[414].

Conformément à l'*Appointments Clause*, l'administrateur est un « officier supérieur » (*principal officer*), nommé par le Président et approuvé par le Sénat[415]. Le pouvoir discrétionnaire de révocation, quant à lui, est juridiquement et politiquement central dans la conception américaine de la hiérarchie administrative. La jurisprudence *Myers* de 1926 consacre le droit exclusif du Président de révoquer un agent purement exécutif sans intervention législative, fondant ce pouvoir à la fois sur la *Vested Clause* et sur la *Take Care Clause*. En effet, aucune disposition du texte fondateur de l'EPA ne prévoit de clause de protection contre la révocation de son Administrateur.

Comme le montre Maud Michaut, la présidentialisation de l'administration s'est historiquement opérée par l'appropriation politique des leviers de nomination et de révocation. Tocqueville décrivait déjà que *« [l]es Américains ont pensé avec raison que le chef du pouvoir exécutif, pour remplir sa mission et porter le poids de la responsabilité tout entière devait rester*

---

[409] A. Hamilton, *The Federalist Papers*, lettre n°77 (1793).
[410] S. Benzina, « La présidence impériale ou les premiers executive orders de Donald Trump », *op. cit.*
[411] *Reorganization Plan No. 3 of 1970*, *op. cit.*
[412] Il est envisagé initialement de créer un *Office of Natural Resources and the Environment* au sein du Département de l'Intérieur, dès lors que c'est cette administration qui a transféré le plus de compétence à l'agence nouvellement créée.
[413] R. J. Lazarus, *The Making of Environmental Law*, *op. cit*.
[414] Il aurait été difficile d'imaginer une agence totalement indépendante du pouvoir présidentiel. En effet, bien que la politique environnementale mobilise une expertise technique, elle demeure profondément politique, et une indépendance institutionnelle totale aurait sans doute exacerbé les tensions entre l'exécutif et l'agence.
[415] Constitution des États-Unis, article II, § 2. La Cour suprême n'a jamais défini précisément la catégorie des « officiers principaux » (*principal officers*), mais elle a indiqué qu'elle inclut notamment les agents dont la révocation n'est possible que par le président, qui exercent des fonctions étendues et dont le mandat n'est pas temporaire. V. *Free Enterprise Fund v. PCAOB* (2010), *op. cit.* On estime à environ 1 100 le nombre d'officiers supérieurs au sein de l'administration fédérale.

autant que possible libre de choisir ses agents lui-même et de les révoquer à volonté »[416]. Dans la doctrine américaine, la hiérarchie administrative repose moins sur des mécanismes juridiques explicites que sur une culture constitutionnelle du contrôle politique : *« l'existence d'un pouvoir hiérarchique du Président sur l'administration est largement comprise comme étant subordonnée à la détention par lui d'un pouvoir discrétionnaire de révocation du directeur de l'agence »*[417].

La politisation de la fonction publique américaine. *« La politisation de la fonction publique américaine est un phénomène connu »*[418]. Celle-ci s'inscrit dans une construction historique, héritée du *spoils system* mis en œuvre au XIXe siècle et tempérée à partir de 1883 par le *Pendleton Civil Service Reform Act*[419]. Le *spoils system* instaurait une *« affiliation politique [...] extrême de l'administration »* qui autorise le président à évincer certaines personnalités et à en promouvoir d'autres selon ses intérêts partisans, le tout *« dissimulé derrière des logiques de performance et d'efficacité »*[420].

Aujourd'hui, coexiste ainsi un personnel de carrière (*civil service*)[421], et un ensemble d'agents nommés plus ou moins discrétionnairement (*excepted service*). Comme le rappelle Maud Michaut, dans cette dualité, le *civil service* est parfois envisagé comme *« reproduisant, au sein de l'administration, la logique des checks and balances constitutionnels »*[422]. En assurant une continuité administrative indépendante des alternances politiques, il vient modérer l'influence des acteurs nommés politiquement, tels que les directeurs d'agences et autres *political appointees*. Ces derniers, généralement placés au sommet de la hiérarchie, *« vont définir l'étendue des pouvoirs de l'agence en interprétant les lois d'habilitation, gérer les crédits alloués par le Congrès […] et, plus largement, représenter l'agence devant les*

[416] A. De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, *op. cit.*
[417] M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, §16.
[418] *Ibid.* §464
[419] *Pendleton Civil Service Reform Act of 1883*, Pub. L. n° 47-27. Sur les enjeux de professionnalisation et de dépolitisation de la fonction publique fédérale, v. *Clean Law*, « Trump's Bold Reversal on Energy and Climate Policy: 'It's a Lot' », *Harvard Environmental & Energy Law Program*, podcast du 13 février 2025 (*« Il a fallu plus de 100 ans […] depuis le XIXe siècle, pour transformer le gouvernement fédéral d'un système de clientélisme et de loyauté envers les politiciens, en un système de professionnalisme, d'indépendance et de dévouement à la mission, avec des protections pour les agents de carrière »*).
[420] A. Coutant, « 'Trump 2025' ou le retour du *spoils system* ? », *Actualité Juridique – Fonction Publique*, n°3, 2025, p. 113.
[421] Ces emplois sont soumis au Titre 5 du U.S. Code. Ils sont recrutés sur la base du mérite et leur procédure disciplinaire est gérée par le *Merit Systems Protection Board* (MSPB).
[422] M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, § 470.

institutions politiques, le public et les médias ». Or, ils doivent composer avec un personnel de carrière qui *« peut ne pas se conformer aux instructions de sa hiérarchie »* [423].

C'est ainsi que *« les political appointees ne prennent pas leurs décisions en vase clos »* ; ils sont encadrés par le directeur juridique (*general counsel*) ainsi que par des juristes de carrière. Il en résulte que, *« même lorsqu'un alignement existe entre les orientations politiques de la Maison-Blanche et celles d'une agence »*, les propositions concrètes doivent encore être cohérentes et justifiées, *« ce qui, du moins historiquement, constitue une contrainte substantielle à l'action réglementaire des agences »*[424].

Aujourd'hui, l'*excepted service* couvre plus de la moitié des emplois fédéraux, non soumis aux règles du *civil service*, incluant notamment les emplois du *Senior Executive Service* (créé par le *Civil Service Reform Act* de 1978[425]), ceux listés dans les *Schedules* A à D, ainsi que les postes politiques nommés directement par le Président (*political appointee*). La doctrine américaine, à l'instar de David E. Lewis[426], montre que les présidents, républicains comme démocrates, ont activement accru leur emprise sur la bureaucratie en augmentant la part des *political appointees*. Cette politisation offre au président un levier majeur pour orienter l'action administrative. Pour le professeur Olivier Beaud, ce mécanisme révèle la puissance du pouvoir de nomination dans l'ordre constitutionnel américain, qu'il décrit comme *« un fantastique instrument de concentration des pouvoirs »* permettant une *« fusion entre le pouvoir politique et le pouvoir administratif »*[427].

De nombreux hauts responsables récemment nommés présentent également des parcours mêlant engagement politique conservateur et relations étroites avec les industries régulées. Toutefois, le droit fédéral américain encadre les situations de conflits d'intérêts uniquement par le droit pénal. Il est ainsi interdit à tout agent fédéral, y compris les hauts responsables de l'EPA, de participer personnellement et substantiellement à une affaire dans laquelle il a un intérêt financier direct ou indirect, ou qui concerne un ancien employeur ou client[428]. Cette interdiction s'applique pleinement aux hauts responsables de l'EPA, dont les décisions portent sur des secteurs régulés. En matière de post-emploi, des dispositions

[423] *Ibid.* § 474
[424] J. Freeman et D. B. Spence, « Old Statutes, New Problems », *op. cit.*
[425] *Civil Service Reform Act of 1978*, Pub. L. n° 95-454. Il s'agit souvent de poste de cadre dans les administrations. Ils s'apparentent, toutes proportions gardées, aux emplois de catégorie « A » de la fonction publique française.
[426] D. E. Lewis, *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton University Press, 2008 (cité par M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, § 448).
[427] O. Beaud, « Le Souverain », *Pouvoirs*, vol. 67, 1993, p. 42.
[428] 18 U.S.C. § 208.

interdisent à d'anciens fonctionnaires de représenter, conseiller ou plaider auprès d'une agence fédérale sur des affaires spécifiques dans lesquelles ils ont été personnellement impliqués, avec des interdictions allant d'un à deux ans, voire à vie dans certains cas[429]. Ces interdictions sont complétées par les *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*[430], qui précise l'application des dispositions pénales, s'organisant autour d'obligations de récusation, de déclaration financière préalable et, dans certains cas, de désinvestissement[431].

En cas de manquement, il est prévu des peines allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et/ou des amendes, ainsi que des sanctions civiles pouvant atteindre 50 000 dollars par infraction ou le montant des sommes perçues pour l'activité interdite[432]. Toutefois, en pratique, ces règles sont souvent appliquées de manière souple, dès lors que l'application concrète repose largement sur la discrétion du Département de la Justice pour engager des poursuites, et sur la supervision administrative interne de l'*Office of Government Ethics*, dont le rôle est consultatif. En outre, le processus de nomination présidentielle n'est pas soumis à un contrôle juridictionnel au fond. Seule la procédure de confirmation par le Sénat constitue une forme de contre-pouvoir, davantage politique que juridique.

La nomination présidentielle aux postes clés de l'EPA. Dans ce contexte, la nomination à des postes clés de l'EPA d'anciens lobbyistes, avocats ou dirigeants issus de secteurs régulés constitue désormais une pratique institutionnalisée[433]. L'agence compte dix-huit *political appointees*, directement nommés par le président, révocables *ad nutum* et occupant des fonctions stratégiques, notamment l'administrateur, son adjoint, les onze directeurs régionaux ainsi que les principaux postes au sein de l'*Office of Air and Radiation*[434], organe central dans l'élaboration et l'application de la politique climatique au titre du CAA. La trajectoire de nominations révèle une continuité entre les deux administrations Trump[435].

[429] 18 U.S.C. §§ 203, 205 et 207.
[430] *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*, 5 C.F.R. § 2635.
[431] En outre, un EO de Biden obligeait les hauts responsables nommés par le Président à s'abstenir pendant deux ans de participer à toute décision impliquant leurs anciens employeurs ou clients au cours des deux années précédant leur prise de fonction, et à refuser toute activité de lobbying pendant toute la durée de leur mandat. Celui-ci fut abrogé le jour de l'investiture du président Trump en janvier 2025. *Ethics Commitments by Executive Branch Personnel*, Executive Order n°13,989, 20 janvier 2021
[432] 18 U.S.C. § 216.
[433] R. Lazarus, *The Making of Environmental Law*, *op. cit.*
[434] Il est intéressant de noter ce seul bureau où son directeur est nommé directement par le président, preuve de l'importance de ce bureau au sein de l'EPA et dans la gouvernance administrative en général.
[435] T. Perkins, « Trump's proposed EPA leadership stacked with lobbyists and attorneys », *The Guardian*, 5 février 2025.

Après la désignation de Scott Pruitt, farouche critique de la régulation environnementale[436], puis d'Andrew Wheeler, ancien lobbyiste du charbon[437], l'actuelle administration Trump II a désigné Lee Zeldin à la tête de l'EPA en janvier 2025. Ancien membre du Congrès, Zeldin s'est illustré par ses liens étroits avec l'industrie charbonnière[438]. À ses côtés, David Fatouhi, son adjoint, incarne également cette logique[439]. Membre de la *Federalist Society*[440], il a exercé durant la première présidence Trump puis rejoint le cabinet d'avocats Gibson Dunn, où il a défendu les intérêts de grandes entreprises industrielles poursuivies par l'EPA, participant notamment à l'affaire *West Virginia* et au recours contre la décision de l'EPA de bannir l'amiante[441].

S'agissant plus spécifiquement de la régulation climatique, la nomination d'Aaron Szabo au poste de directeur de l'OAR constitue probablement l'une des plus stratégiques. Juriste de formation, Szabo a exercé comme avocat et lobbyiste[442] pour des intérêts industriels, notamment chez Faegre Drinker et CGCN Group, représentant des clients tels que Duke Energy ou l'American Fuel and Petrochemical Manufacturers (l'un des syndicats majeurs des énergies fossiles aux États-Unis)[443]. Durant la première administration Trump, il a piloté la rédaction de l'*Affordable Clean Energy Rule*, qui a remplacé le CPP d'Obama, en tant que directeur adjoint de l'OIRA à la Maison-Blanche, puis en tant que conseiller juridique auprès du *Council on Environmental Quality* (CEQ)[444].

---

[436] G. Paris, « États-Unis : le croisé anti-environnement Scott Pruitt emporté par les affaires », *Le Monde*, 5 juillet 2018 ; C. Mooney *et al.*, « Trump Names Scott Pruitt, Oklahoma Attorney General Suing EPA on Climate Change, to Head the EPA », *The Washington Post*, 8 décembre 2016. Scott Pruitt, alors procureur général de l'Oklahoma, fut nommé à la tête de l'EPA alors même qu'il était principalement connu pour avoir engagé plusieurs recours contre cette agence afin de contester sa compétence à réguler les émissions de GES, compétence qu'il se retrouvait ainsi chargé d'exercer.

[437] Lorsque Scott Pruitt fut contraint de démissionner après quinze mois de mandat, en raison de multiples controverses éthiques, le président le remplaça par Andrew Wheeler, ancien lobbyiste de l'industrie charbonnière. V. B. Dennis & J. Eilperin, « Trump Plans to Nominate Andrew Wheeler, Former Coal Lobbyist, as EPA Chief », *The Washington Post*, 16 novembre 2018.

[438] J. Katz, « EPA Deputy Administrator McIntosh: Regulatory Overhaul in the Works », *Chemical Processing*, 15 avril 2025.

[439] T. Perkins, « Trump's proposed EPA leadership stacked with lobbyists and attorneys », *op. cit.*

[440] La *Federalist Society* est un réseau influent de juristes conservateurs et libertariens qui promeut une lecture textualiste et originaliste de la Constitution, jouant un rôle central dans la sélection et la promotion de juges fédéraux aux États-Unis. Voir J. Zengerle, « How the Trump Administration Is Remaking the Courts », *op. cit.*

[441] S. Lerner, « Donald Trump's No. 2 Pick for the EPA Represented Companies Accused of Pollution Harm », *ProPublica*, 22 janvier 2025.

[442] Le site internet « Opensecrets.org », géré par le Center for Responsive Politics, constitue une source facile pour le suivi des activités de lobbying à Washington.

[443] T. Perkins, « Trump's proposed EPA leadership stacked with lobbyists and attorneys », *op. cit.*

[444] Le *Council on Environmental Quality* (CEQ), créé par le *National Environmental Policy Act* de 1969, est une instance de la Maison-Blanche chargée de coordonner les politiques environnementales fédérales.

Autour de Szabo, ses deux principaux adjoints proviennent également de l'industrie. Abbie Tardif, nommée directrice adjointe principale de l'OAR, a été lobbyiste pour le secteur pétrochimique, notamment pour l'*American Petroleum Institute*[445]. Elle aura notamment la charge des standards de carburant renouvelable (RFS). Alex Dominguez, pour sa part nommé directeur adjoint en charge du programme *Tailpipe* (émissions des véhicules), est un ancien lobbyiste du secteur pétrolier ayant précédemment travaillé contre les subventions aux véhicules électriques et sur les standards RFS.[446]

En parallèle, bien que situé en dehors de l'EPA, Justin Schwab, nommé comme conseiller juridique du CEQ, va jouer un rôle central dans l'élaboration de la politique climatique de la nouvelle administration de D. Trump[447]. Ancien directeur juridique de l'EPA (*Deputy General Counsel*) et membre actif de la *Federalist Society*, il est l'un des auteurs du chapitre « EPA » du projet *Project 2025*[448], qui propose un démantèlement de l'agence[449]. Schwab a participé également à l'élaboration de l'*Affordable Clean Energy Rule*[450], et milite aujourd'hui pour l'invalidation de la jurisprudence *Massachusetts*[451].

***

Si l'influence présidentielle sur l'EPA repose en premier lieu sur des leviers structurels liés au pouvoir de nomination et de révocation, qui permettent au président de façonner l'orientation générale de l'agence en sélectionnant ses principaux responsables, ce contrôle ne s'arrête pas à la seule composition de l'encadrement. C'est ainsi qu'*« aux États-Unis, le gouvernement moderne est, dans une large mesure, un gouvernement de la branche exécutive, et le gouvernement de la branche exécutive est, dans une large mesure, un gouvernement de la Maison-Blanche »*[452]. Autrement dit, la présidence ne se contente pas d'un pouvoir indirect sur les personnes : elle s'emploie également à encadrer de manière directe le contenu et la trajectoire des politiques produites par les agences. C'est précisément cette dimension

[445] S. Reilly, « Ex-oil lobbyists land top EPA air office jobs », *E&E News*, 27 janvier 2025.
[446] T. Cama, « Trump EPA official lobbying for oil and gas group », *GreenWire*, 22 avril 2021.
[447] S. Reilly, « Trump EPA alum lands White House post », *E&E News*, 3 mars 2025.
[448] Le *Projet 2025*, piloté notamment par la *Heritage Foundation* et soutenu par des figures proches de cette mouvance, était un programme visant à remodeler profondément l'administration fédérale en cas de retour au pouvoir d'un président républicain en 2025.
[449] J. Chemnick, « Inside the Project 2025 plan to gut climate regs », *E&E News*, 18 juillet 2024.
[450] R. Bravender, « A specialist in Greek drama is killing the climate rule », *E&E News*, 11 octobre 2017.
[451] S. Reilly, « Trump EPA alum lands White House post », *op. cit.*
[452] C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.*

d'influence directe que le chapitre suivant explore, en se concentrant sur les instruments à travers lesquels la Maison-Blanche intervient dans la procédure réglementaire de l'EPA. Il s'agira d'analyser les mécanismes de revue centralisée des projets de règlements par l'OMB, ainsi que l'usage croissant des directives présidentielles pour imposer des priorités ou freiner certaines initiatives. À travers ces outils, le président s'affirme non plus seulement comme supérieur hiérarchique, mais comme acteur central du processus décisionnel lui-même.

***

Chapitre 2 – Le contrôle politique direct du président sur le *rulemaking* de l'EPA

La genèse du contrôle présidentiel sur le pouvoir réglementaire des agences par le filtre de l'analyse coût-avantage de l'*Office of Management and Budget*. Le contrôle présidentiel sur le pouvoir réglementaire de l'EPA s'est institutionnalisé autour d'un filtre coût-bénéfice, incarné par l'*Office of Management and Budget* (OMB) et, plus précisément, son bras technique, l'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA). Ce filtre coût-bénéfice se met en place en trois étapes successives. D'abord, la réorganisation opérée par Richard Nixon en 1970 transforme l'ancien *Bureau of the Budget* en OMB[453] ; selon la formule de l'époque, il s'agit d'un *« guichet unique »* chargé de *« coordonner et superviser l'ensemble des initiatives réglementaires de l'exécutif »*. La seconde étape intervient avec le *Paperwork Reduction Act* de 1980, qui crée l'OIRA au sein de l'OMB, doté d'une compétence générale pour examiner tout projet de règlement émanant d'une agence exécutive.

La rupture décisive survient en février 1981, lorsque Ronald Reagan signe l'*executive order* (EO) n°12291[454]. Celui-ci impose, pour toute réglementation « majeure » d'une agence exécutive, la production d'une *Regulatory Impact Analysis* fondée sur une « analyse coût-avantage » (*Cost-Benefits Analysis*, CBA) et autorise l'adoption d'une règle uniquement si *« les bénéfices nets attendus excèdent les coûts »* et si l'option retenue est celle qui entraîne *« le moindre coût net pour la société »*, *« dans la mesure permise par la loi »*. Quatre ans plus tard,

[453] *Reorganization Plan No. 2 of 1970*, Executive Order n° 11,541 (1970). La création du *Bureau of the Budget* remonte à la *Budget and Accounting Act* de 1921 (Pub. L. n° 67-13), adoptée par le Congrès afin de centraliser et rationaliser la préparation budgétaire fédérale.
[454] Executive Order n° 12,291, 19 février 1981.

un autre EO[455] étend ce pouvoir en instaurant un *regulatory planning process* annuel : les agences doivent remettre à l'OIRA un programme listant *« toutes les actions significatives envisagées »* pour l'année suivante. Sous Bill Clinton, l'EO n°12,866[456] redéfinit le périmètre d'analyse : il exige que la CBA soit *« raisonnable »*, plutôt qu'une stricte supériorité des bénéfices sur les coûts, tout en instaurant un arbitrage présidentiel en cas de conflit OIRA-agence. Depuis lors, les présidents successifs, démocrates comme républicains, ont tous maintenu et utilisé cet instrument, selon l'architecture forgée par Clinton[457].

Il faut bien noter qu'aucun de ces décrets présidentiels ne prétendait conférer au Président ou à l'OMB le pouvoir d'imposer aux agences des résultats substantiels. En pratique toutefois, le processus de révision centralisée permet à la Maison-Blanche d'exercer un contrôle nettement accru sur l'orientation des politiques réglementaires. La version plus offensive de ce contrôle centralisé, mise en œuvre sous la présidence de Ronald Reagan, a suscité la controverse. Les défenseurs de ce dispositif y voyaient un moyen d'améliorer à la fois la qualité de la régulation (en s'assurant que les initiatives soient justifiées par une CBA) et sa légitimité démocratique (en rapprochant les décisions des agences des priorités du Président élu).

À l'inverse, les critiques ont interprété l'élargissement du rôle de l'OMB comme une tentative délibérée d'introduire un biais *« anti-réglementaire »*[458] dans les processus décisionnels des agences. Certains ont également estimé que cette révision centralisée affaiblirait, plutôt qu'elle ne renforcerait, le caractère démocratique des décisions en matière de régulation, en déplaçant celles-ci du processus participatif et transparent de *rulemaking* des agences vers une procédure de contrôle par l'OMB, perçue comme obscure et peu accessible, où les groupes industriels sont soupçonnés de bénéficier d'un accès et d'une influence disproportionnés[459]. Comme l'ont relevé plusieurs auteurs, lorsqu'elle supervise les analyses coûts-bénéfices, l'OMB a généralement tendance à pousser les agences à affaiblir leurs réglementations, plutôt qu'à les renforcer[460].

---

[455] Executive Order n° 12,498, 4 janvier 1985.
[456] Executive Order n° 12,866, 30 septembre 1993.
[457] À la fin de son mandat, le président G.W. Bush modifie le dispositif de révision réglementaire sans en bouleverser la structure. Son successeur, B. Obama, engage une réforme afin d'introduire certaines nouveautés (notamment sur la participation du public et l'évaluation rétrospective des normes existantes) (EO n° 13422, 18 janv. 2007 ; EO n° 13497, 30 janv. 2009 ; EO n° 13563, 18 janv. 2011).
[458] N. Bagley & R. L. Revesz, « Centralized Oversight of the Regulatory State », *Columbia Law Review*, vol. 106, 2006, p. 1260.
[459] *Ibid.*
[460] N. Bagley & R. L. Revesz, « Centralized Oversight of the Regulatory State », *op. cit.* (décrivant l'asymétrie du contrôle exercé par l'OIRA, qui tend à favoriser la sous-réglementation plutôt que la sur-réglementation) ; L.

L'influence procédurale de l'OMB dans le *rulemaking* de l'EPA au titre du CAA. L'influence de l'OMB s'exerce pleinement dans le cadre du CAA, notamment lorsqu'il s'agit d'évaluer l'opportunité économique des normes proposées par l'EPA. Il y aurait ainsi un *« conflit de longue date »*[461] entre l'EPA et l'OMB. Ainsi, même lorsque l'EPA dispose d'un mandat clair dans le texte législatif, elle est tenue de faire valider ses règles à travers ce filtre exécutif, ce qui introduit une forme de hiérarchisation fonctionnelle entre agences et Maison-Blanche.

Néanmoins, ce mécanisme connaît des limites importantes dès lors qu'il se heurte à la structure du *CAA*. D'une part, celui-ci prévoit parfois que les normes d'émission doivent être fondées exclusivement sur des critères scientifiques ou sanitaires, sans considération explicite des coûts économiques. C'est ainsi que, dans *Whitman v. American Trucking Association* (2001)[462], la Cour suprême a confirmé que l'EPA ne pouvait intégrer les coûts de mise en conformité dans la fixation des NAAQS (sections 108 et 109).

D'autre part, bien que l'OMB puisse exercer une influence décisionnelle sur le processus de *rulemaking* de l'EPA, il ne dispose pas, en tant que tel, du pouvoir de bloquer l'adoption de normes que l'EPA est légalement tenue de promulguer. Cela ressort de deux décisions rendues par la D.C. Circuit dans les années 1980. Dans *NRDC v. Ruckelshaus* (1984)[463], la cour fut saisie du retard pris par l'agence dans la fixation des normes d'émission de NO_x et de particules fines pour les poids lourds pour les modèles de l'année 1955, pourtant exigées par le CAA. Constatant l'inaction de l'agence, le juge ordonna la publication des normes dans des délais stricts. Dans sa décision, la cour précisa que la révision des textes par l'OMB devait être entièrement exclue de ce calendrier, jugeant qu'une telle intervention serait *« non seulement inutile, mais en contradiction avec le droit applicable »*, dans la mesure où elle ferait obstacle au respect des délais prévus par le Congrès.

Deux ans plus tard, dans une affaire similaire[464], la même juridiction alla plus loin, en affirmant que le blocage de l'adoption d'un règlement par l'OMB, au seul motif de son désaccord sur le contenu, portait atteinte à la délégation faite à l'administrateur de l'EPA. Un

---

Heinzerling, « Inside EPA: A Former Insider's Reflections on the Relationship Between the Obama EPA and the Obama White House », *Pace Environmental Law Review*, vol. 34, 2014, p. 325 (commentant l'influence dérégulatrice exercée par l'OIRA, y compris sous une administration démocrate affichant pourtant un soutien public à la protection de l'environnement et de la santé).

[461] C. Ahlers, « Presidential Authority Over EPA Rulemaking Under the CAA », *op. cit.*

[462] *Whitman v. American Trucking Ass'n* (2001), *op. cit.*

[463] *NRDC v. Ruckelshaus*, 1984 WL 6092 (D.C. Cir. 1984).

[464] *Environmental Defense Fund v. Thomas*, 627 F. Supp. 566 (D.C. Cir. 1986).

contrôle présidentiel via un CBA ne pouvait justifier un tel empiètement. Comme l'écrivit la Cour d'appel, ce mécanisme risquait de *« créer des retards »* et *« d'imposer des modifications substantielles »* aux règles élaborées par l'agence, ce qui soulevait des *« préoccupations constitutionnelles »*. Dans la mesure où le Congrès délègue à l'expertise de l'EPA la mise en œuvre de normes adoptées après de longues délibérations, le pouvoir exécutif ne peut empêchant l'exercice par l'EPA de son pouvoir de *rulemaking*, en différant l'entrée en vigueur des textes. Ce serait là *« une violation manifeste de la volonté du législateur et un usage inapproprié du pouvoir présidentiel »*[465].

À partir d'une étude empirique très complète, à base de nombreux entretiens avec d'anciens responsables de l'EPA, portant sur le contrôle de la Maison-Blanche sur l'EPA, les professeurs Lisa Bressman et Michael Vandenbergh soutiennent que *« l'implication de la Maison-Blanche ne favorise pas nécessairement une véritable responsabilité politique, au sens fonctionnel du terme, c'est-à-dire dans la perspective d'assurer que l'activité réglementaire reflète les préférences du public et résiste aux influences étroites »*[466]. C'est ainsi que John Quarles, qui fut directeur juridique, puis directeur adjoint de l'EPA lors de sa création, notait que *« bien avant qu'un règlement majeur ne prenne sa forme finale, des dizaines de décisions préliminaires sont prises, qui modèlent et transforment le produit final »*. La mise en place d'une procédure centralisée de révision des normes de l'EPA *« a donc conféré à l'OMB une influence importante sur les politiques de l'agence, même si [l'administrateur] conserve le contrôle des décisions finales »*[467]. Il n'en reste que si ce mécanisme renforce l'influence présidentielle, il ne peut permettre d'imposer à l'EPA d'adopter une position donnée, laissant subsister une marge discrétionnaire dans le chef de l'administrateur. C'est précisément pour dépasser ce filtre que l'exécutif présidentiel peut mobiliser un second instrument plus direct, cherchant à exercer une influence dans un sens inverse, en incitant les agences non pas à

[465] *Ibid.*
[466] L. Schultz Bressman & M. P. Vandenbergh, « Inside the Administrative State: A Critical Look at the Practice of Presidential Control », *Michigan Law Review*, vol. 105, 2006, p. 47 (les auteurs soulignent notamment que *« les responsables de l'EPA sont contraints de respecter des procédures administratives et sont soumis à l'attention médiatique d'une manière dont ne l'est pas la Maison-Blanche »*, et que *« les responsables de l'EPA [...] recueillent davantage d'avis publics et font l'objet d'un plus grand examen par le public, deux facteurs qui tendent à les inciter à mieux évaluer les préférences collectives et à résister aux pressions d'intérêts particuliers »*).
[467] J. Quarles, *Cleaning Up America: An Insider's View of the Environmental Protection Agency*, Boston, Houghton Mifflin, 1976 (cité par R. J. Lazarus, *The Making of Environmental Law*, op. cit., qui considère cet ouvrage comme particulièrement éclairant pour comprendre les rouages de l'agence du point de vue *« d'un homme de l'intérieur, un homme d'engagement, […] un des architectes principaux de la politique environnementale américaine »*).

renoncer ou à ajuster leurs projets déjà engagés, mais à engager de nouvelles actions normatives en matière de régulation ou de dérégulation.

La jurisprudence *Sierra* et l'utilisation de directives présidentielles afin d'orienter l'action des agences. La question du pouvoir du président des États-Unis d'orienter directement l'action des agences fédérales, telles que l'EPA, par voie de « directives présidentielles » (*presidential directives*), a suscité une importante réflexion doctrinale, notamment sous l'impulsion d'Elena Kagan.

Dans son article fondateur de 2001 « Presidential Administration »[468], elle défend une lecture des textes déléguant un pouvoir réglementaire aux agences, selon laquelle *« le président peut faire valoir un pouvoir d'instruction directe »* sur celles-ci. Cette capacité d'orientation présidentielle serait de nature à stimuler *« l'action administrative, à surmonter l'inertie bureaucratique »*. L'expérience de l'administration Clinton est emblématique de cette approche : selon Kagan, les directives présidentielles ont permis au président et à son entourage *« d'initier, plutôt que de simplement contrôler, l'action administrative »*, devenant ainsi *« l'outil principal du président pour fixer un agenda administratif et garantir sa mise en œuvre effective »*.[469] Elles peuvent revêtir des formes variées, qu'il s'agisse de lettres, de mémorandums ou d'EOs, et concerner une large palette de domaines. Bien qu'elles ne soient pas systématiquement orientées vers un renforcement de la régulation (certaines ordonnent la suspension d'un processus de *rulemaking*, voire initient une démarche de déréglementation comme nous le verrons), elles tendent le plus souvent à encourager, voire à imposer, une action réglementaire de la part des agences concernées.

Sur le plan contentieux, la jurisprudence n'a jamais clairement tranché la légalité d'un tel pouvoir d'instruction. Toutefois, certaines décisions de la D.C. Circuit, comme *Sierra Club v. Costle* de 1981[470], en donnent une légitimation implicite. Dans cette affaire, des ONG écologistes contestaient le fait que l'EPA n'ait pas divulgué les échanges intervenus avec la Maison-Blanche au cours de l'élaboration d'un règlement. Bien que la question portât uniquement sur l'obligation de transparence, la juge Patricia Wald, dans une opinion, affirma

[468] E. Kagan, « Presidential Administration », *op. cit.*
[469] Par la suite, le président Obama a adopté une stratégie similaire, inspirée de celle de Clinton, notamment à travers le mot d'ordre *« We Can't Wait »*, en réponse à l'opposition rencontrée à la Chambre des représentants, alors dominée par les Républicains. Voir R. V. Percival, « Who's in Charge? Does the President Have Directive Authority over Agency Regulatory Decisions? », *op. cit.* (donnant des exemples de directives d'Obama envers ses agences, notamment l'EPA).
[470] *Sierra Club v. Costle* (1981), *op. cit.*

que « *le besoin fondamental du président et de ses conseillers d'assurer la cohérence des régulations avec les politiques de l'administration est incontestable* » ; et que *« le pouvoir exécutif n'est pas partagé selon notre Constitution : il repose exclusivement entre les mains du président »*. Dès lors, affirmait-elle, isoler les agences du président reviendrait à faire échec au principe de responsabilité politique : *« Notre gouvernement ne pourrait fonctionner de façon efficace et cohérente si les principaux décideurs exécutifs étaient isolés les uns des autres et du président »*.

Cette logique a été prolongée dans *Center for Auto Safety v. Peck* de 1985[471], sous la plume du juge Antonin Scalia. La cour y a validé une réforme des normes de pare-chocs automobiles par la NHTSA, contestée pour avoir été influencée par une directive de la Maison-Blanche. Le juge Scalia rappela qu'il n'y avait *« rien d'extraordinaire ni d'illégal dans le fait qu'une agence ouvre une enquête à la demande du président »*, ajoutant que « *c'est ainsi que le système est censé fonctionner »*. Toutefois, il précisa également que cela serait différent si le président enjoignait à l'agence de *« méconnaître les critères statutaires qui régissent son action »*.

La portée juridique des directives présidentielles repose donc sur une distinction cruciale : tant que le président agit dans les marges discrétionnaires de l'agence, sans outrepasser les limites posées par le Congrès, son influence est jugée conforme à la Constitution. Cependant, cette légalité n'est pas exempte d'ambiguïtés. Comme l'ont souligné plusieurs auteurs, le Congrès délègue souvent à un administrateur (et non au président) le soin de *« déterminer, selon son jugement »*, les normes à adopter. Dès lors, pourquoi le jugement présidentiel primerait-il ? Certains auteurs, comme Steven Calabresi et Saikrishna Prakash, défendent une lecture maximaliste de l'article II de la Constitution, considérant que le président doit pouvoir diriger tous les agents de l'administration dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire[472]. À l'inverse, Peter Strauss[473] ou Robert Percival[474] estiment que le président ne dispose d'un tel pouvoir que si le texte législatif le lui reconnaît explicitement.

[471] *Center for Auto Safety v. Peck*, 751 F.2d 1336 (D.C. Cir. 1985).
[472] S. Calabresi & S. Prakash, « The President's Power to Execute the Laws », *Yale Law Journal*, vol. 104, 1994, p. 541.
[473] P. L. Strauss, « Overseer, or 'The Decider'? The President in Administrative Law », *op. cit.*
[474] R. V. Percival, « Who's in Charge? Does the President Have Directive Authority over Agency Regulatory Decisions? », *op. cit.* (soutenant que le président ne dispose d'un pouvoir hiérarchique direct sur les agences que lorsque le Congrès le lui a expressément conféré).

Il est vrai que, dans la pratique, l'impact d'une directive présidentielle repose moins sur son caractère juridiquement contraignant que sur les dynamiques de *« loyauté et de dépendance personnelle »*. Comme le souligne Kagan, même sans pouvoir formel d'instruction, *« l'affirmation explicite et répétée d'un pouvoir de directive modifie au fil du temps la 'psychologie du gouvernement' »*, en façonnant la perception que les agences ont de leurs obligations vis-à-vis de la Maison-Blanche. Cette routinisation de l'intervention présidentielle pourrait, selon elle, entraîner *« un renforcement significatif du pouvoir présidentiel sur les décisions réglementaires ».* Comme le résumait le professeur Cary Coglianese, *« si le débat [...] sur le pouvoir présidentiel se définit comme une opposition entre une influence acceptable et un contrôle inacceptable sur les agences [...], il semble que seul le jeu politique soit en mesure d'en réguler les contours. Les administrateurs auront toujours de puissantes incitations politiques les poussant à se conformer aux attentes du Président »* [475]. Ainsi, bien que la jurisprudence n'ait pas tranché formellement la question, *Sierra Club* et *Peck* posent les bases d'une légitimation implicite du pouvoir présidentiel d'orienter, voire d'initier, certaines actions réglementaires au sein d'agences exécutives comme l'EPA[476].

***

L'analyse précédente a mis en évidence l'emprise croissante de la Maison-Blanche sur l'action réglementaire de l'EPA, à travers une double logique de contrôle politique : d'une part, par la maîtrise de la chaîne hiérarchique via la nomination et la révocation des dirigeants ; d'autre part, par une intervention directe dans le processus décisionnel des agences, notamment par le biais de mécanismes de revue centralisée et de directives présidentielles. Cette dynamique, conceptualisée par Elena Kagan sous le terme d'« administration présidentielle », correspond à une forme contemporaine de centralisation de la décision administrative au profit du président. Elle trouve dans le champ climatique un terrain d'expression privilégié, où la présidence cherche à traduire ses orientations politiques dans l'action des agences fédérales. Comme le souligne le professeur Jonathan Adler, cette structuration de la politique climatique

[475] C. Coglianese, « Presidential Control of Administrative Agencies: A Debate Over Law or Politics? », *op. cit*.
[476] Par exemple, le président Clinton avait adopté un mémorandum incitant l'EPA a adopté de nouvelles normes en matière de qualité de l'eau, ce qu'elle dit les années suivantes. V. *Memorandum on Clean Water Protection*, 29 mai 1999.

fédérale autour d'un *« mandat réglementaire »* (*i.e.* non législatif), la rend « *particulièrement exposée à des revirements à chaque alternance présidentielle »*[477].

Mais cette capacité d'influence présidentielle, aussi structurée soit-elle, ne s'exerce pas sans bornes. Elle se heurte à un ensemble de garde-fous procéduraux, juridiques et technocratiques, qui encadrent et peuvent freiner les velléités de pilotage direct de l'action administrative. À cette « administration présidentielle » s'oppose celle, plus institutionnelle, d'« administration raisonnée », selon la formule de Jerry Mashaw[478]. Il identifie là un modèle de gouvernance qui repose sur la rigueur des procédures du droit administratif, sur l'autorité de l'expertise et sur le contrôle juridictionnel des actes réglementaires. Dans cette perspective, la gouvernance climatique fédérale apparaît comme le lieu d'une tension, parfois d'un affrontement, entre ces deux conceptions de l'administration publique. L'EPA, bien qu'inscrite dans l'orbite exécutive, demeure tenue de justifier ses décisions par des fondements rationnels, transparents et juridiquement défendables. C'est précisément cette dialectique entre impulsion présidentielle et encadrement procédural qu'explore le Titre II.

***

[477] J. Adler, « The Legal and Administrative Risks of Climate Regulation », *Environmental Law Reporter*, vol. 51, 2021, p. 10485.
[478] J. Mashaw, *Reasoned Administration and Democratic Legitimacy, op. cit.*

TITRE II – L'administration raisonnée et l'orientation encadrée de l'action climatique de l'EPA

Si l'EPA conserve des leviers d'action significatifs dans le domaine climatique, la stabilité de son action reste profondément affectée par les alternances à la tête de l'exécutif. Subordonnée à la Maison-Blanche, l'agence voit ses priorités réorientées à chaque changement de majorité, ce qui confère à la politique climatique fédérale une instabilité structurelle. Depuis les années 2010, ce phénomène illustre les limites d'un modèle de gouvernance recentré sur le pouvoir présidentiel, où les impulsions climatiques dépendent étroitement de l'agenda de l'administration en place (**Chapitre 1**).

Pour autant, cette dépendance ne signifie pas une liberté totale d'action pour le président. L'EPA, bien qu'inscrite dans la hiérarchie exécutive, reste soumise aux exigences du droit administratif fédéral. En particulier, l'APA impose un ensemble de règles procédurales (participation du public, obligation de justification, contrôle juridictionnel) qui encadrent l'exercice du pouvoir réglementaire. Ces garanties procédurales forment un contrepoids essentiel à la présidentialisation de la décision administrative, en assurant une forme de continuité, de rationalité et de légitimité à l'action de l'agence, même en période de rupture politique (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 – Les évolutions successives de la législation climatique de l'EPA

La première présidence de Trump et la remise en question des orientations climatiques de l'administration Obama[479]. Alors que les directives présidentielles ont été mobilisées, sous l'administration Obama, comme un levier d'impulsion réglementaire en matière climatique, à travers le *Climate Action Plan* ou les instructions adressées à l'EPA afin de développer des normes climatiques,[480] leur usage a connu un infléchissement notable sous

[479] Deux recherches retracent particulièrement bien les reculs opérés sous l'administration Trump en matière de politique climatique. V. R. J. Lazarus, « The Super Wicked Problem of Donald Trump », *Vanderbilt Law Review*, vol. 73, 2020, p. 1811 ; ainsi que J. Wentz & M. B. Gerrard, *Persistent Regulations: A Detailed Assessment of the Trump Administration's Efforts to Repeal Federal Climate Protections*, Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law, 2019. Le *Sabin Center for Climate Change Law* est le principale centre de recherche universitaire des États-Unis en matière de droit du changement climatique. Il propose un « *Climate Deregulation Tracker* » qui retrace l'ensemble des dérégulations faites lors de la première administration Trump.

[480] Voir notamment *Power Sector Carbon Pollution Standards, Memorandum for the Administrator of the Environmental Protection Agency* (2013), *op. cit.* (qui ordonna à l'EPA d'établir le *Clean Power Plan*).

l'administration Trump. Dans une formule révélatrice, Richard Lazarus estime que *« l'élection de Donald Trump à la présidence a été […] le pire cauchemar pour la politique climatique »*[481].

Cette inflexion s'est concrétisée dès mars 2017, soit deux mois après son investiture, par la signature d'un EO intitulé *Promoting Energy Independence and Economic Growth*[482], qui enjoignait à toutes les agences exécutives de réviser, suspendre ou abroger toute réglementation jugée susceptible *« freiner la production nationale d'énergie »*. En application de cette directive, l'EPA a été explicitement mandatée pour revoir le CPP et dissoudre le groupe de travail sur le coût social du carbone, dont les travaux ont été déclarés *« non représentatifs de la politique gouvernementale »*.

Après une procédure de *rulemaking*, le CPP a été formellement abrogé en 2019 et remplacé par l'*Affordable Clean Energy Rule* (ACE)[483], dont l'approche est strictement technologique, en imposant uniquement des améliorations de rendement thermique à l'échelle des installations, sans objectifs chiffrés ni plafonds d'émission agrégés. L'EPA justifiait ce choix par le respect des compétences des États et la promotion de l'indépendance énergétique, tout en avançant des bénéfices nets compris entre 120 et 730 millions de dollars par an[484]. Toutefois, du fait de l'effet rebond généré par l'amélioration de l'efficacité, les émissions ont augmenté dans certains États[485].

Parallèlement, d'autres volets essentiels du *CAA* ont été revus à la baisse. Ainsi, la *SAFE Rule*, publiée en 2020, a remplacé la *Tailpipe Rule* réduisant les standards de rendement énergétique et d'émission des véhicules légers à partir de 2021 (passant d'une réduction annuelle de 5% à 1,5%[486]). Ont également été assouplies ou abrogées plusieurs régulations adoptées sous Obama concernant les émissions de méthane par le secteur pétrolier et gazier

[481] R. J. Lazarus, « The Super Wicked Problem of Donald Trump », *op. cit.*
[482] *Promoting Energy Independence and Economic Growth* (2017), *op. cit.*
[483] *Repeal of the Clean Power Plan; Emission Guidelines for Greenhouse Gas Emissions from Existing Electric Utility Generating Units; Revisions to Emission Guidelines Implementing Regulations*, (2019), *op. cit*.
[484] Communiqué de presse, *EPA Finalizes Affordable Clean Energy Rule, Ensuring Reliable, Diversified Energy Resources While Protecting Our Environment*, 19 juin 2019 (le communiqué annonçait que l'ACE permettrait une réduction de 11 M de *short tons* de CO_2 (soit moins de 1 % des émissions annuelles américaines), ainsi qu'une baisse de 5 700 tonnes de SO_2, 7 100 tonnes de NO_x, 400 tonnes de PM 2.5 et 59 livres de mercure).
[485] B. Storrow, « 2019 Power-Sector Trends Point to a Continued Rise in U.S. Emissions », *E&E News*, 3 juin 2019.
[486] *The Safer Affordable Fuel-Efficient (SAFE) Vehicles Rule for Model Years 2021-2026 Passenger Cars and Light Trucks*, 85 Fed. Reg. 24,174 (2020) (alors que les standards fixés sous l'administration Obama imposaient aux constructeurs une amélioration annuelle de 5 % des rendements énergétiques pour les modèles de 2020 à 2025, les nouvelles normes *SAFE* ne requéraient qu'un gain de 1,5 % par an pour les modèles 2021 à 2026).

(notamment la *Methane Waste Prevention Rule*)[487], les pénalités en cas de manquement aux normes pour les carburants renouvelables (RFS)[488], les émissions de polluants dangereux pour les raffineries de pétrole[489], les effluents des centrales à charbon[490], ainsi que l'utilisation des HFCs dans les aérosols, les climatiseurs et les réfrigérateurs[491].

L'ensemble de ces réformes a contribué à relancer la production et l'exportation d'énergies fossiles.[492] En 2018, les émissions de CO_2 aux États-Unis ont ainsi augmenté de 3,4 %, enregistrant leur plus forte progression en huit ans. Ce retour en arrière sur les politiques climatiques fédérales a considérablement réduit la portée des instruments mis en place sous l'administration Obama par l'EPA.[493] C'est dans ce contexte de recul climatique que s'inscrit, à partir de 2021, le tournant initié par l'administration Biden, marqué par une volonté de reconstruction partielle du dispositif réglementaire et de redéfinition du rôle central de l'EPA dans la gouvernance climatique fédérale.

L'administration Biden et la relance d'un pilotage fédéral de la gouvernance climatique. Portée exclusivement par la majorité démocrate, l'*Inflation Reduction Act* (IRA) d'août 2022[494] constitue le socle budgétaire de la stratégie climatique de l'administration Biden. Dotée d'une enveloppe de plus de 370 milliards de dollars pour son programme « Sécurité énergétique et changement climatique », il vise une réduction des émissions américaines de GES de 40 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 2005. Le texte repose principalement sur des incitations fiscales massives, notamment via le crédit d'impôt à la production (PTC) et à

---

[487] *Waste Prevention, Production Subject to Royalties, and Resource Conservation; Rescission or Revision of Certain Requirements*, 83 Fed. Reg. 49,184 (2018)
[488] *NHTSA, Civil Penalties*, 81 Fed. Reg. 95,489 (2016).
[489] *National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants and New Source Performance Standards: Petroleum Refinery Sector Amendments*, 83 Fed. Reg. 227, 60,696 (2018).
[490] *National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants: Coal-and Oil-Fired Electric Utility Steam Generating Units — Reconsideration of Supplemental Finding and Residual Risk and Technology Review*, 85 Fed. Reg. 31,286 (2020) (revenant sur la conclusion de l'agence selon laquelle il était *« approprié et nécessaire »* de réguler les émissions de polluants dangereux provenant des unités de production d'électricité).
[491] *Protection of Stratospheric Ozone: Notification of Guidance and a Stakeholder Meeting Concerning the Significant New Alternatives Policy (SNAP) Program*, 83 Fed. Reg. 18,431 (2018).
[492] Sur le plan strictement énergétique, le Département de l'Intérieur, compétent pour l'octroi de permis sur les terres fédérales, a levé le moratoire sur les mines de charbon, assoupli les règles de sécurité en mer applicables aux plateformes pétrolières (adoptées après la catastrophe de *Deepwater Horizon*), et élargi les zones ouvertes à l'exploration pétrolière et gazière offshore, y compris dans la réserve arctique (*Arctic National Wildlife Refuge*).
[493] Selon une estimation, si les rétropédalages décidés sous l'administration Trump avaient été maintenus, ils auraient entraîné l'émission d'au moins 1,8 gigatonne supplémentaire de CO_2 d'ici 2035. Plus de la moitié de ces émissions proviendraient de l'abandon des normes véhicules (*Tailpipe*), et environ un tiers du relâchement des standards relatifs aux émissions de méthane dans les secteurs pétrolier et gazier. V. H. Pitt *et al.*, « The Undoing of US Climate Policy: The Emissions Impact of Trump-Era Rollbacks », *Rhodium Group*, 17 septembre 2020.
[494] *Inflation Reduction Act of 2022*, Pub. L. n° 117-169.

l'investissement (ITC) pour les énergies renouvelables (éolien, solaire, géothermie) et les technologies émergentes (hydrogène bas-carbone et batteries) [495].

À cette architecture fiscale s'ajoute l'*Infrastructure Investment and Jobs Act* (IIJA)[496], adoptée dès novembre 2021 avec le soutien de parlementaires républicains. À la différence de l'IRA, qui opère principalement par la voie fiscale, l'IIJA fonctionne sur un modèle d'investissements publics (1 200 milliards de dollars d'investissements au global), notamment via des prêts aux collectivités infra-fédérales. Concernant le climat, l'IIJA finance notamment un programme de modernisation des interconnexions électriques, le déploiement d'un réseau fédéral de bornes de recharge pour véhicules électriques (IRVE) et la rénovation énergétique des bâtiments publics fédéraux[497].

Ces deux textes constituent, ensemble, le socle budgétaire de la politique climatique américaine dans les années 2020, appelant toutefois à être consolidés par des mesures réglementaires complémentaires, notamment de la part de l'EPA[498]. C'est ainsi que, dès son investiture en janvier 2021, l'administration Biden avait signé un EO intitulé *Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis*[499]. Celui-ci vise à réintégrer l'Accord de Paris, suspendre certaines activités d'exploration pétrolière et gazière sur les terres fédérales, révoquer l'autorisation du pipeline Keystone XL[500], rétablir les protections de zones arctiques contre les forages, et reconstituer du groupe de travail sur le coût social du carbone. En outre, l'EO ordonne l'EPA à réévaluer l'ensemble de sa législation en matière climatique.[501]

S'agissant du secteur de l'électricité, l'EPA a publié en 2024 un *Clean Power Plan 2.0*[502] avec de nouvelles normes relatives aux émissions de GES des centrales thermiques, en

[495] R. Webb, « The New Methane Emissions Charge: One (Limited but Important) Stick in the Inflation Reduction Act », Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law, 23 août 2022.
[496] *Infrastructure Investment and Jobs Act of 2021*, Pub. L. n° 117-58.
[497] N. S. Bryner, « The Once and Future CAA: Impacts of the Inflation Reduction Act on EPA's Regulatory Authority », *op. cit.*
[498] G. Doltson et D. J. Maghamfa, « The Clean Air Act Amendment of 2022: Clean Air, Climate Change, And the Inflation Reduction Act », *Environmental Law Reporter*, vol. 53, 2023, p. 10017.
[499] *Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis*, Executive Order No 13990, 20 janvier 2021.
[500] Le projet Keystone désigne un système d'oléoducs reliant l'Ouest canadien (Alberta) aux raffineries situées aux États-Unis (Illinois, Texas et Oklahoma). Mise en service en 2010, une extension était envisagée, d'abord suspendue par l'administration Obama en 2015, relancée par Donald Trump en 2017, puis révoquée par Biden en 2021. La société exploitante a officiellement abandonné le projet d'extension le 9 juin 2021.
[501] H. Vizcarra & H. Perls, « Biden's First 100 Days of Climate Action », *Harvard Law School Environmental & Energy Law Program*, 2021.
[502] « EPA finalizes strong carbon pollution standards for existing coal- and new gas-fired power plants », *Clean Air Task Force*, 25 avril 2024.

remplacement de l'*Affordable Clean Energy Rule*.[503] Le dispositif repose sur la section 111 (b) et (d), articulant normes de performance (NSPS) pour les nouvelles installations de production et lignes directrices sur les émissions pour les centrales existantes. Pour ces dernières, en conformité avec la jurisprudence *West Virginia,* l'EPA a identifié comme *« meilleur système de réduction d'émission »* (BSER) la technologie de captage et stockage du carbone[504], capable de réduire jusqu'à 90 % des émissions de CO_2 (la jurisprudence *West Virginia* interdisant les changements structurels et limitant le BSER à une approche intra-site)[505].

En matière de méthane (deuxième contributeur au changement climatique après le CO_2), l'IRA a introduit des dispositions inédites en dotant l'EPA de nouvelles compétences en vertu de la section 136 du CAA. Cette disposition a permis la création du *Methane Emissions Reduction Program*, un programme budgétaire de 1,5 milliard de dollars visant spécifiquement la réduction des émissions de méthane dans le secteur pétrolier et gazier.[506] En parallèle, sur le plan réglementaire, l'EPA a réactivé les dispositifs de régulation du méthane fondé sur la section 111 et abrogés sous l'administration Trump, en adoptant de nouvelles normes visant les fuites de méthane. Ces règles (*OOOO b/c Rule*), publiées en février 2023,[507] couvrent à la fois les nouvelles installations et, fait particulièrement significatif, les installations existantes, ce qui marque un élargissement substantiel du champ d'application.[508] En complément, l'IRA prévoit l'instauration progressive d'une redevance sur les émissions de méthane excédentaires (*methane fee*), constituant une incitation monétaire à la réduction des fuites et émissions diffuses.[509]

---

[503] *Carbon Pollution Standards for New and Existing Fossil Fuel–Fired Power Plants*, 89 Fed. Reg. 9233, 9 mai 2024.

[504] Ce choix repose, selon l'EPA, sur le fait que la technologie CCS va devenir significativement plus abordable dans les années à venir qu'auparavant grâce à l'IRA. Celui-ci a renforcé le crédit d'impôt fédéral pour la séquestration du carbone (article *45Q de l'Internal Revenue Code*), rehaussant son montant jusqu'à 180 dollars par tonne pour le captage direct dans l'air (*direct air capture*, DAC).

[505] Bien qu'un recours fût initié devant la D.C. Circuit avec la demande d'une suspension devant la Cour suprême, cette dernière à refuser de suspendre l'application du CPP car il n'y a pas de *« préjudice imminent »*. Cf. *Ohio v. EPA*, 604 U. S. ____ (2024) ; T. Fisher & J. Loucks, « SCOTUS Stumbles: EPA's Power Plant Rule Is Inflicting Irreparable Harm », *Cato Institute*, 24 octobre 2024 ; A. Howe, « Supreme Court allows EPA emissions rule to stand while litigation continues », *SCOTUSblog*, 16 octobre 2024.

[506] N. S. Bryner, « The Once and Future CAA: Impacts of the Inflation Reduction Act on EPA's Regulatory Authority », *op. cit.*

[507] *Standards of Performance for Oil and Natural Gas Sector: Emissions Guidelines for Methane and VOCs*, 88 Fed. Reg. 6676, 13 février 2023.

[508] Il s'agit de la même logique que le *Clean Power Plan* mais appliquée spécifiquement au méthane.

[509] La taxe s'applique au-delà d'un seuil de 25 000 tonnes équivalent CO_2 émises par site, et devient progressive jusqu'à atteindre 1 500 dollars par tonne de méthane. Voir notamment : R. Webb, « The New Methane Emissions Charge: One (Limited but Important) Stick in the Inflation Reduction Act », *op. cit.* ; T. Gardner, « US proposes fee on methane from big oil and gas producers », *Reuters*, 12 janvier 2024.

Parallèlement, d'autres normes ont été finalisées concernant le secteur de l'énergie, sans pour autant concernant directement les GES (mais ayant une incidence indirecte) : un renforcement des *Mercury and Air Toxics Standards* (MATS) pour les centrales au charbon,[510] une mise à jour des standards de gestion des eaux usées issues des centrales thermiques (*Effluent Limitation Guidelines*),[511] et une régulation accrue des résidus des centrales à charbon (*Coal Combustion Residuals Rule*).[512] Ces normes visent à réduire non seulement les émissions de GES, mais également les « co-polluants » affectant la santé publique directement.

Dans le secteur du transport, l'EPA a significativement renforcé les normes d'émission pour les véhicules particuliers et utilitaires légers. Après avoir révoqué la *SAFÉ Rule* de l'administration précédente, elle a publié une série de règles visant les modèles 2023 à 2026,[513] puis, en 2024, de nouveaux standards encore plus ambitieux applicables à partir de 2027 (*CAFÉ Rule*)[514]. Ces derniers visent à réduire de moitié les émissions de GES par rapport aux modèles de 2026 d'ici à l'horizon 2032, avec l'objectif est que 50 % des nouveaux véhicules vendus soient à zéro émission d'ici 2030[515]. Le programme est soutenu par un nouveau crédit d'impôt instauré par l'IRA[516]. En parallèle, le déploiement d'un réseau fédéral de recharge a été initié dans tous les États, avec un financement initial de 5 milliards de dollars.

Le second mandat de Trump et les fortes perspectives de dérégulation climatique dans les années à venir. Depuis l'investiture du président en janvier 2025, la seconde administration Trump a rapidement réaffirmé ses priorités en matière de politique énergétique et climatique, s'appuyant massivement sur le levier des EOs. Comme le souligne Fanny Tarlet,

---

[510] *National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants (NESHAP)*, 77 Fed. Reg. 9304, 16 février 2012 ; *Revocation of the 2020 Reconsideration and Affirmation of the Appropriate and Necessary Supplemental Finding*, 88 Fed. Reg. 13956, 6 mars 2023. Ces textes, connus sous le nom de *Mercury and Air Toxics Standards* (MATS), fixent des normes d'émissions pour les centrales thermiques au charbon et au fioul, en vertu de la section 112 du CAA et visent à réduire les émissions de polluants atmosphériques toxiques (*hazardous air pollutants*, ou HAPs), notamment mercure, arsenic, acide chlorhydrique, acide sulfurique, etc.

[511] *Effluent Limitation Guidelines and Standards for the Steam Electric Power Generating Point Source Category*, 89 Fed. Reg. 09185, 9 mai 2024. Fondée sur le *Clean Water Act*, cette règle établit des normes plus strictes pour les rejets d'eaux usées en sortie des centrales thermiques (eaux de désulfuration, transport des mâchefers, lixiviats, eaux dites « *legacy* »).

[512] *Hazardous and Solid Waste Management System: Disposal of Coal Combustion Residuals from Electric Utilities; Legacy CCR Surface Impoundments*, 89 Fed. Reg. 09157, 8 mai 2024. En vertu du *Resource Conservation and Recovery Act*, cette réglementation étend les exigences préexistantes aux résidus de combustion de charbon dans les sites de stockage inactifs.

[513] *Corporate Average Fuel Economy [CAFÉ] Standards for Model Years 2024–2026 Passenger Cars and Light Trucks*, 87 Fed. Reg. 7200, 2 mai 2022.

[514] *Multi-Pollutant Emissions Standards for Model Years 2027 and Later Light-Duty and Medium-Duty Vehicles*, 89 Fed. Reg. 6214, 18 avril 2024.

[515] Des standards similaires ont été adoptés pour les véhicules lourds, tels que les camions et les autobus scolaires. *Greenhouse Gas Emissions Standards for Heavy-Duty Vehicles-Phase 3*, 89 Fed. Reg. 29440, 22 avril 2024.

[516] Crédit d'impôt allant jusqu'à 7 500 dollars pour les véhicules électriques produits en Amérique du Nord.

« ce qui est inédit depuis le 20 janvier dernier, c'est le recours massif aux EOs pour déstabiliser les agences ; ce qui interroge, c'est la capacité de résistance des agences qui apparaît dans le même temps. La violence du choc présidentiel est assumée, elle réalise le projet politique du 'Shock and Awe'[517] *»*[518]. Alors qu'il est traditionnel qu'un président signe une cinquantaine de ces actes au cours d'un mandat complet[519], Donald Trump en avait déjà adopté 124 en quatre mois. Cette stratégie trouve son expression la plus marquée dans *Unleashing American Energy*[520], signé dès le jour de l'investiture, qui révoque une douzaine d'EOs adoptés sous l'administration Biden entre 2021 et 2023, y compris l'EO *Protecting Public Health and the Environment and Restoring Science to Tackle the Climate Crisis*. L'administration ordonne notamment la suspension des décaissements de fonds liés à l'IRA et à l'IIJA, conditionnés à une révision garantissant leur compatibilité avec les objectifs de promotion des énergies conventionnelles fossiles[521].

Trois EOs adoptés le 8 avril 2025 complètent cette stratégie. Le premier (*Strengthening the Grid*)[522] institue un usage élargi des pouvoirs d'urgence du Département de l'Énergie pour maintenir en activité les unités de production à base de combustibles fossiles jugées « critiques » à la sécurité énergétique.[523] Celui-ci sur le charbon (*Reinvigorating Clean Coal*)[524] confère à cette ressource un statut stratégique équivalent aux « minéraux critiques », ordonne la fin du moratoire sur les nouveaux permis de forage fédéral, et impose une révision complète des politiques fédérales désincitatives à son égard. Un autre (*Protecting American Energy from*

[517] T. Foreman, « American Battleground: Trump returns to power with 'shock and awe' », *CNN*, 24 avril 2025.
[518] F. Tarlet, « L'administration américaine contre l'exécutif », *Droit administratif*, N°5, Mai 2025.
[519] E. Kagan, « Presidential Administration », *op. cit.*
[520] *Unleashing American Energy*, Executive Order n° 14154, 20 janvier 2025.
[521] Le mémorandum d'application de l'OMB (M-25-13), publié le 27 janvier, a suscité une vive contestation. Ce mémo ordonnait aux agences fédérales de geler tous les financements IRA/IIJA, dans l'attente de leur réexamen. En réaction, 22 États fédérés, D.C. ainsi que plusieurs ONG ont engagé un recours contentieux. Deux juridictions fédérales ont rapidement émis des injonctions préliminaires (*preliminary injunctions*), interdisant aux agences concernées de bloquer les fonds déjà engagés (pour l'EPA, était en cause l'important programme concernant le méthane).
[522] *Strengthening the Reliability and Security of the United States Electric Grid*, Executive Order n° 14174, 8 avril 2025.
[523] Cet EO soulève d'importantes interrogations sur le plan juridique, notamment quant à l'activation de la section 202(c) du *Federal Power Act* (codifié au titre 16 du *U.S. Code*), qui autorise le Département de l'Énergie (DoE) à prendre des mesures exceptionnelles en cas de risque sur l'approvisionnement énergétique. En déclarant un « état d'urgence énergétique », l'EO ordonne au DoE de prolonger l'activité des centrales obsolètes (notamment au charbon). Or, cette justification paraît discutable : les États-Unis n'ont jamais autant produit d'énergie, et affichent depuis 2023 un excédent mensuel moyen de 4 Md de dollars sur leur balance pétrolière.
[524] *Reinvigorating America's Beautiful Clean Coal Industry and Amending Executive Order 14241*, Executive Order n° 14261, 8 avril 2025.

State Overreach)[525] mandate le Département de la Justice d'identifier et contester les lois climatiques des entités infra-fédérales.

C'est ainsi que l'EO *Unleashing American Energy* demande spécifiquement à l'ensemble des agences fédérales de *« réviser, suspendre ou abroger les mesures considérées comme entravant la production domestique d'énergie, avec une attention particulière sur le pétrole, le gaz naturel, le charbon, l'hydroélectricité, les biocarburants, les minéraux critiques et l'énergie nucléaire »*. Ainsi, l'administrateur de l'EPA a annoncé en mars 2025 avoir identifié 31 mesures litigieuses, lors de ce qui est *« le plus grand et le plus important jour de la dérégulation de l'histoire des États-Unis »*, portant un *« coup fatal au cœur de la religion du changement climatique »*[526].

Parmi les mesures identifiées, l'administrateur annonce vouloir revenir sur les quatre grands piliers de la politique climatique de l'administration Biden et qui constitue aujourd'hui le « cœur » : i) les normes d'émission des véhicules (*CAFÉ Rule*)[527], ii) les normes pour les centrales électriques (*CPP 2.0*)[528], iii) les normes d'émission de méthane dans le secteur pétrolier et gazier (*OOOO b/c Rule*), ainsi que iv) les normes concernant les polluants dangereux (*Mercury and Air Toxics Standards*). De plus, un réexamen du *Endangerment Finding* adopté par l'EPA en 2009 est annoncé.

La volonté de réviser l'*Endangerment Finding* : vers une remise en cause complète des normes climatiques fédérales ? La directive du Président[529] et l'annonce par l'administrateur Lee Zeldin d'un réexamen de l'*Endangerment Finding* de 2009[530] soulèvent des interrogations profondes. D'après Carrie Jenks, avocate et professeure à la faculté de droit d'Harvard, *« sans cette règle fondamentale, l'obligation légale de réduire les émissions [...] serait supprimée »*[531]. Deux hypothèses doivent ici être distinguées : d'une part, la possibilité

[525] *Protecting American Energy from State Overreach*, Executive Order n° 14175, 8 avril 2025.
[526] L. Zeldin, « EPA Launches Biggest Deregulatory Action in U.S. History », *op. cit.*
[527] T. Fisher, « Trump administration repeals Biden-era vehicle emission rule », *Landline.Media*, 21 avril 2025.
[528] M. Daly, « Trump EPA moves to repeal climate rules that limit greenhouse gas emissions from US power plan », AP News, 12 juin 2025.
[529] *Unleashing American Energy* (2025), *op. cit. : « (f) Dans un délai de 30 jours à compter de la date du présent [EO], l'administrateur de l'EPA, en collaboration avec les responsables de toute autre agence concernée, devra soumettre au Directeur de l'OMB des recommandations conjointes sur la légalité et la pertinence continue des conclusions de l'administrateur, 'Endangerment Finding' ».*
[530] *Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202(a) of the CAA* (2009), *op. cit.*
[531] *Clean Law*, « Unpacking the WH's Legal Strategy for Attacking Environmental Protection », *Harvard Environmental & Energy Law Program*, podcast du 30 avril 2025.

pour l'EPA de réviser elle-même l'*Endangerment Finding* ; d'autre part, une éventuelle décision judiciaire remettant en cause la jurisprudence *Massachusetts*.

Tout d'abord, il paraît hautement improbable que l'EPA puisse revenir sur le *Finding* de manière unilatérale : celui-ci reposait sur un consensus scientifique, certes antérieur aux rapports les plus alarmants du GIEC, mais suffisamment robuste pour fonder juridiquement une reconnaissance du danger[532]. En pratique, comme le souligne avec acuité Jody Freeman[533], toute tentative d'abroger l'*Endangerment Finding* exigerait que l'EPA prenne la responsabilité politique et scientifique de contester le consensus international sur le lien entre émissions de GES et changement climatique[534]. Or, en vertu de la section 202(a)(1) du CAA, l'agence est légalement tenue de fonder ses décisions sur des données scientifiques objectives, et non sur des motifs idéologiques[535]. De plus, selon la jurisprudence de la Cour suprême *FCC v. Fox* de 2009[536], lorsqu'une agence abroge, modifie ou suspend un règlement existant, elle doit présenter une *« explication raisonnée […] justifiant l'abandon des faits et des circonstances qui sous-tendaient ou découlaient de la politique antérieure »,* y compris les éléments scientifiques ou économiques ayant appuyé la réglementation initiale. Elle ne peut pas simplement *« ignorer les constats factuels contraires ou gênants qu'elle a elle-même établis dans le passé »*.

Comme l'a résumé Cass Sunstein, *« il serait tout simplement impossible, en théorie, que le régulateur conclue que les [GES] ne mettent pas en danger la santé publique ou le bien-être »*[537]. Face à cette difficulté, l'EPA semble plutôt opter pour une stratégie indirecte, visant à affaiblir progressivement le *Finding* sans l'abroger formellement. Selon les orientations publiées en mars 2025, l'agence envisage de désagréger l'analyse de 2009 en évaluant séparément les six GES concernés (CO_2, CH_4, N_2O, HFCs, PFCs, SF_6), en avançant l'idée que

[532] Si la reconnaissance du danger climatique était juridiquement fondée en 2007, elle l'est *a fortiori* aujourd'hui, à la lumière de l'aggravation scientifiquement constatée des impacts du réchauffement global.
[533] *Clean Law*, « Unpacking the WH's Legal Strategy for Attacking Environmental Protection », *op. cit.*
[534] Les rapports du GIEC sont à ce titre particulièrement important, d'autant plus que l'EPA dans les années 1990 fut particulièrement moteur dans la constitution, la participation et la structuration de cette organe, et cela même sous une administration républicaine comme celle de Bush. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Special Report on 1.5 Celsius of Global Warming, Summary for Policymakers* (2018); Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Sixième Rapport d'évaluation* (2023). V. J. Freeman, « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *op. cit.*
[535] Il n'en reste que, dans son opinion concordante sur *West Virginia*, le juge Gorsuch n'hésite pas à déclarer que la question de savoir *« si les centrales à charbon devraient être autorisées à fonctionner »* est une question légitime sur laquelle *« les gens peuvent aujourd'hui être en désaccord »* (M. Hautereau-Boutonnet, « West Virginia v. EPA : la lutte contre le changement climatique à l'épreuve du conservatisme de la Cour Suprême américaine », Le Club des juristes, 8 juillet 2022).
[536] *FCC v. Fox Television Stations, Inc*., 556 U.S. 502 (2009).
[537] C. R. Sunstein, « Changing Climate Change, 2009–2016 », *op. cit.*

leur dangerosité ne serait ni équivalente ni démontrée de façon uniforme. Elle propose également d'introduire un seuil d'intensité à partir duquel une substance pourrait être juridiquement considérée comme « dangereuse », incluant des critères économiques et quantitatifs. Cette tentative de redéfinition suscite déjà des critiques, y compris de la part d'anciens responsables de l'agence. Joseph Goffman, ex-directeur de l'*Office of Air and Radiation* sous l'administration Biden, y voit une manipulation des fondements juridiques du CAA, rappelant que la loi permet de réglementer des substances nocives même à faibles concentrations, dès lors qu'un risque est établi[538].

Sur le terrain judiciaire, en revanche, une remise en cause de l'arrêt *Massachusetts* semble plus envisageable. Cela reviendrait à affirmer que le CAA n'autorise pas la régulation des GES. Comme le souligne la professeure Sohoni, cette décision apparaît comme *« la plus difficile à concilier avec la logique de la nouvelle [MQD] »*, telle que consacrée par la Cour suprême dans le « *Quartet* ». Selon la MQD, toute mesure de régulation ayant une « portée politique et économique majeure » nécessite une autorisation explicite du Congrès. Or, dans *Massachusetts*, la Cour avait décidé, à 5 voix contre 4, que le CO_2 entrait bien dans la définition légale de « polluant de l'air » (*air polluant*)[539]. Aujourd'hui, l'application rigide de la MQD pourrait conduire à l'interprétation inverse. Un raisonnement inspiré de l'opinion dissidente du juge Scalia dans *Massachusetts*[540] distinguerait alors entre *« la régulation de l'accumulation de CO_2 dans l'atmosphère »* et *« la régulation d'une substance polluant l'air ambiant »*, seule cette dernière relevant du mandat clair du Congrès. Une Cour qui a refusé, dans l'affaire *OSHA*[541], de considérer la COVID-19 comme un *« risque professionnel »* pourrait tout aussi bien refuser de reconnaître que le CO_2 constitue un *« polluant de l'air »* au sens du CAA. La composition actuelle de la Cour suprême renforce cette hypothèse : aucun des cinq juges

[538] O. Milman & D. Noor, « Trump's EPA to claim power-plant emissions 'not significant' – but study says otherwise », *The Guardian*, 9 juin 2025 (*« Il n'existe absolument aucun fondement juridique permettant d'exiger qu'un polluant comme le CO_2 doive atteindre un certain seuil de 'significativité'. L'administration Trump invente cela de toutes pièces, c'est du droit fictif. C'est une sorte de raccourci illégal pour tenter de neutraliser tout instrument qu'elle craint de voir utilisé pour réduire les [GES] »*).

[539] *Massachusetts v. EPA* (2007), *op. cit.* (rejetant l'argument de l'EPA fondé sur *Brown & Williamson* (2000), *op. cit.*, et estimant qu'il n'existait « aucune raison, et a fortiori aucune raison impérieuse », de ne pas inclure les gaz à effet de serre dans la définition de « polluant atmosphérique ») ; v. également *Control of Emissions from New Highway Vehicles and Engines*, 68 Fed. Reg. 52 922, 8 septembre 2003 (avis de l'EPA, soutenant que l'interprétation du CAA permettant la régulation du CO2 comme polluant atmosphérique aurait des *« implications économiques et politiques plus importantes encore que la tentative de la FDA de réguler le tabac »*, en référence à *Brown & Williamson*).

[540] Défenseur de la doctrine *Chevron*, Scalia rappelait qu'*« il s'agit d'une affaire classique de droit administratif, dans laquelle le Congrès a adopté une loi malléable conférant un large pouvoir discrétionnaire — non pas à nous, mais à une agence exécutive. »* Et d'ajouter : *« Peu importe l'importance des enjeux politiques sous-jacents, cette Cour n'a pas à substituer son propre jugement souhaité à celui, motivé, de l'agence compétente. »*.

[541] *National Federation of Independent Business v. Department of Labor* (2022), *op. cit.*

majoritaires dans *Massachusetts* ne siège encore à la Cour, tandis que trois des quatre juges dissidents (Roberts, Thomas, Alito) sont toujours en fonction et influents[542]. C'est ainsi que, si la règle de la MQD constitue désormais le droit positif, l'arrêt *« Massachusetts ne semble assuré que dans la mesure où les doctrines de stare decisis statutaire viendraient la protéger »*[543].

***

L'analyse précédente a mis en évidence la forte exposition des politiques climatiques fédérales aux inflexions présidentielles, à travers l'exemple des alternances entre les administrations Obama, Trump, Biden, puis à nouveau Trump. La régulation climatique assurée par l'EPA a ainsi connu des revirements marqués, souvent dictés par les priorités de chaque exécutif. Plusieurs normes structurantes ont été adoptées, abrogées ou révisées : le *Clean Power Plan*, adopté en 2015 sous Obama, a été abrogé en 2019 par l'administration Trump au profit de l'*Affordable Clean Energy Rule*, avant d'être remplacé en 2024 par une version remaniée, le *CPP 2.0*. De même, les standards d'émission des véhicules ont été renforcés au fil des années sous Obama, affaiblis sous Trump via la *SAFE Rule*, puis à nouveau durcis sous Biden avec les normes *CAFE*.

Cette instabilité réglementaire révèle les limites d'un modèle centré sur l'exécutif, dans lequel les priorités climatiques dépendent largement de la présidence. Pourtant, cette dynamique de présidentialisation ne s'exerce pas en dehors de tout cadre. Dès lors, la présidentialisation ne saurait faire abstraction des exigences juridiques qui encadrent la révision ou l'abrogation des normes. C'est précisément ce que plusieurs auteurs[544] ont reproché à l'analyse de Kagan : en valorisant l'impulsion politique du président, elle aurait négligé l'APA, conçu par le Congrès pour tempérer l'usage du pouvoir réglementaire. C'est cette dialectique que le chapitre suivant se propose d'explorer : jusqu'où les exigences de l'« administration raisonnée » peuvent-elles encadrer les orientations présidentielles en matière climatique ?

[542] C. Green, « Deconstructing the Administrative State: Chevron Debates and the Transformation of Constitutional Politics », *op. cit.*
[543] M. Sohoni, « The Major Questions Quartet », *op. cit.*
[544] Voir notamment A. Ahmed, L. Menand & N. A. Rosenblum, « The Making of Presidential Administration », *op. cit.* ; C. J. Walker, « The Lost World of the Administrative Procedure Act: A Literature Review », *George Mason Law Review*, vol. 28, 2021, p. 733 (*« [L']administration présidentielle que décrit la professeure Kagan fonctionne presque entièrement en dehors du cadre de l'APA »*).

Chapitre 2 – L'encadrement de l'influence climatique du président sur l'EPA

L'*Administrative Procedure Act* de 1946[545] : une charte post-New Deal de l'« administration raisonnée ». Adoptée en 1946 dans un contexte de méfiance croissante à l'égard de l'État interventionniste hérité du *New Deal*[546], l'APA n'est pas l'aboutissement consensuel d'une quête d'optimisation entre droits individuels et efficacité administrative, mais plutôt le produit d'un compromis difficilement arraché entre des forces idéologiquement antagonistes. Il s'agit ainsi d'une sorte de « loi-cadre » (*superstatute*)[547] qui *« ne consacre pas des conditions substantielles à l'exercice du pouvoir administratif, mais définit la procédure à laquelle l'administration doit se conformer pour prendre ses décisions, ainsi que les conditions du contrôle juridictionnel de ces décisions »*. Si son objet immédiat était de codifier les obligations procédurales minimales des agences fédérales dans leurs fonctions normatives et adjudicatives, la portée théorique et institutionnelle de ce texte dépasse de très loin sa technicité apparente. A ce titre, cette loi occupe une place singulière dans l'histoire du droit administratif américain et fût même qualifiée de *« Constitution de l'État administratif »*[548].

Ce cadre procédural reflète l'influence de l'école du *legal process*, qui lie la légitimité de l'action administrative à la régularité de la procédure suivie plutôt qu'à la nature de l'objectif poursuivi[549]. L'APA consacre ainsi des règles générales de procédure (*rulemaking* et adjudication), visant à uniformiser les pratiques des agences tout en codifiant des usages déjà développés depuis le début du XXe siècle. Trois dispositions essentielles structurent ce cadre : la section 553 encadre la procédure administrative non-contentieuse (*notice-and-comment rulemaking*), imposant une procédure minimale de participation du public aux décisions réglementaires[550] ; la section 702 élargit l'accès au prétoire grâce à un régime libéral de

[545] *Administrative Procedure Act of 1946*, Pub. L. n° 79-404.
[546] G. B. Shepherd, « Fierce Compromise: The Administrative Procedure Act Emerges from New Deal Politics », *Northwestern University Law Review*, vol. 90, 1996, p. 1557.
[547] K. E. Kovacs, « Superstatute Theory and Administrative Common Law », *Indiana Law Journal*, vol. 90, 2015, p. 1207.
[548] A. B. Morrison, « The Administrative Procedure Act: A Living and Responsive Law », *op. cit.*
[549] M. Michaut, *L'État administratif aux États-Unis*, *op. cit.*, § 116.
[550] 5 U.S.C. § 553.

standing[551] ; et surtout, la section 706 institue un contrôle juridictionnel qui permet aux juges de censurer les décisions « arbitraires, capricieuses » ou contraires à la loi[552].

Comme l'a formulé Jerry Mashaw, professeur à la Faculté de droit de Yale, l'APA symbolise le passage à une « administration raisonnée » (*reasoned administration*)[553], où la procédure non-contentieuse devient le support essentiel de la rationalité et de la légitimité démocratique de l'action des agences. Comme l'explique Maud Michaut, « *le caractère raisonnable de l'action administrative a été largement contrôlé à travers le processus administratif de prise de décision »*. Ce cadre procédural a une double fonction : d'une part, il permet d'améliorer la qualité des décisions prises par l'administration en intégrant une diversité d'expertises[554] ; d'autre part, il participe à la légitimation du pouvoir normatif des agences, en offrant aux citoyens un droit d'accès et de contestation sur la norme en formation.

L'application des exigences de l'administration raisonnée à l'EPA. Bien que la Cour suprême ait jugé dans l'affaire *Franklin v. Massachusetts* que le président ne soit pas une « agence » au sens de l'APA[555], lorsque le président *« agit à la place du responsable d'une agence, … les dispositions de contrôle normalement applicables aux actions de cette agence devraient s'appliquer »*[556]. C'est ainsi que de nombreuses cours ont confirmé ce principe[557].

Dans la récente affaire *Nebraska v. Su* de 2024[558], la Cour d'appel pour le Neuvième District a jugé que *« les règlements finaux des agences, même lorsqu'elles mettent en œuvre un décret présidentiel, sont soumises […] à l'APA »*, en précisant que *« la Cour suprême n'a jamais exempté une règle finale de l'examen au titre de l'APA simplement parce qu'elle mettait*

---

[551] 5 U.S.C. § 702
[552] 5 U.S.C. § 706
[553] J. L. Mashaw, *Reasoned Administration and Democratic Legitimacy: How Administrative Law Supports Democratic Government*, Cambridge University Press, 2018.
[554] *United States v. Mead Corp.*, 533 U.S. 218 (2001) (*« Il est en général raisonnable de présumer que le Congrès envisage une action administrative ayant force de loi lorsqu'il prévoit une procédure administrative relativement formelle, propre à favoriser l'équité et la délibération qui devraient sous-tendre un acte doté d'une telle portée »*).
[555] *Franklin v. Massachusetts,* 505 U.S. 788 (1992) (*« Étant donné que l'APA n'autorise pas expressément le contrôle des actions du président, nous devons présumer que ses actions ne sont pas soumises à ses exigences. »*)
[556] E. Kagan, « Presidential Administration », *op. cit.*
[557] Voir par exemple : *Service Employees International Union Local 200 United v. Trump*, 420 F. Supp. 3d 65 (W.D.N.Y. 2019) (*« Nonobstant l'inapplicabilité de l'APA aux actions présidentielles, les actions des agences mettant en œuvre une action présidentielle peuvent être examinées en vertu de l'APA, même lorsque l'action de l'agence exécute une directive présidentielle »*) ; *International Refugee Assistance Project v. Trump*, 373 F. Supp. 3d 650 (D. Md. 2019) (*« Les tribunaux appliquent régulièrement l'examen au titre de l'APA aux actions des agences entreprises en réponse directe à une directive présidentielle, telle qu'un décret exécutif »*).
[558] *Nebraska v. Su*, 121 F.4th 1 (9th Cir. 2024). Dans l'affaire, la cour d'appel a jugé qu'un règlement du *Department of Labor* imposant un salaire minimum de 15 $ aux contractants fédéraux, pris en exécution d'un EO de Biden, excédait l'autorité conférée par le FPASA et violait l'APA en étant arbitraire et capricieux (commenté dans la *Harvard Law Review*, vol. 138, 2025, p. 2151).

en œuvre une directive présidentielle ». Elle a conclu qu'une telle théorie, si elle était acceptée, *« permettrait de manière choquante aux présidents de soustraire n'importe quel processus réglementaire à l'examen judiciaire d'un simple trait de plume »*, une conséquence jugée incompatible avec le texte et l'intention de l'APA[559].

En vertu de l'APA, les agences doivent généralement proposer les règlements, y compris ceux « rétropédalant », à la consultation publique avant de les adopter sous leur forme définitive[560]. Le texte encadre ces procédures dans sa section 553, qui régit spécifiquement le *rulemaking* (informel)[561], aussi désigné sous le nom de *notice-and-comment*. Le processus s'ouvre par la rédaction et la publication d'un avis de projet de réglementation (*Notice of Proposed Rulemaking*, NPRM) dans le *Federal Register*. Conformément aux exigences de l'APA, cet avis doit être rédigé en langage clair et contenir des éléments substantiels[562] : la base légale du projet, une description du contenu de la règle, son objectif, ses effets anticipés, ainsi que l'adresse web à laquelle le texte peut être consulté. Lorsque la règle envisagée est jugée « significative » au sens du décret exécutif 12 866[563], elle doit être soumise à un examen préalable par l'OIRA pour faire une analyse coût-avantage.

Après cette première étape, le NPRM est publié[564], ouvrant une période de consultation publique (généralement de 30 à 90 jours)[565] durant laquelle tout acteur intéressé peut

---

[559] Il existe une décision de la D.C. Circuit suggérant qu'une agence n'est peut-être pas tenue de répondre à certains commentaires publics si leur prise en compte l'obligerait à violer un EO (*Sherley v. Sebelius*, 689 F.3d 776 (D.C. Cir. 2012)). Toutefois, comme le note Nicholas Bagley, cette semble très isolée, car aucune autre cour ne l'a suivie sur la question du devoir de réponse aux commentaires. V. N. Bagley, « Sherley You're Joking », *Notice & Comment*, 22 mars 2017 (*« Sherley est si mal motivée que sa portée devrait être considérée comme très limitée dans les affaires futures […]. Une décision confuse et mal argumentée ne devrait pas être interprétée comme permettant aux agences d'échapper au contrôle judiciaire simplement parce qu'elles suivent un [EO]. »*).

[560] 5 U.S.C. § 553. L'APA définit le *rulemaking* comme incluant *« la formulation, la modification ou l'abrogation d'un règlement »*. Les agences doivent donc, en principe, suivre les mêmes procédures pour modifier ou abroger une règle que pour l'adopter. V. *Perez v. Mortgage Bankers Association* (2015), *op. cit.* (expliquant qu'*« une agence qui adopte une règle de nature législative est elle-même liée par cette règle jusqu'à ce qu'elle soit modifiée ou abrogée »* et qu'elle *« ne peut donc pas la modifier sans passer par une procédure de notification et de consultation »*).

[561] L'APA distingue également le *rulemaking* formel, requis dans certains cas expressément prévus par la loi, notamment lorsque le Congrès exige qu'une norme soit adoptée *« après audience publique »*. Ce type de procédure emprunte des caractéristiques « juridictionnelles » (présentation de preuves, contre-interrogatoire, etc.), mais reste marginal dans la pratique, la quasi-totalité des normes étant aujourd'hui adoptée par voie de *notice-and-comment*.

[562] 5 USC § 553(b).

[563] Executive Order n° 12,866, *op. cit.* C'est-à-dire celles qui : i) ont un impact économique d'au moins 100 M de dollars, ii) créent des conflits avec les actions d'autres agences, iii) modifient les prestations sociales, subventions, redevances ou les droits des bénéficiaires, iv) ou soulèvent des questions juridiques ou politiques nouvelles.

[564] 5 U.S.C. § 553(c) : Les agences doivent fournir un moyen permettant au public de soumettre des commentaires par voie électronique.

[565] L'APA ne fixe pas de durée minimale obligatoire pendant laquelle un règlement doit être disponible pour consultation publique. Cependant, l'EO n°12,866, qui régit la révision réglementaire, recommande une période de consultation d'au moins 60 jours. Cette période peut être plus longue pour les règlements complexes.

transmettre ses commentaires à l'agence. L'APA exige non seulement que ces commentaires soient recueillis, mais aussi qu'ils soient effectivement pris en compte[566]. En pratique, l'agence est également tenue par la jurisprudence de répondre aux *« commentaires significatifs »* (*significant comments*)[567], définis comme ceux *« qui soulèvent des points pertinents et qui, s'ils étaient adoptés, nécessiteraient une modification de la règle proposée »*[568]. En outre, la version finale du règlement doit rester dans le périmètre d'une *« évolution logique »* par rapport à l'avis initial, afin de respecter les principes d'information et de participation, afin que *« les parties concernées aient pu raisonnablement anticiper la règle finale à la lumière de l'avis initial »*[569].

Une fois les commentaires analysés, l'agence prépare la version finale de la règle (*Final Rule*), intégrant une réponse motivée. Elle doit également expliquer les écarts éventuels entre le texte initial et la version définitive, en application des règlements de l'OMB. Si la règle est toujours qualifiée de « significative », elle fait alors l'objet d'un nouvel examen par l'OIRA, lequel peut durer jusqu'à 90 jours. Après validation, la règle est publiée au *Federal Register* et entre en vigueur à l'issue d'un délai minimal de 30 jours[570]. Pour les règles dites « majeures »[571], ce délai est porté à 60 jours[572] ou jusqu'à la réception par le Congrès d'un rapport, conformément au *Congressional Review Act* (CRA)[573], qui offre au législateur un mécanisme de veto réglementaire par voie de résolution conjointe[574].

---

[566] 5 U.S.C. § 553(c).
[567] *Perez v. Mortgage Bankers Association* (2015), *op. cit.*
[568] *American Mining Congress v. EPA*, 965 F.2d 759 (9th Cir. 1992). Dans l'affaire *Ohio v. EPA* (2024), *op. cit.*, la Cour suprême a accordé un sursis à exécution (*stay*) de la *Good Neighbor Rule*, le temps que l'affaire soit examinée par les juridictions inférieures. La Cour a estimé que les requérants avaient de fortes chances de succès au fond, jugeant que l'EPA avait agi de manière arbitraire et capricieuse en ne répondant pas de façon adéquate aux préoccupations soulevées concernant l'application de la règle à certains États mais pas à d'autres. Si cette décision fait jurisprudence, elle pourrait durcir la norme applicable, car le commentaire auquel l'EPA aurait omis de répondre n'était pas précisément motivé, les *« commentateurs se sont contentés de critiquer la décision de l'EPA de proposer un [plan fédéral] avant que les rejets des [plans étatiques] ne soient définitifs »*. Selon la juge Barrett, ce commentaire *« ne méritait vraisemblablement aucune réponse ».*
[569] *Brennan v. Dickson*, 45 F.4th 48 (D.C. Circuit 2022).
[570] 5 U.S.C. § 553(d).
[571] 5 USC § 804(2). Les règlements « majeurs » au sens du CRA sont différents de ceux qui sont significatifs pour l'OIRA. Pour le CRA, ceux-ci sont *« susceptibles de : (i) avoir un effet annuel sur l'économie d'au moins 100 000 000 $, (ii) entraîner une augmentation importante des coûts ou des prix pour les consommateurs, certaines industries, les agences gouvernementales fédérales, étatiques, locales ou certaines régions géographiques, ou (iii) avoir des effets négatifs significatifs sur la concurrence, l'emploi, l'investissement, la productivité, l'innovation, ou sur la capacité des entreprises américaines à concurrencer les entreprises étrangères sur les marchés nationaux et à l'exportation »*. Les agences fédérales adoptent chaque année entre 3 000 et 4 500 règlements, parmi lesquels seuls 50 à 120 sont qualifiés de « majeurs » (*major rules*).
[572] 5 USC § 804(2).
[573] *Advancement Act of 1996*, Pub. L. 104–121 (codified at 5 USC §§801-808).
[574] 5 U.S.C. § 801(a)(3). Si le Congrès adopte cette résolution et que le président la signe, la règle est annulée, et aucun règlement similaire ne peut être réintroduit par l'agence.

Au-delà du strict formalisme, le respect de cette procédure engage également la légalité substantielle des règlements édictés. Le standard de contrôle juridictionnel consiste à vérifier le caractère arbitraire et/ou capricieux (*arbitrary and capricious*) de la décision[575]. Celui impose de fournir une motivation rationnelle, dès lors que les agences ne peuvent *« omettre complètement de considérer un aspect important du problème ou fournit une explication contraire aux éléments de preuve dont elle dispose »*. Selon l'importante jurisprudence *State Farm* de 1983 de la Cour suprême, une agence doit *« examiner les données pertinentes et fournir une explication satisfaisante de son action, incluant un lien rationnel entre les faits constatés et le choix effectué. »*[576] Lorsqu'une agence abroge, modifie ou suspend un règlement existant, elle doit présenter une *« explication raisonnée […] justifiant l'abandon des faits et des circonstances qui sous-tendaient ou découlaient de la politique antérieure »,* y compris les éléments scientifiques ou économiques ayant appuyé la réglementation initiale[577]. Elle ne peut pas simplement *« ignorer les constats factuels contraires ou gênants qu'elle a elle-même établis dans le passé »*, ni se contenter de *« déclarations vagues ou conclusives »* pour justifier le renversement d'une règle, surtout lorsque des *« intérêts légitimes fondés sur la confiance »* sont en jeu (*serious reliance interests*)[578].

C'est ainsi que les exigences de notification, de consultation ou de motivation prévues par l'APA s'appliquent de manière générale aux actions des agences, même lorsqu'elles sont dirigées par le président. Par conséquent, les règlements d'agence qui ignorent la procédure de consultation publique au motif qu'ils mettent en œuvre une directive présidentielle devraient être annulés pour ce motif[579].

Le premier mandat Trump : les limites juridiques aux révisions réglementaires climatiques. Au cours de son premier mandat, comme nous l'avons vu, l'administration Trump

[575] 5 U.S.C. § 551 et seq.
[576] *Motor Vehicle v. State Farm* (1983), *op. cit.* (infirmant l'abrogation par l'administration Reagan, de la règle imposant des dispositifs de retenue passifs au sein du Département des Transports, faute de justification adéquate).
[577] *FCC v. Fox Television Stations, Inc*. (2009), *op. cit.*
[578] *Encino Motorcars, LLC v. Navarro*, 579 U.S. 211 (2016). La Cour suprême a également établi que lorsqu'une agence abroge un règlement sans examiner les alternatives à une abrogation totale (comme n'abroger que la partie illégale du règlement), cette décision d'abrogation est considérée comme arbitraire et capricieuse. Voir *Dep't of Homeland Sec. v. Regents of the Univ. of Cal*., 591 U.S. 1 (2020).
[579] Une affaire emblématique est celle de *Brown & Williamson Tobacco* (2000), *op. cit.,* concernant la régulation du tabac sous l'administration Clinton, déjà mentionnée. Lors de son discours dans la *Rose Garden*, le président Clinton avait publiquement affirmé avoir autorisé la *Food and Drug Administration* à réguler le tabac sur le fondement du *Food, Drug and Cosmetic Act*. Mais dans le contentieux qui s'en est suivi, la Cour suprême n'a nullement pris en compte cette prétendue « autorisation » présidentielle dans sa motivation.

a souhaité renverser une part significative de la politique climatique héritée de l'ère Obama (et au premier rang les normes pour centrales électriques et les normes automobiles).

L'étude empirique menée par Jessica Wentz et Michael Gerrard du *Sabin Center for Climate Change Law*[580] montre que, sur les 125 initiatives climatiques (essentiellement des abrogations de normes) initiées par l'administration Trump identifiées dans leur analyse, une large majorité (78%) ont été contestées devant les tribunaux, principalement sur la base de l'APA. Le contentieux s'est concentré sur l'absence de consultation publique (violation de la section 553) et le défaut de justification technique ou scientifique (violation du standard *arbitrary and capricious*).

Parmi les exemples les plus notables figure l'invalidation, en janvier 2021, de l'*Affordable Clean Energy Rule* par la D.C. Circuit dans *American Lung Association v. EPA*. La cour a jugé que l'EPA n'avait pas fourni d'analyse technique suffisante pour démontrer l'efficacité de la nouvelle règle en matière de réduction des émissions, violant ainsi le standard jurisprudentiel *arbitrary and capricious* (*State Farm*). En 2019, dans *California v. EPA*[581], l'EPA a été enjointe de cesser de retarder la mise en œuvre d'une règle visant à limiter les fuites de méthane provenant des décharges, estimant que ce retard constituait une violation arbitraire du *CAA*. De manière similaire, dans *Clean Air Council v. Pruitt* [582], la tentative de suspendre les règles sur les émissions de méthane applicables aux installations pétrolières et gazières a été annulée pour absence de procédure de *notice-and-comment*[583].

---

[580] J. Wentz & M. B. Gerrard, *Persistent Regulations: A Detailed Assessment of the Trump Administration's Efforts to Repeal Federal Climate Protections*, Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law, 2019.
[581] *California v. Environmental Protection Agency*, 385 F.Supp.3d 903 (N.D. Cal. 2019).
[582] *Clean Air Council v. Pruitt*, 862 F.3d 1 (D.C. Cir. 2017).
[583] Voir par exemple : *New Jersey v. Wheeler*, 2020 WL 4331604 (S.D.N.Y. 2020) (un tribunal fédéral de New York a enjoint l'EPA de respecter un calendrier judiciaire pour l'adoption de plans fédéraux imposant aux États de se conformer à la norme de 2008 sur les émissions contribuant à la pollution à l'ozone dans les États sous le vent, après avoir constaté un manquement à une obligation non discrétionnaire imposée par le CAA) ; *Renewable Fuels Association v. Environmental Protection Agency*, 948 F.3d 1206 (10th Cir. 2020) (une cour d'appel fédérale a annulé la décision de l'EPA d'accorder des dérogations à trois raffineries au titre des *Renewable Fuel Standards*, décision renversée en 2021 par la Cour suprême) ; *NRDC v. Perry*, 302 F. Supp. 3d 1094 (N.D. Cal. 2018) (la cour a jugé que l'agence avait violé son obligation de publier des normes en matière d'efficacité énergétique) ; *NRDC v. NHTSA*, 894 F.3d 95 (2d Cir. 2018) (rejetant l'argument selon lequel une circonstance exceptionnelle aurait dispensé l'agence de procéder à une procédure de notification et de consultation) ; *WildEarth Guardians v. Zinke*, 368 F. Supp. 3d 41 (D.D.C. 2019) (reconnaissant que l'agence devait prendre en compte les effets climatiques des ventes de concessions) ; *League of Conservation Voters v. Trump*, 363 F. Supp. 3d 1013, 1030 (D. Alaska 2019) (infirmant la tentative de l'administration Trump d'annuler l'interdiction de forage pétrolier et gazier en Arctique décidée par l'administration Obama) ; *Citizens for Clean Energy v. U.S. Department of the Interior*, 384 F. Supp. 3d 1264 (D. Mont. 2019) (annulant la levée, par l'administration Trump, du moratoire sur les concessions minières de charbon sur les terres publiques imposé sous Obama).

D'un point de vue plus structurel, selon l'*Institute for Policy Integrity* de l'Université de New York, plus de 70 % des tentatives de dérégulation (tous domaines confondus) ont été annulées ou suspendues par les tribunaux entre 2017 et 2020. Le succès des plaignants dans ces affaires (80 %)[584] dépasse largement le taux moyen de succès observé historiquement dans les recours contre les autres administrations (60 à 70 %).[585] l'analyse de Coglianese et Sarin confirme cette dynamique : l'administration Trump a perdu près de 80 % des contentieux administratifs liés à ses initiatives réglementaires Ce taux de revers record s'explique en partie par *« la fragilité des justifications produites »*, mais aussi par l'effet contraignant des standards jurisprudentiels établis depuis *State Farm*.

Gerrard et Wentz insistent sur le rôle décisif du dossier administratif (*administrative recor*d) accumulé lors de la première adoption des règles climatiques. Les juridictions ont ainsi refusé de considérer comme recevables des modifications fondées sur des justifications *a posteriori*, imprécises ou politiquement motivées. Les exigences posées dans l'affaire *FCC v. Fox Television Stations*, qui imposent aux agences de fournir de *« bonnes raisons »* pour tout changement de position, ont souvent été utilisées pour invalider les dérégulations climatiques mal justifiées. Plus encore, comme le soulignent Wentz et Gerrard, les contentieux ont mis en lumière un effet de *« stabilisation indirecte »* des normes climatiques, qualifiées de *« législation persistante »* (*persistent legislation*) en raison de leur résilience[586]. Même si certaines initiatives ont abouti à l'adoption formelle de règles plus permissives (comme les nouveaux standards pour les véhicules avec la *SAFE Rule*[587]), leur mise en œuvre a été retardée ou freinée par les procédures préalables[588] et/ou les contentieux[589]. Cela a permis, dans certains cas, de maintenir temporairement en vigueur les normes antérieures (parfois jusqu'au changement d'administration). Comme l'écrit Richard Lazarus, l'APA a fonctionné *« comme*

[584] Institute for Policy Integrity, NYU, *Roundup: Trump-Era Agency Policy in the Courts*.
[585] D. Zaring, « Reasonable Agencies », *Virginia Law Review*, vol. 96, 2010, p. 135 (constatant que *« les agences remportent entre 60 et 70 % des appels, à quelques exceptions près »*).
[586] J. Wentz et M. B. Gerrard, *Persistent Regulations* (2019), *op. cit.*
[587] Au début, les efforts de l'administration Trump pour adopter de nouvelles normes d'émissions de GES pour les véhicules automobiles, moins strictes que celles de l'ère Obama, auraient été entravés par son incapacité à constituer un dossier administratif solide, susceptible de résister aux contentieux attendus. V. R. Meyer, « We Knew They Had Cooked the Books », *The Atlantic*, 12 février 2020 ; O. Milman, « Trump begins rollback of Obama's car pollution standards to curb emissions », *The Guardian*, 17 mars 2017. Bien que la réforme ait été envisagée dès 2017, les règles finalement adoptées en avril 2020 auraient souffert des mêmes faiblesses, soulignées par les membres de l'EPA lors des délibérations internes. V. C. Davenport, « Trump's Path to Weaker Fuel Efficiency Rules May Lead to a Dead End », *The New York Times*, 13 février 2020.
[588] R. J. Pierce, Jr., « Rulemaking Ossification Is Real: A Response to Testing the Ossification Thesis », *George Washington Law Review*, vol. 80, 2012, p. 1493 (estimant que l'EPA met généralement entre 12 et 18 mois pour adopter un règlement, ce qui illustre la lenteur procédurale du *rulemaking*).
[589] Dans plusieurs des décisions susmentionnées, les cours fédérales ont ordonné une suspension d'exécution des nouvelles normes de l'EPA, nécessitant alors d'attendre la décision au fond.

des 'trappes procédurales' qui ont considérablement ralenti, voire empêché, les tentatives de l'administration Trump de revenir sur les régulations climatiques de l'ère Obama »[590].

L'approche de la seconde administration Trump à l'égard de l'APA. Alors que le premier mandat de Donald Trump avait illustré les contraintes procédurales imposées par l'APA permettant à de nombreux contentieux climatiques de prospérer, la nouvelle administration a annoncé explicitement vouloir neutraliser les contraintes imposées par le texte de 1946. Cette orientation a été officialisée par un mémorandum présidentiel daté du 9 avril portant sur « l'abrogation des règlements illégaux »[591], qui invitait les agences fédérales à identifier les règlements en contradiction, selon elles, avec une série de décisions récentes de la Cour suprême, dont notamment *Loper Bright* et *West Virginia*[592]. Le mémorandum demandait aux agences de *« prendre immédiatement des mesures pour abroger ces règlements »*[593], sans recourir à la procédure classique de *notice-and-comment*.

L'exécutif se fonde sur lecture extensive de l'exception de « juste cause » (*good cause*). Celle-ci prévue à la section 553(b) de l'APA, permet à une agence de se soustraire aux obligations de *rulemaking*, lorsque cette procédure est *« impraticable, inutile ou contraire à l'intérêt public »*[594]. Bien que l'exécutif considère que l'illégalité d'un règlement est une « juste cause », la Cour d'appel pour le district de Columbia a souligné à plusieurs reprises que cette exception devait être *« interprétée de manière stricte et acceptée avec réticence »*[595]. Et *« les cours doivent examiner de manière rigoureuse la justification avancée par l'agence pour invoquer l'exception de juste cause »*[596]. Les situations reconnues par les cours fédérales sont généralement des *« situations d'urgence »*, dans lesquelles un retard pourrait causer un

[590] R. J. Lazarus, « *The Super Wicked Problem of Donald Trump*», *op. cit*.
[591] *Directing the Repeal of Unlawful Regulations*, Executive Order n° 14,547, 9 avril 2025.
[592] Il est très notable de voir que le mémorandum cite également la décision *Ohio v. EPA* (2014), *op. cit.*, qui précisément avait déclaré illégal une législation de l'EPA sur la pollution de l'air inter-étatique, non pas pour des raisons de fond, mais pour des raisons de forme, car justement l'EPA n'avait suivi l'ensemble des exigences du *notice-and-comment*. Par ailleurs, dans l'arrêt *Loper Bright*, il est précisé que les *« décisions antérieures selon lesquelles des actions spécifiques d'agences sont légales […] restent soumises au principe du stare decisis statutaire malgré [le] changement de méthode d'interprétation »* de la Cour.
[593] Il faut noter qu'aussi, le même jour, le président Trump a publié un EO ordonnant au DoE d'abroger un règlement de 2021 qui définissait les normes de pression de débit pour les pommes de douche dans le cadre du programme fédéral de conservation de l'eau. Il est notable que cet EO stipulait que *« la notification et la consultation ne sont pas nécessaires »* pour cette abrogation, car le président *« ordonnait l'abrogation »*. Moins d'une semaine plus tard, le DoE a publié une règle abrogeant son règlement. En s'appuyant sur le décret exécutif, la règle a invoqué la *« juste cause pour éviter la notification et la consultation, compte tenu du caractère non discrétionnaire de l'obligation de l'agence »*. V. *Repeal of the Definition of Showerhead*, 90 Fed. Reg. 15,647, 21 avril 2025.
[594] 5 U.S.C. § 553(b).
[595] *State of N.J., Dep't of Env't Prot. v. EPA*, 626 F.2d 1038 (D.C. Cir. 1980); *Mack Trucks, Inc. v. EPA*, 682 F.3d 87 (D.C. Cir. 2012).
[596] *Coal. for Parity, Inc. v. Sebelius*, 709 F. Supp. 2d 10 (D.D.C. 2010).

« préjudice grave », comme des *« menaces imminentes »* pour la sûreté publique, l'ordre public ou la défense nationale[597]. Il est donc hautement improbable que l'illégalité d'un règlement puisse servir d'exception pour contourner les procédures normales de notification et de consultation[598].

Une telle volonté de contourner les règles de l'APA représente un basculement potentiellement structurel du droit administratif américain dans les années à venir, au cœur d'un affrontement entre deux conceptions de la légitimité : celle, processuelle, de l'administration raisonnée, et celle, décisionnaire, voire arrogante, de l'administration présidentielle. Comme le souligne, Jody Freeman, *« la manière désinvolte dont prétend [cet EO] pouvoir transformer le paysage réglementaire […], comme s'il suffisait du bon vouloir d'un président, […] témoigne d'une forme de gouvernance impériale »*. Et elle ajoute : *« cela s'inscrit dans une conception particulièrement agressive des pouvoirs présidentiels »*[599].

***

[597] *N.C. Growers' Ass'n, Inc. v. United Farm Workers*, 702 F.3d 755 (4th Cir. 2012).

[598] Il est particulièrement notable que, dans une affaire où une agence avait invoqué la « juste cause » sous la première administration Trump, la Cour d'appel pour le Neuvième Circuit a statué que *« le simple désir d'une agence d'éliminer plus rapidement une incertitude juridique ne constitue pas, en soi, une juste cause. »* V. *California v. Azar*, 911 F.3d 558 (9th Cir. 2018).

[599] *Clean Law*, « Unpacking the WH's Legal Strategy for Attacking Environmental Protection », *op. cit.* (dans cet épisode, C. Jenks répond à J. Freeman : *« Ce que nous voyons, c'est un véritable siège contre les lois environnementales du pays. […] Cette fois, c'est sans précédent par sa profondeur, son ampleur et, surtout, par l'indifférence apparente quant à la légalité des actions entreprises. […] Ce qui est particulièrement notable ici, c'est cette tentative potentiellement radicale d'éliminer entièrement le processus de consultation publique. […] En somme, c'est un court-circuit de tout le processus juridique. L'administration Trump s'érige elle-même en juge de ce qui est légal, remplaçant ainsi les tribunaux. »*).

CONCLUSION

Le rôle de l'EPA dans la gouvernance climatique américaine. Cette étude s'est construite autour d'une interrogation : qui pilote aujourd'hui la politique climatique fédérale aux États-Unis ? La question se pose dans un contexte singulier, marqué par l'absence d'adoption d'une législation climatique générale au niveau fédéral et la spécificité de l'État administratif. En l'état, l'architecture juridique américaine repose encore principalement sur un texte ancien, le CAA adopté en 1970 et amendé pour la dernière fois en 1990. Cette situation conduit à mobiliser un texte conçu pour d'autres finalités, en l'interprétant et l'adaptant à la lumière de l'actualité des enjeux du changement climatique. C'est dans cette perspective que ce travail a choisi de prendre pour point d'observation l'EPA, agence chargée de la mise en œuvre du CAA, au cœur des enjeux de l'État administratif et apparue comme un point d'observation privilégié de l'évolution de la gouvernance du climat.

La première partie s'est attachée à évaluer la portée juridique et opérationnelle de ce fondement législatif, en montrant que le CAA constitue aujourd'hui un socle fragile, à la fois en raison de son ancienneté et de l'évolution récente du droit administratif américain. Une première phase, entre 2007 et 2016, avait pourtant été marquée par une lecture dynamique du texte, portée par l'EPA et confortée par la jurisprudence *Massachusetts v. EPA* de la Cour suprême. Celle-ci avait permis la reconnaissance du CO_2 comme polluant au sens du CAA, l'adoption des premières normes d'émission pour les véhicules, ainsi que la tentative de régulation des centrales électriques à travers le *Clean Power Plan*. Cette séquence avait pu faire naître l'idée que l'EPA pourrait devenir le moteur central de la transition climatique fédérale.

Cette dynamique a toutefois été interrompue, puis inversée, à partir de 2016. Deux inflexions jurisprudentielles majeures sont venues restreindre la marge d'action des agences administratives. La Cour suprême a d'abord créé, dans l'arrêt *West Virginia*, la *Major Questions Doctrine*, exigeant une autorisation explicite du Congrès pour toute mesure réglementaire ayant des effets économiques ou politiques significatifs. Elle a ensuite abandonné, dans l'arrêt *Loper Bright*, la déférence Chevron, qui obligeait les juridictions à s'en remettre à l'interprétation administrative en cas d'ambiguïté législative. Ces décisions ont eu pour effet de resserrer le périmètre du pouvoir normatif de l'EPA, tout en soumettant ses actes à un contrôle juridictionnel renforcé. Ce travail a montré ainsi que l'EPA conserve des compétences, mais ne peut plus, à elle seule, porter l'ambition climatique fédérale.

C'est pour cela que, dans la seconde partie, l'analyse s'est déplacée de la capacité normative de l'EPA vers la question de la prise de décision climatique dans la gouvernance administrative. Cette évolution a été interprétée à travers deux modèles concurrents de l'État administratif. Ainsi, la dialectique entre « administration présidentielle » et « administration raisonnée » a constitué la grille de lecture théorique principale de cette seconde partie. L'étude a montré que cette tension, initialement théorique, s'est matérialisée dans les politiques climatiques successives. L'alternance rapide entre les administrations Obama, Trump, Biden, puis le retour de Trump, a illustré une instabilité chronique du cadre réglementaire. À chaque changement de majorité présidentielle, les choix antérieurs ont été en partie abrogés, modifiés, ou rendus inopérants.

L'analyse montre ainsi que la détention d'une compétence juridique formelle ne suffit pas à faire de l'EPA un acteur central de la transition climatique aux États-Unis. Sa capacité à agir dépend moins du texte du CAA lui-même que du contexte politique, des marges d'interprétation juridiquement admises, et de la stratégie de la présidence. En somme, l'EPA incarne aujourd'hui un pouvoir d'action encadré, voire conditionné, dont la portée varie au gré des priorités présidentielles et des décisions de la Cour suprême.

L'apport principal de ce travail réside ainsi dans la mise en évidence de l'instabilité de la gouvernance climatique fédérale, à travers l'analyse du rôle ambivalent de l'EPA. C'est ainsi qu'à ce jour, aucun acteur institutionnel (ni l'EPA, ni le Congrès, ni le président, ni le judiciaire) ne semble en mesure, seul, de garantir une action climatique cohérente et durable à l'échelle fédérale. L'absence de pilote clairement identifiable constitue dès lors l'un des principaux défis auxquels devra répondre la gouvernance climatique américaine dans les années à venir.

***

Vers une « dérégulation structurelle » et le désengagement durable de l'EPA de la politique climatique. L'angle adopté a principalement appréhendé le désengagement climatique fédéral sous l'angle de la dérégulation substantielle, à savoir l'abrogation ou le retrait des règlements élaborés par l'EPA. Cette approche envisage l'évolution de l'action climatique fédérale comme dépendante des cycles présidentiels, chaque alternance entraînant des inflexions marquées. Cette lecture conjoncturelle laisse pourtant dans l'ombre une forme plus

profonde et plus durable de désengagement : ce que la littérature la plus récente qualifie de « sabotage administratif »[600] ou, de façon similaire, de « dérégulation structurelle »[601].

Selon Jody Freeman et Sharon Jacobs, cette dernière désigne un ensemble de pratiques qui visent non pas à modifier les règles, mais à *« affaiblir systématiquement la capacité d'une agence à mettre en œuvre son mandat »* (licenciements, sous-effectifs, discrédit, complexité procédurale, coupes budgétaires…)[602]. Elle est ainsi *« plus discrète. C'est une mort à petit feu, par mille entailles*[603]*. […] Le droit public est remarquablement mal armé pour y faire face ».*

Appliquée à l'EPA, cette dérégulation structurelle[604] s'est traduite de manière tangible et chiffrée, en particulier sous les deux mandats de Donald Trump[605]. Dès janvier 2017, le président a signé un EO dans lequel il ordonnait aux agences fédérales de geler leurs embauches et chargeait l'OMB, en concertation avec l'*Office of Personnel Management* (OPM), de *« proposer un plan à long terme pour réduire par attrition la taille de l'effectif fédérale »* [606]. En 2018, le budget de l'EPA proposé par l'administration prévoyait une baisse de 30 % du financement annuel de l'agence[607]. Cette même année, les effectifs de l'EPA tombaient à leur plus bas niveau depuis trente ans[608]. En 2025, le directeur de l'OMB, Russell Vought, a annoncé

---

[600] D. L. Noll, « Administrative Sabotage », *Michigan Law Review*, vol. 120, 2022, p. 753.
[601] J. Freeman & S. Jacobs, « Structural Deregulation », *Harvard Law Review*, vol. 135, 2021, p. 585.
[602] *Ibid.* Freeman & Jacobs ont mis en évidence une typologie des outils de dérégulation structurelle, regroupés en quatre grandes catégories : (1) les atteintes aux effectifs (non-remplacement, licenciement), (2) la manipulation des ressources matérielles et financières (sous-dotation, réduction ou redéploiement des budgets, retrait de biens mis à disposition), (3) l'érosion de l'expertise (désinstitutionalisation du savoir scientifique, disqualification des avis techniques), et (4) l'atteinte à la réputation de l'agence (déclarations publiques dénigrantes). L'analyse qui suit vise à appliquer cette typologie à l'EPA.
[603] *Ibid.* (*« L'obscurité relative et l'informalité de la déréglementation structurelle — les qualités mêmes qui en font un outil attrayant pour les présidents désireux d'exercer un contrôle — signifient qu'elle contrevient aux normes établies du droit administratif en matière de régularité procédurale, de transparence, de rationalité et de responsabilité »*).
[604] *Ibid.* (*« Il peut être difficile de distinguer la déréglementation structurelle des réformes dites de 'bonne gouvernance' [good governance] visant à améliorer l'efficacité de l'action publique »*. Freeman & Jacobs proposent des critères permettant de différencier les efforts légitimes de bonne gouvernance de la déréglementation structurelle, mais *« la frontière est difficile à tracer de manière abstraite, car elle dépend d'un ensemble de facteurs qui ne peuvent être évalués qu'au regard d'exemples concrets »*).
[605] A. Ahmed, L. Menand & N. A. Rosenblum, « The Making of Presidential Administration », *op. cit.* (notant que *« d'autres présidents, notamment Richard Nixon et Ronald Reagan, ont également cherché à affaiblir les agences en sapant leur capacité à fonctionner, par des stratégies allant de la rétention de crédits (impoundment) à une réduction volontaire des effectifs. Toutefois, le président Trump est allé plus loin en déployant une variété d'autres stratégies visant à entraver l'action des agences. […] S'il n'a pas été le premier à employer de telles tactiques, l'administration Trump les a utilisées de manière plus agressive, plus systématique et plus coordonnée que ses prédécesseurs »*).
[606] *Hiring Freeze*, 82 Fed. Reg. 8493, 23 janvier 2017.
[607] J. Eilperin & B. Dennis, « White House Eyes Plan to Cut EPA Staff by One-Fifth, Eliminating Key Programs », *The Washington Post*, 1er mars 2017 (l'OMB a proposé *« des coupes drastiques dans le budget de l'EPA qui réduiraient ses effectifs d'un cinquième dès la première année et supprimeraient des dizaines de programmes »*).
[608] T. Cama, « EPA Staffing Falls to Reagan-Era Levels », *The Hill*, 9 janvier 2018 ; B. Dennis, J. Eilperin & A. B. Tran, « With a Shrinking EPA, Trump Delivers on His Promise to Cut Government », *The Washington Post*, 8

une coupe budgétaire encore plus radicale : une réduction de 65 %, faisant passer le budget de l'EPA de 9,6 milliards de dollars à moins de 3,4 milliards[609]. Interrogée sur ces annonces, la porte-parole de l'EPA, Molly Vaseliou, a déclaré que l'agence *« prend des mesures enthousiasmantes alors que nous entamons la prochaine phase d'améliorations organisationnelles »*.

Ces coupes s'inscrivent dans une stratégie plus large d'affaiblissement de l'appareil administratif. Comme le rappelle la littérature spécialisée, la permanence du *civil service* constitue un facteur de stabilité, dès lors qu'il représente *« le cartilage de l'Amérique moderne, développé au fil du temps pour assurer la continuité et amortir les frictions inhérentes au squelette constitutionnel du pays »* [610]. Bien que le Congrès ne fixe pas les effectifs précis des agences, à l'exception des postes de direction, il leur assigne des missions qui supposent des moyens humains adéquats[611]. Il n'en reste que la protection statutaire du *civil service*, notamment issue du *Civil Service Reform Act* de 1978[612], rend leur révocation difficile. Mais cette résistance juridique ne suffit pas toujours.

L'offensive ne se limite d'ailleurs pas à la réduction des effectifs. Le pouvoir budgétaire du président trouve son origine dans le *Budget and Accounting Act*[613], qui confie donc à l'OMB la responsabilité de proposer un budget annuel au Congrès et de superviser la mise en œuvre des lois de finances. Mais même lorsque le Congrès refuse des coupes budgétaires, l'OMB peut retarder, bloquer ou conditionner l'utilisation des fonds déjà votés.[614] À cet égard, comme l'écrit Eloise Pasachoff, *« le président peut, sans violer formellement la loi, affamer sélectivement des programmes entiers en mobilisant les leviers internes de la budgétisation »* [615].

---

septembre 2018 (notant que près de 1 600 employés de l'EPA ont quitté l'agence au cours des dix-huit premiers mois de l'administration Trump).

[609] R. Vought, « The President's FY 2026 Discretionary Budget Request », , 2 mai 2025.

[610] W. G. Resh, « The Administrative Presidency and the Degradation of the United States Civil Service », *in* W. B. Hildreth et al. (dir.), *Handbook of Public Administration*, 4e éd., 2021.

[611] A. Ahmed, L. Menand & N. A. Rosenblum, « The Making of Presidential Administration », *op. cit.*

[612] *Civil Service Reform Act of 1978*, Pub. L. n° 95-454.

[613] *Budget and Accounting Act of 1921*, Pub. L. n° 67-13 (codifié au titre 31 du U.S.C.).

[614] Par exemple, alors que le budget proposé par l'OMB en 2017 prévoyait une réduction de 30 %, le Congrès a finalement augmenté le budget de l'EPA de 9 %. Toutefois, il semblerait que la Maison-Blanche ait trouvé des moyens détournés de bloquer la volonté du Congrès. V. B. Dennis, J. Eilperin & A. B. Tran, « With a Shrinking EPA, Trump Delivers on His Promise to Cut Government », *op. cit*.

[615] E. Pasachoff, « The President's Budget as a Source of Agency Policy Control », *Yale Law Journal*, vol. 125, 2016, p. 2182. L'OMB peut notamment limiter la portion des crédits budgétaires que les agences sont autorisées à dépenser, selon la période ou le projet concerné, en y attachant des conditions par le biais de *apportionment footnotes*. Elle peut également bloquer les demandes de transfert de fonds entre programmes, lesquelles requièrent l'approbation du Congrès. L'une des recommandations formulées par Pasachoff est que le président exerce un

L'attaque contre l'expertise scientifique constitue un autre axe central de cette dérégulation. L'administration Trump a notamment envisagé récemment de démanteler l'*Office of Research and Development* (ORD), principal organe scientifique de l'EPA[616]. Selon un mémo interne datant de 2025, jusqu'à 75 % des scientifiques de l'ORD (chimistes, biologistes, climatologues, toxicologues…) pourraient être licenciés, et les dix centres de recherche nationaux réaffectés[617] Pour la représentante démocrate Zoe Lofgren, cette décision serait probablement illégale, puisque l'ORD a été créé par le Congrès, et que *« l'EPA ne peut pas respecter son mandat statutaire d'utiliser la meilleure science disponible sans l'ORD »*[618]. Les professeurs Thomas McGarity et Wendy Wagner ont identifié dix techniques spécifiques utilisées pour affaiblir les programmes environnementaux fédéraux (notamment climatique) parmi lesquelles[619] : la recomposition des comités scientifiques, la réécriture des rapports susceptibles de justifier un nouveau rulemaking, la réduction des consultations scientifiques, la censure des scientifiques, ou encore la manipulation de modèle d'analyse[620]. C'est ainsi que, dans un article de référence, le professeur Albert Lin résume ainsi cette stratégie : *« L'administration Trump [premier mandat] a cherché à saper la recherche scientifique et la prise de décision fondée sur la science, en particulier dans le domaine du climat »*[621].

La dérégulation structurelle est d'autant plus redoutable qu'elles échappent largement au contrôle juridictionnel[622]. Le Congrès a expressément exclu de l'APA les règles *« relatives*

---

contrôle accru par voie d'EOs*, « s'appropriant ainsi le processus », afin de renforcer la transparence de leur mise en œuvre. »*

[616] O. Milman, « Trump officials decimate climate protections and consider axeing key greenhouse gas finding », *The Guardian*, 13 mars 2025.

[617] Associated Press, « Trump administration may fire more than 1,000 EPA scientists and scrap research office, Democrats say », *The Guardian*, 19 mars 2025.

[618] O. Milman, « Trump officials decimate climate protections and consider axeing key greenhouse gas finding », *op. cit.*

[619] T. O. McGarity & W. E. Wagner, « Deregulation Using Stealth "Science" Strategies », *Duke Law Journal*, vol. 68, 2019, p. 1719.

[620] *Ibid.* (les auteurs analysent plusieurs exemples de dérégulation visant à affaiblir l'expertise scientifique au sein de l'EPA, notamment la dissolution de deux comités consultatifs utilisés depuis trente ans pour l'élaboration des normes sur les particules fines (PM 2.5) ; la révision d'un rapport sur la fracturation hydraulique, concluant à tort à l'absence d'impacts systémiques sur l'eau potable ; les tentatives de l'administration G. W. Bush pour limiter l'influence des organes scientifiques indépendants sur les questions climatiques ; des retards dans la publication d'un rapport de l'EPA liant le formaldéhyde à la leucémie ; ainsi qu'une proposition permettant à des acteurs privés de soumettre des modèles d'évaluation des risques que l'agence serait tenue d'examiner).

[621] A. Lin, « President Trump's War on Regulatory Science », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 43, 2019, p. 247.

[622] J. Freeman & S. Jacobs, « Structural Deregulation », *op. cit.* (*« Le droit constitutionnel semble d'un secours limité […]. Les textes législatifs existants ne sont guère plus utiles. […] Les différentes garanties procédurales prévues par le Pendleton Civil Service Reform Act of 1883, le Federal Vacancies Reform Act of 1998 et le Impoundment Control Act of 1974 n'empêchent pas efficacement les présidents de manipuler les ressources des agences, malgré leur vocation à le faire. Quant à [l'APA], il n'apporte guère plus de protection »*).

à la gestion ou au personnel des agences » [623], ainsi que *« les règles d'organisation interne ou de procédure »*[624]. Autrement dit, le droit administratif américain, essentiellement centré sur la régularité procédurale et la révision des règles formelles, se montre impuissant face à une stratégie de démantèlement « diffus » [625].

L'étude de la dérégulation structurelle qui mérite d'être approfondie et suivie de près apparaît peut-être comme un enjeu plus décisif encore que les simples « rétropédalages » réglementaires, qui sont *« transparents, limités dans leur étendue et sujet au contrôle du juge »*[626]. Ici, il s'agit moins d'un simple changement de « cap » que d'une transformation du « navire » lui-même, non plus une inflexion de la mission, mais une altération de l'acteur chargé de la mener[627]. La présidence de Trump représente particulièrement bien cette métaphore, car pour lui *« les agences administratives sont le champ de bataille politique, car son administration a mené une guerre totale contre certaines branches de la bureaucratie nationale »*[628].

Cette réflexion appelle naturellement une transition vers la dernière partie de cette conclusion. Car face à ce désengagement durable de l'État fédéral en matière climatique, qui va s'accentuer avec la dérégulation structurelle de l'EPA[629], une autre dynamique se doit d'être étudiée : la montée en puissance des entités infra-fédérales dans la gouvernance climatique.

Une gouvernance verticale fragmentée : la « territorialisation »[630] infra-fédérale de la politique climatique américaine. Jusqu'à présent, cette étude n'a pas abordé le rôle

[623] 5 U.S.C. § 553(a)(2).
[624] § 553(b)(A). Voir par exemple *Lincoln v. Vigil*, 508 U.S. 182 (1993) (la Cour suprême a jugé que l'allocation d'un crédit global relève de la *« discrétion de l'agence »* en vertu de l'APA). De plus, les questions *« relatives uniquement aux règles ou pratiques internes du personnel d'une agence »* sont *« exemptées de divulgation »* en vertu de la *Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552(b)(2).
[625] Dans son article de 2019 sur le « sabotage administratif », D. Noll propose un tableau retraçant les différentes mesures envisageables et les contrôles possibles (juridictionnels ou devant le Congrès). Il en ressort que l'essentiel des mesures échappe à tout contrôle. D. L. Noll, « Administrative Sabotage », *op. cit.*
[626] J. Freeman & S. Jacobs, « Structural Deregulation », *op. cit.*
[627] On pourrait observer qu'au fond, la dérégulation structurelle est simplement la mise en œuvre très concrète des velléités à l'encontre de l'État administratif. C'est ainsi que, dans la foulée de la victoire de Donald Trump en 2016, Steve Bannon avait promis que la nouvelle administration mènerait un combat pour la « *déconstruction de l'État administratif »*. Selon lui, *« la gauche progressiste fonctionne ainsi : si elle ne parvient pas à faire adopter une loi, elle impose simplement une forme de réglementation via une agence ».* Bannon a assuré : *« Tout cela va être déconstruit, et je pense que c'est précisément pour cela que la question réglementaire est si importante »*. V. P. Rucker et R. Costa, « Bannon Vows a Daily Fight for "Deconstruction of the Administrative State" », *op. cit.*
[628] G. Metzger, « The Roberts Court and Administrative Law », *op. cit.*
[629] La « dérégulation structurelle », comme son nom l'indique, a vocation à durer au-delà du mandat de son auteur. Comme le notent Freeman & Jacobs, *op. cit.*, elle *« peut être difficile à défaire. Elle oblige le nouveau président à prendre du temps […] pour reconstruire ce qui a été démoli »*.
[630] Voir pour une analyse de la territorialisation du droit constitutionnel américain : A. M. Ciolli, « Territorial Constitutional Law », *Idaho Law Review*, vol. 58, 2022, p. 207 (l'auteur montre que le désengagement de l'État

spécifique des États fédérés. Pourtant, comme il a été dit très clairement : *« La Constitution des États-Unis sépare les pouvoirs du gouvernement entre les États fédérés et le gouvernement fédéral. Elle opère en outre une séparation des pouvoirs entre les trois branches du gouvernement fédéral »*[631]. En d'autres termes, dans un système fédéral fondé sur la séparation des pouvoirs, comme celui des États-Unis, il existe deux axes fondamentaux de répartition des compétences : une logique horizontale entre les trois branches du pouvoir fédéral (législative, exécutive et judiciaire), et une logique verticale entre le gouvernement fédéral et les États fédérés. La distinction entre axes horizontal et vertical n'est pas une grille de lecture doctrinale de circonstance ; elle s'enracine dans la pensée constitutionnelle des Pères fondateurs[632]. Le premier volet (la séparation horizontale) trouve son expression précoce aux États-Unis chez Thomas Jefferson, dans *Notes on the State of Virginia* de 1781[633]. S'inspirant de Montesquieu[634], Jefferson y défend la nécessité de compartimenter les fonctions législative, exécutive et judiciaire afin d'éviter *« l'accumulation de tous les pouvoirs dans les mêmes mains »*. Quelques années plus tard, James Madison va plus loin dans le *Federalist* nº 51 paru en 1788[635]. Tout en réaffirmant le cloisonnement interne, il lui superpose une seconde barrière : la séparation verticale entre deux ordres de gouvernement distincts, la Fédération et les États fédérés, censée offrir une *« double sécurité aux droits du peuple »*.

Cette double séparation constitue toujours l'ossature de la gouvernance administrative des États-Unis. Et, en matière de politique climatique, l'EPA y opère à l'intersection des deux axes. Ainsi, face à la carence relative constatée de l'État fédéral dans le domaine de la politique climatique, une dynamique opposée s'est progressivement affirmée avec les entités infra-fédérales. Ce mouvement, que l'on pourrait qualifier de « force centrifuge » (en opposition au présidentialisme, « force centripète »), correspond à une territorialisation de la gouvernance climatique américaine, dans laquelle États fédérés, municipalités et nations tribales ont investi

---

fédéral pour protéger les droits fondamentaux (*e.g.* sur l'avortement), laissant alors la compétence aux États fédérés pour déterminer le niveau de protection, entraîne un éclatement des standards de protection, parlant alors d'une « *renaissance du droit constitutionnel étatique* » ou d'un *« nouveau fédéralisme judiciaire »*).

[631] *Reining in the Administrative State: Reclaiming Congress's Legislative Power*, audition devant la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, *op. cit.*

[632] É. Zoller *et al.*, *Introduction au droit public*, *op. cit.*

[633] T. Jeffersson, *Notes on the State of Virginia*, John Stockdale, 1787.

[634] Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Livre XI, chap. 6, 1748.

[635] *The Federalist Papers* constituent un recueil de 85 essais publiés entre 1787 et 1788 dans plusieurs journaux de New York. Rédigés par Alexander Hamilton, James Madison et John Jay, ces textes avaient pour objectif de convaincre les électeurs de cet État d'approuver la nouvelle Constitution élaborée à Philadelphie en 1787. Devenus canoniques, ces essais servent aujourd'hui encore de référence majeure à la théorie constitutionnelle américaine, notamment sur le fédéralisme et la séparation des pouvoirs. La Cour Suprême n'hésite pas à citer directement ces essais pour justifier ces solutions, comme ce fut le cas dans les décisions *West Virginia* et *Loper Bright*.

un champ d'action laissé partiellement en déshérence par Washington[636]. Cette décentralisation fonctionnelle constitue certainement une réponse pragmatique à l'inertie fédérale, mais est aussi probablement annonciatrice d'une transformation plus profonde du fédéralisme climatique américain.

Cette dynamique n'est pas sans antécédents. Dès les années 1990, à la faveur des limites perçues du *Clean Air Act*, des États comme la Californie, le Connecticut ou le New Jersey ont élaboré des dispositifs pionniers de régulation des GES, notamment via des normes automobiles plus strictes[637], de la coopération inter-étatique[638] ou des standards en matière d'énergie renouvelable[639]. Le CAA avait posé les fondations d'un « fédéralisme coopératif » [640] à travers les SPIs, soumis à validation de l'EPA. Mais ce schéma s'est largement érodé. Il a cédé la place à un « fédéralisme non-coopératif »[641], voire conflictuel[642], marqué par la polarisation croissante entre un « bloc progressiste » (Californie, États du Nord-Est, parfois rejoints par des États du Midwest comme l'Illinois ou le Minnesota) et un « bloc d'obstruction » (États du Sud ou du Midwest à majorité républicaine). D'un point de vue « ascendant » (*bottom-up*), sous l'administration Trump, pas moins de 63 recours ont été intentés par les États contre des décisions climatiques fédérales, dont 34 portés ou rejoints par la Californie et 26 par l'État de New York[643]. D'un point de vue « descendant » (*top-down*), cette fracture est accentuée par des

[636] Pour en savoir plus sur le rôle des entités infrafédérales, voir notamment : V. Arroyo, « From Paris to Pittsburgh: U.S. State and Local Leadership in an Era of Trump », *The Georgetown Environmental Law Review*, vol. 31, 2019, p. 433 ; B. Rabe & H. Smith, « Climate Governance and Federalism in the United States », *in* A. Fenna, S. Jodoin & J. Setzer (dir.), *Climate Governance and Federalism*, Cambridge University Press, 2023 ; J. A. Basseches, « Climate policy conflict in the U.S. states: a critical review and way forward », *Climatic Change*, vol. 170, 2022, p. 22.

[637] 42 U.S.C. § 7543(b). Depuis 1967, le « *waiver* californien » est une dérogation prévue par la section 209(b) du CAA, qui permet à la Californie (seule parmi les États) d'adopter des normes d'émission pour les véhicules plus strictes que celles imposées au niveau fédéral, sous réserve d'approbation par l'EPA. Cette exception repose sur l'ancienneté et la gravité des problèmes de pollution de l'air dans cet État. Une fois la dérogation accordée, les autres États peuvent, en vertu de la section 177, choisir de s'aligner sur les standards californiens. *California State Motor Vehicle Pollution Control Standards; Notice of Decision Granting a Waiver of CAA Preemption for California's 2009 and Subsequent Model Year Greenhouse Gas Emission Standards for New Motor Vehicles; Notice*, 74 Fed. Reg. 32,744, 8 juillet 2009. Toutefois, en mai 2025, le Congrès a voté une résolution abrogeant le *waiver*, via la procédure du *Congressional Review Act* (CRA). Dès lors, il ne sera plus possible pour l'EPA d'accorder le *waiver*, à moins d'un vote du Congrès le réautorisant. Voir J. Winters, « The Senate just voted to block California's gas car ban », *Grist*, 22 mai 2025.

[638] Une coalition d'États du Nord-Est a lancé en 2009 le *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI), qui est un programme de plafonnement et d'échange de quotas d'émissions de CO_2 pour le secteur de l'énergie. En 2025, onze États participent à ce programme, parmi lesquels New York, le Massachusetts, et la Pennsylvanie.

[639] Les standards d'EnR ont été adoptés pour la première fois en Iowa en 1991. Aujourd'hui, trente États en ont instauré, tandis que sept autres ont mis en place des versions volontaires de ces dispositifs.

[640] R. J. Lazarus, *The Making of Environmental Law*, *op. cit.*

[641] J. Bulman-Pozen & H. K. Gerken, « Uncooperative Federalism », *Yale Law Journal*, vol. 118, 2009, p. 7 (article qui présente des cas de « fédéralisme non-coopératif », s'exprimant soit « bottom-up », soit « top-down »).

[642] J. A. Basseches, « Climate policy conflict in the U.S. states: a critical review and way forward », *op. cit.*

[643] *Lawsuits*, NYU's State Energy & Environmental Impact Center, 31 juillet 2019 (listant 63 actions contre l'administration Trump I, dont 34 intentées ou rejointes par la Californie et 26 par New York).

actions de préemption ou d'entrave de la part du fédéral, notamment via des recours du Département de la Justice contre des législations climatiques locales[644].

La conflictualité ne se limite pas aux interactions entre l'EPA et les gouvernements infra-fédéraux. Elle s'est institutionnalisée dans le contentieux entre États eux-mêmes, reflétant des clivages politico-idéologiques profonds[645]. Comme le souligne Gillian Metzger, *« la combinaison de deux évolutions — [i] l'affirmation agressive des priorités présidentielles par l'administration, [ii] dans un contexte fortement partisan et polarisé — a entraîné une nette augmentation des contentieux administratifs à forte connotation politique, illustrée notamment par la multiplication spectaculaire des poursuites engagées par des États républicains [red states] et démocrates [blue states] contre des actions du pouvoir exécutif qu'ils contestent »*[646]. Le rôle des municipalités s'avère plus ambivalent. Si des villes comme New York, San Francisco ou Boulder ont élaboré des *Climate Action Plans* ambitieux, un rapport du *Brookings Institute*[647] indiquait ainsi en 2020 que moins de la moitié des cent plus grandes villes américaines avaient défini des objectifs compatibles avec l'Accord de Paris. La plupart de ces objectifs ne sont pas juridiquement contraignants, les villes les plus actives sont minoritaires[648] et ces initiatives demeurent cependant vulnérables à la préemption par les États fédérés[649].

Peut-on encore parler de « politique climatique américaine » au singulier, dans un contexte où les dynamiques territoriales s'affirment contre, ou à défaut, de l'État fédéral ? Quel rôle l'EPA conserve-t-elle dans ce contexte ? Ces interrogations dépassent le cadre de cette

---

[644] Le dernier exemple en date est l'EO du 8 avril 2025, *Protecting American Energy from State Overreach* (*op. cit.*) qui ordonne au Département de la Justice (DoJ) d'engager des poursuites à l'encontre de certaines politiques climatiques adoptées au niveau infranational. Sur ce fondement, des actions ont été intentées contre les lois dites « *Climate Superfund* », adoptées par les États de New York, du Vermont, du Michigan et d'Hawaï, lesquelles visent à faire contribuer les entreprises fossiles au financement des coûts liés aux dommages climatiques, en application du principe du pollueur-payeur. Ces poursuites s'appuient sur le principe de préemption : dans les domaines de compétence partagée, une intervention du législateur fédéral empêche en principe les États fédérés d'agir de manière concurrente. En l'espèce, le DoJ soutient que le CAA préempte le champ d'action couvert par les législations étatiques en question. V. Communiqué de presse, *Department of Justice*, « Justice Department Files Complaints Against Hawaii, Michigan, New York and Vermont Over Unconstitutional State Climate Actions », 1er mai 2025 ; A. Aton, « DOJ sues to block state 'climate Superfunds' », *E&E News*, 2 mai 2025.

[645] K. Engle, « State Standing in Climate Change Lawsuits », *op. cit.*

[646] G. Metzger, « The Roberts Court and Administrative Law », *op. cit.*

[647] S. Markolf *et al.*, « Pledges and Progress: Steps Toward Greenhouse Gas Emissions Reductions in the 100 Largest Cities Across the United States », *Brookings*, octobre 2020.

[648] *Ibid.* (*« Les 45 villes disposant de cibles de réduction des GES pleinement établies et d'inventaires de GES de référence couvrent une population totale d'environ 40 millions de personnes. »* ; *« Dans l'ensemble, environ deux tiers des villes sont actuellement en retard par rapport à leurs niveaux d'émission ciblés. »* ; *« Les objectifs de réduction des GES fixés par les villes sont en grande majorité non contraignants, à l'exception de ceux des villes californiennes. »*).

[649] A. Brown, « Natural Gas Bans Are New Front in Effort to Curb Emissions », *Stateline*, 6 janvier 2022 (décrivant les efforts des législatures d'État pour empêcher la réglementation locale des émissions, par exemple à travers des codes de construction limitant l'utilisation des combustibles fossiles pour le chauffage et la cuisson).

étude et appellent un examen plus approfondi des législations étatiques et des mécanismes du fédéralisme américain. Mais cette « territorialisation » de la gouvernance climatique met peut-être en lumière une transformation de fond : l'action climatique se joue désormais là où elle est politiquement portée, et non plus à partir d'un centre fédéral stable. Il en résulte une pluralité de législations, de stratégies et de temporalités pour lutter contre le changement climatique, fondée sur des préférences démocratiques locales hétérogènes. Si cette configuration peut être perçue comme un gage démocratique, elle pose aussi la question de la cohérence globale de l'action climatique à l'échelle d'un pays entier.

***

BIBLIOGRAPHIE ET INDEX

Ouvrages et thèses

BURGER M., *Combating Climate Change with Section 115 of the CAA: Law and Policy Rationales*, Edward Elgar, 2020.

CROLEY S., *Regulation and Public Interests: The Possibility of GOOD Regulatory Government*, Princeton University Press, 2008.

DE TOCQUEVILLE A., *De la démocratie en Amérique*, in *Œuvres*, Gallimard, 1992.

GERRARD M. & FREEMAN J. (dir.), *Global Climate Change and U.S. Law*, 3e éd., American Bar Association, 2023.

GORE Jr. A., *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit*, Houghton Mifflin, 1992.

JEFFERSON T., *Notes on the State of Virginia*, John Stockdale, 1787.

LAZARUS R. J., *The Making of Environmental Law*, University of Chicago Press, 2004.

LAZARUS R. J., *The Rule of Five: Making Climate History at the Supreme Court*, HarperCollins, 2020.

LEWIS D. E., *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton University Press, 2008.

MASHAW J. L., *Reasoned Administration and Democratic Legitimacy: How Administrative Law Supports Democratic Government*, Cambridge University Press, 2018.

MICHAUT M., *L'État administratif aux États-Unis*, thèse de doctorat en droit, Université Paris II Panthéon-Assas, 2022.

MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Livre XI, chap. 6, 1748.

NORDHAUS W. D., *The Climate Casino: Risk, Uncertainty, and Economics for a Warming World*, Yale University Press, 2013.

QUARLES J., *Cleaning Up America: An Insider's View of the Environmental Protection Agency*, Houghton Mifflin, Boston, 1976.

SHIRONG F. & TAN B., *On the Administrative Law of China in Addressing Climate Change*, Springer, 2023.

SKOWRONEK S., *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*, Cambridge University Press, 1982.

TIRARD M., *La gouvernance aux États-Unis. Étude comparative des conceptions américaine et française du droit public*, thèse de doctorat, Université Paris II Panthéon-Assas, 2009.

WALDO D., *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, The Ronald Press Co., 1948.

ZOLLER É. *et al.*, *Introduction au droit public*, 3e éd., Dalloz, 2022.

***

Articles publiés dans une revue juridique

ADLER J., « The Legal and Administrative Risks of Climate Regulation », *Environmental Law Reporter*, vol. 51, 2021, p. 10485.

AHLERS C., « Presidential Authority Over EPA Rulemaking Under the CAA », *Environmental Law*, vol. 44, 2014, p. 1.

ANDREWS R., « The EPA at 40: An Historical Perspective », *Duke Environmental Law & Policy Forum*, vol. 21, 2011, p. 223.

ARROYO V., « From Paris to Pittsburgh: U.S. State and Local Leadership in an Era of Trump », *The Georgetown Environmental Law Review*, vol. 31, 2019, p. 433.

BAGLEY N. & REVEZS R. L., « Centralized Oversight of the Regulatory State », *Columbia Law Review*, vol. 106, 2006, p. 1260.

BARRETT A. C., « Substantive Canons and Faithful Agency », *Boston University Law Review*, vol. 90, 2010, p. 109.

BASSECHES J. A., « Climate policy conflict in the U.S. states: a critical review and way forward », *Climatic Change*, vol. 170, 2022, p. 22.

BEAUD O., « Le Souverain », *Pouvoirs*, vol. 67, 1993, p. 42.

BEAUD O., « La notion d'État », *Archives de philosophie du droit*, vol. 35, 1990.

BENZINA S., « Les *executive orders* du président des États-Unis comme outil alternatif de législation », *Jus Politicum*, 2018, n° 20, p. 485.

BRESSMAN L. Schultz & VANDENBERGH M. P., « Inside the Administrative State: A Critical Look at the Practice of Presidential Control », *Michigan Law Review*, vol. 105, 2006, p. 47.

BRESSMAN L. S., « Lower Courts After Loper Bright », *George Mason Law Review*, vol. 31, 2024, p. 499.

BRYNER N. S., « The Once and Future Clean Air Act: Impacts of the Inflation Reduction Act on EPA's Regulatory Authority », *Boston College Law Review*, vol. 65, 2024, p. 1.

BULMAN-POZEN J. & GERKEN H. K., « Uncooperative Federalism », *Yale Law Journal*, vol. 118, 2009, p. 7.

BURGER M. *et al.*, « Legal Pathways to Reducing Greenhouse Gas Emissions under Section 115 of the CAA », *Georgetown Environmental Law Journal*, vol. 28, 2016, p. 359.

CALABRESI S. & PRAKASH S., « The President's Power to Execute the Laws », *Yale Law Journal*, vol. 104, 1994, p. 541.

CHEVALLIER J., « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, no 105-106, 2003, p. 203.

CHEVALLIER J., « La gouvernance et le droit », in *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 189.

CIOLLI A. M., « Territorial Constitutional Law », *Idaho Law Review*, vol. 58, 2022, p. 207.

COGLIANESE C. & WALTERS D. E., « The Great Unsettling: Administrative Governance After Loper Bright », *Administrative Law Review*, vol. 77, 2025, p. 1.

COGLIANESE C., « Presidential Control of Administrative Agencies: A Debate Over Law or Politics ? », *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, vol. 12, 2010, p. 637.

COUTANT A., « "Trump 2025" ou le retour du *spoils system* ? », *Actualité Juridique – Fonction Publique*, no 3, 2025, p. 113.

CUSTOS D., « Droits administratifs américain et français », *Revue de droit international et de droit comparé*, 2007, p. 285.

CZARNEZKI J., « An Empirical Investigation of Judicial Decision-making, Statutory Interpretation, and the Chevron Doctrine in Environmental Law », *University of Colorado Law Review*, vol. 79, 2008, p. 767.

DOTSON Greg & MAGHAMFA Dustin J., « The Clean Air Act Amendment of 2022: Clean Air, Climate Change, And the Inflation Reduction Act », *Environmental Law Reporter*, vol. 53, 2023, p. 10017-10018.

DOWER R. C. & MORGENSTERN R. D., « Energy Taxation in the United States: A Case Study of the BTU Tax Proposal », *International Journal of Global Energy Issues*, vol. 10, 1998, p. 180.

ELLIOTT E. Donald, « Chevron Matters: How the Chevron Doctrine Redefined the Roles of Congress, Courts and Agencies in Environmental Law », *Villanova Environmental Law Journal*, vol. 16, 2005, p. 1.

FARBER D., « Toward a Future-Facing Climate Policy: Shifting the Focus from Emission Regulation to the Energy Transition », *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 50, 2025, p. 1.

FREEMAN J., « The EPA's Role in U.S. Climate Policy », *Duke Environmental Law & Policy Forum*, vol. 31, 2020, p. 1.

FREEMAN J. & SPENCE D. B., « Old Statutes, New Problems », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 163, 2014, p. 1.

FREEMAN J. & JACOBS S., « Structural Deregulation », *Harvard Law Review*, vol. 135, 2021, p. 585.

FREEMAN J. & VERMEULE A., « *Massachusetts v. EPA*: From Politics to Expertise », *Supreme Court Review*, 2007, p. 51.

FREEMAN J., « The Obama Administration's National Auto Policy: Lessons from the "Car Deal" », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 35, 2011, p. 343.

GREEN C., « Deconstructing the Administrative State: Chevron Debates and the Transformation of Constitutional Politics », *Boston University Law Review*, vol. 101, 2021, p. 619.

GREENSTONE M. *et al.*, « Developing a Social Cost of Carbon for U.S. Regulatory Analysis: A Methodology and Interpretation », *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 7, 2013, p. 23.

HAINZERLING L., « Introduction: Climate Change at EPA », *Florida Law Review*, vol. 64, 2012, p. 1.

HEINZERLING L., « Inside EPA: A Former Insider's Reflections on the Relationship Between the Obama EPA and the Obama White House », *Pace Environmental Law Review*, vol. 34, 2014, p. 325.

HICKMAN K. E., « The Roberts Court's Structural Incrementalism », *Harvard Law Review Forum*, vol. 136, 2022, p. 75.

HUBER B. R., « Transition Policy in Environmental Law », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 35, 2011, p. 91.

KAGAN E., « Presidential Administration », *Harvard Law Review*, vol. 114, 2001, p. 2245.

KOENIG T. & PONTZ B., « The Roberts Court's Functionalist Turn in Administrative Law », *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 46, 2023, p. 221.

KOVACS K. E., « Superstatute Theory and Administrative Common Law », *Indiana Law Journal*, vol. 90, 2015, p. 1207.

LAZARUS R. J., « The Super Wicked Problem of Donald Trump », *Vanderbilt Law Review*, vol. 73, 2020, p. 1811.

LIN A., « President Trump's War on Regulatory Science », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 43, 2019, p. 247.

MANNING J. F., « *The Supreme Court*, 2013 *Term — Foreword: The Means of Constitutional Power* », *Harvard Law Review*, vol. 128, 2014, p. 1.

MASHAW J., « Is Administrative Law at War with Itself », *NYU Environmental Law Journal*, vol. 29, 2021, p. 3.

MASHAW L. & BERKE D., « Presidential Administration in a Regime of Separated Powers: An Analysis of Recent American Experience », *Yale Journal on Regulation*, vol. 35, 2018, p. 549.

McGARITY T. O. & WAGNER W. E., « Deregulation Using Stealth "Science" Strategies », *Duke Law Journal*, vol. 68, 2019, p. 1719.

MERRILL T. W., « The Story of *Chevron*: The Making of an Accidental Landmark », *Administrative Law Review*, vol. 66, 2014, p. 253.

MERRILL T. W., « The Demise of Deference – And the Rise of Delegation to Interpret? », *Harvard Law Review*, vol. 138, 2024, p. 227.

METZGER G. E., « The Roberts Court and Administrative Law », *Supreme Court Review*, 2019, p. 1.

METZGER G., « *The Supreme Court*, 2016 *Term — Foreword: 1930s Redux: The Administrative State Under Siege* », *Harvard Law Review*, vol. 131, 2017, p. 1.

MORRISON A. B., « The Administrative Procedure Act: A Living and Responsive Law », *Virginia Law Review*, vol. 72, 1986, p. 253.

NIELSEN T., « The Presumption Against Novelty in the Roberts Court's Separation-of-Powers Caselaw », *Harvard Law Review*, vol. 137, 2024, p. 2034.

NOLL D. L., « Administrative Sabotage », *Michigan Law Review*, vol. 120, 2022, p. 753.

OSOFSKY H. M. & PEEL J., « Litigation's Regulatory Pathways and the Administrative State: Lessons from U.S. and Australian Climate Change Governance », *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 25, 2013, p. 207.

PAPPAS M., « The Structure of U.S. Climate Policy », *Maryland Law Review*, vol. 83, 2024, p. 347.

PARRILLO N. R., « Leviathan and Interpretative Revolution: The Administrative State, the Judiciary, and the Rise of Legislative History, 1890–1950 », *Yale Law Journal*, vol. 123, 2013, p. 266.

PASACHOFF E., « The President's Budget as a Source of Agency Policy Control », *Yale Law Journal*, vol. 125, 2016, p. 2182.

PERCIVAL R. V., « Who's in Charge ? Does the President Have Directive Authority over Agency Regulatory Decisions ? », *Fordham Law Review*, vol. 79, 2011, p. 2487.

PILDES R. H., « Why the Center Does Not Hold: The Causes of Hyper-polarized Democracy in America », *California Law Review*, vol. 99, 2011, p. 273.

PIERCE R. J. Jr., « Rule-making Ossification Is Real: A Response to "Testing the Ossification Thesis" », *George Washington Law Review*, vol. 80, 2012, p. 1493.

RABE B. & SMITH H., « Climate Governance and Federalism in the United States », in A. Fenna, S. Jodoin & J. Setzer (dir.), *Climate Governance and Federalism*, Cambridge University Press, 2023.

RESH W. G., « The Administrative Presidency and the Degradation of the United States Civil Service », in W. B. Hildreth *et al.* (dir.), *Handbook of Public Administration*, 4e éd., 2021.

ROISMAN S., « The Limits of Formalism in the Separation of Powers », *Journal of Legal Analysis*, vol. 16, 2024, p. 178.

ROSENCRANZ A., « U.S. Climate Change Policy under G. W. Bush », *Golden Gate University Law Review*, vol. 32, no 4, 2002.

RUHL J. B. & CRAIG R., « 4 °C », *Minnesota Law Review*, vol. 106, 2021, p. 191.

SHAPIRO S. & LEVY R., « Heightened Scrutiny of the Fourth Branch: Separation of Powers and the Requirement of Adequate Reasons for Agency Decisions », *Duke Law Journal*, vol. 1987, no 3, 1987.

SHEPHERD G. B., « Fierce Compromise: The Administrative Procedure Act Emerges from New Deal Politics », *Northwestern University Law Review*, vol. 90, 1996, p. 1557.

SOHONI M., « Notice and the New Deal », *Duke Law Journal*, vol. 62, 2013, p. 1169.

SOHONI M., « The Major Questions Quartet », *Harvard Law Review*, vol. 136, 2022, p. 262.

STRAUSS P. L., « How the Administrative State Got to This Challenging Place », *Daedalus*, vol. 150, 2021, no 3.

STRAUSS P. L., « Overseer, or "The Decider" ? The President in Administrative Law », *George Washington Law Review*, vol. 75, 2007, p. 696.

SUNSTEIN C., « The Consequences of Loper Bright », *Harvard Public Law Working Paper*, no 24-29, 2024.

SUNSTEIN C., « Constitutionalism After the New Deal », *Harvard Law Review*, vol. 101, 1987, p. 421.

SUNSTEIN C., « Beyond *Marbury*: The Executive's Power to Say What the Law Is », *Yale Law Journal*, vol. 115, 2006, p. 2580.

SUNSTEIN C., « Zombie *Chevron*: A Celebration », *Ohio State Law Journal*, vol. 82, 2021, p. 565.

SUNSTEIN C. & VERMEULE A., « Libertarian Administrative Law », University of Chicago Law Review, vol. 82, 2015, p. 393.

SUNSTEIN C., « Changing Climate Change, 2009–2016 », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 42, 2018, p. 231.

TARLET F., « L'administration américaine contre l'exécutif », *Droit administratif*, no 5, mai 2025.

THOMPSON R., « Environmental Conflicts in the 1980s », *Education Research Reports*, vol. 1, 1985, p. 123.

WALKER C. J., « The Lost World of the Administrative Procedure Act: A Literature Review », *George Mason Law Review*, vol. 28, 2021, p. 733.

WHITE A. J., « Samuel Alito's Conservatism – Burkean and American », *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 46, 2023, p. 831.

WU J. & THOMANN E., « Governance in Public Policy », *in* M. van Gerven, C. Rothmayr & K. Schubert (dir.), *Encyclopedia of Public Policy*, Springer, 2023, p. 1.

WURMAN Ilan, « Nondelegation at the Founding », *Yale Law Journal*, vol. 130, 2021, p. 1490.

ZARING D., « Reasonable Agencies », *Virginia Law Review*, vol. 96, 2010, p. 135.

ZOLLER É., « Les agences fédérales américaines, la régulation et la démocratie », *Revue française de droit administratif*, 2004, p. 757.

***

Articles de presse et billets de blog

P. Shabecoff, « Haste on Global Warming Trend Opposed », *The New York Times*, 21 octobre 1983

M. Weisskopf, « Bush was Aloof in Warming Debate », *The Washington Post*, 31 octobre 1992

E. Lehmann, « Obama Calls Carbon Price Better Than Regulations », *Scientific American*, 2 décembre 2015

P. Rucker et R. Costa, « Bannon Vows a Daily Fight for "Deconstruction of the Administrative State" », *The Washington Post*, 23 février 2017

J. Eilperin & B. Dennis, « White House Eyes Plan to Cut EPA Staff by One-Fifth, Eliminating Key Programs », *The Washington Post*, 1er mars 2017

N. Bagley, « Sherley You're Joking », *Notice & Comment*, 22 mars 2017

R. Bravender, « A specialist in Greek drama is killing the climate rule », *E&E News*, 11 octobre 2017

T. Cama, « EPA Staffing Falls to Reagan-Era Levels », *The Hill*, 9 janvier 2018

E. Osnos, « Trump vs. the "Deep State" », *The New Yorker*, 14 mai 2018

B. Dennis, J. Eilperin & A. B. Tran, « With a Shrinking EPA, Trump Delivers on His Promise to Cut Government », *The Washington Post*, 8 septembre 2018

G. Paris, « États-Unis : le croisé anti-environnement Scott Pruitt emporté par les affaires », *Le Monde*, 5 juillet 2018

J. Zengerle, « How the Trump Administration Is Remaking the Courts », *The New York Times Magazine*, 22 août 2018

S. Benzina, « Les executive orders du président des États-Unis comme outil alternatif de législation », *Jus Politicum*, n° 20, 2018

S. Biniaz, « What Happened to Byrd-Hagel? Its Curious Absence from Evaluations of the Paris Agreement », *Sabin Center for Climate Change*, janvier 2018

V. B. Dennis & J. Eilperin, « Trump Plans to Nominate Andrew Wheeler, Former Coal Lobbyist, as EPA Chief », *The Washington Post*, 16 novembre 2018

B. Storrow, « 2019 Power-Sector Trends Point to a Continued Rise in U.S. Emissions », *E&E News*, 3 juin 2019

NYU's State Energy & Environmental Impact Center, *Lawsuits*, 31 juillet 2019

J. Wentz & M. B. Gerrard, « Persistent Regulations: A Detailed Assessment of the Trump Administration's Efforts to Repeal Federal Climate Protections », *Sabin Center for Climate Change Law*, 2019

S. Markolf et al., « Pledges and Progress: Steps Toward Greenhouse Gas Emissions Reductions in the 100 Largest Cities Across the United States », *Brookings*, octobre 2020

R. Meyer, « We Knew They Had Cooked the Books », *The Atlantic*, 12 février 2020

C. Davenport, « Trump's Path to Weaker Fuel Efficiency Rules May Lead to a Dead End », *The New York Times*, 13 février 2020

H. Pitt et al., « The Undoing of US Climate Policy: The Emissions Impact of Trump-Era Rollbacks », *Rhodium Group*, 17 septembre 2020

Institute for Policy Integrity, NYU, *Roundup: Trump-Era Agency Policy in the Courts*, 2020

N. Popovich et al., « The Trump Administration Rolled Back More Than 100 Environmental Rules. Here's the Full List », *The New York Times*, 20 janvier 2021

T. Cama, « Trump EPA official lobbying for oil and gas group », *GreenWire*, 22 avril 2021

H. Vizcarra & H. Perls, « Biden's First 100 Days of Climate Action », *Harvard Law School Environmental & Energy Law Program*, 2021

A. Brown, « Natural Gas Bans Are New Front in Effort to Curb Emissions », *Stateline*, 6 janvier 2022

L. Revesz, « SCOTUS Ruling in West Virginia v. EPA Threatens All Regulation », *Bloomberg Law: Energy & Environment Blog*, 8 juillet 2022

M. Hautereau-Boutonnet, « West Virginia v. EPA : la lutte contre le changement climatique à l'épreuve du conservatisme de la Cour Suprême américaine », *Le Club des juristes*, 8 juillet 2022

D. Custos, « West Virginia v. EPA (30 juin 2022) : la consécration de la Major Questions Doctrine (MQD) comme instrument de détricotage de l'Etat administratif américain », *Chemins Publics*, 1 août 2022

R. Webb, « The New Methane Emissions Charge: One (Limited but Important) Stick in the Inflation Reduction Act », *Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law*, 23 août 2022

S. Mann, « NYC's last major air-pollution disaster killed 168 people in 1966 - and led to the US passing the 1970 Clean Air Act », *Dailymail*, 7 juin 2023

D. Fairgrieve et F. Lichère, « Chevron viewed from France », *Balkanization, blog*, 5 octobre 2023

A. Howe, « Supreme Court to Hear Major Case on Power of Federal Agencies », *SCOTUSblog: Case Review*, 16 janvier 2024

T. Gardner, « US proposes fee on methane from big oil and gas producers », *Reuters*, 12 janvier 2024

J. Chemnick, « Inside the Project 2025 plan to gut climate regs », *E&E News*, 18 juillet 2024

T. Beurey, « Budget 2025 : le Travail et la Transition écologique en berne dans le projet "réversible" de Gabriel Attal », *Localtis*, 30 août 2024

A. Howe, « Supreme Court allows EPA emissions rule to stand while litigation continues », *SCOTUSblog*, 16 octobre 2024

T. Fisher & J. Loucks, « SCOTUS Stumbles: EPA's Power Plant Rule Is Inflicting Irreparable Harm », *Cato Institute*, 24 octobre 2024

Stanford's Deborah Sivas, « on SCOTUS' Loper Decision Overturning Chevron and the Impact on Environmental Law », *Legal Aggregate, Stanford Law School Blog*, 28 juin 2024

Clean Air Task Force, « EPA finalizes strong carbon pollution standards for existing coal- and new gas-fired power plants », 25 avril 2024

A. Aton, « DOJ sues to block state 'climate Superfunds' », *E&E News*, 2 mai 2025

Associated Press, « Trump administration may fire more than 1,000 EPA scientists and scrap research office, Democrats say », *The Guardian*, 19 mars 2025

O. Milman, « Trump officials decimate climate protections and consider axeing key greenhouse gas finding », *The Guardian*, 13 mars 2025

T. Perkins, « Trump's proposed EPA leadership stacked with lobbyists and attorneys », *The Guardian*, 5 février 2025

S. Lerner, « Donald Trump's No. 2 Pick for the EPA Represented Companies Accused of Pollution Harm », *ProPublica*, 22 janvier 2025

S. Reilly, « Ex-oil lobbyists land top EPA air office jobs », *E&E News*, 27 janvier 2025

Harvard Environmental & Energy Law Program, « Clean Law – Trump's Bold Reversal on Energy and Climate Policy: 'It's a Lot' », podcast, 13 février 2025 ; « Clean Law – Unpacking the WH's Legal Strategy for Attacking Environmental Protection », podcast, 30 avril 2025

S. Reilly, « Trump EPA alum lands White House post », *E&E News*, 3 mars 2025

J. Katz, « EPA Deputy Administrator McIntosh: Re qu'au recours contregulatory Overhaul in the Works », *Chemical Processing*, 15 avril 2025

T. Fisher, « Trump administration repeals Biden-era vehicle emission rule », *Landline.Media*, 21 avril 2025

The Economist, « Will the Supreme Court empower Trump to sack the Fed's boss? », 14 avril 2025 ; « Trump fires at the Fed. America's economy is collateral damage », 22 avril 2025

T. Foreman, « American Battleground: Trump returns to power with 'shock and awe' », *CNN*, 24 avril 2025

J. Winters, « The Senate just voted to block California's gas car ban », *Grist*, 22 mai 2025

O. Milman & D. Noor, « Trump's EPA to claim power-plant emissions 'not significant' – but study says otherwise », *The Guardian*, 9 juin 2025

***

Décisions de la Cour suprême

Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803)

ICC v. Cincinnati, New Orleans & Tex. Pac. Ry., 167 U.S. 479 (1897)

Myers v. United States, 272 U.S. 52 (1926)

Panama Refining Co. v. Ryan, 293 U.S. 388 (1935)

A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States, 295 U.S. 495 (1935)

Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 602 (1935)

United States v. Curtiss-Wright Export Corp., 299 U.S. 304 (1936)

Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134 (1944)

Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954)

Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973)

Pullman-Standard v. Swint, 456 U.S. 273 (1982)

Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States, Inc. v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co., 463 U.S. 29 (1983)

Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837 (1984)

Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555 (1991)

Lincoln v. Vigil, 508 U.S. 182 (1993)

FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp., 529 U.S. 120 (2000)

Whitman v. American Trucking Associations, Inc., 531 U.S. 457 (2001)

United States v. Mead Corp., 533 U.S. 218 (2001)

Massachusetts v. EPA, 549 U.S. 497 (2007)

Entergy Corp. v. Riverkeeper, Inc., 556 U.S. 208 (2009)

FCC v. Fox Television Stations, Inc., 556 U.S. 502 (2009)

Free Enterprise Fund v. Public Company Accounting Oversight Board, 561 U.S. 477 (2010)

City of Arlington, Tex. v. FCC, 133 S. Ct. 1863 (2013)

EPA v. EME Homer City Generation, L.P., 572 U.S. 489 (2014)

Utility Air Regulatory Group v. EPA, 573 U.S. 302 (2014)

Perez v. Mortgage Bankers Association, 135 S. Ct. 1199 (2015)

Michigan v. EPA, 135 S. Ct. 2699 (2015)

Department of Transportation v. Association of American Railroads, 575 U.S. 43 (2015)

Encino Motorcars, LLC v. Navarro, 579 U.S. 211 (2016)

West Virginia v. EPA, 577 U.S. 1126 (2016)

Pereira v. Sessions, 138 S. Ct. 2105 (2018)

Dep't of Homeland Sec. v. Regents of the Univ. of Cal., 591 U.S. 1 (2020)

Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau, 591 U.S. 197 (2020)

Alabama Association of Realtors v. Department of Health and Human Services, 141 S. Ct. 2485 (2021)

Biden v. Missouri, 142 S. Ct. 647 (2022)

National Federation of Independent Business v. Department of Labor, 142 S. Ct. 661 (2022)

Dobbs v. Jackson Women's Health Organization, 597 U.S. ___ (2022)

Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 144 U.S. 2244 (2024)

Ohio v. EPA, 603 U.S. 279 (2024)

Ohio v. EPA, 604 U.S. ____ (2024)

***

Décisions des cours inférieures

State of N.J., Dep't of Env't Prot. v. EPA, 626 F.2d 1038 (D.C. Cir. 1980)

Sierra Club v. Costle, 657 F.2d 298, 347 (D.C. Cir. 1981)

NRDC v. Ruckelshaus, 1984 WL 6092 (D.C. Cir. 1984)

Center for Auto Safety v. Peck, 751 F.2d 1336 (D.C. Cir. 1985)

Environmental Defense Fund v. Thomas, 627 F. Supp. 566 (D.C. Cir. 1986)

Thomas v. New York, 802 F.2d 1443 (D.C. Cir. 1986)

Her Majesty the Queen in Right of Ontario v. EPA, 912 F.2d 1525 (D.C. Cir. 1990)

American Mining Congress v. EPA, 965 F.2d 759 (9th Cir. 1992)

Massachusetts v. EPA, 415 F.3d 50 (D.C. Cir. 2005)

New York v. EPA, 443 F.3d 880 (D.C. Cir. 2006)

D.C. Circuit New Jersey v. EPA, 517 F.3d 574 (2008)

Coal. for Parity, Inc. v. Sebelius, 709 F. Supp. 2d 10 (D.D.C. 2010)

EME Homer City Generation, L.P. v. EPA, 696 F.3d 7 (D.C. Cir. 2012)

Coalition for Responsible Regulation, Inc. v. EPA, 684 F.3d 102 (D.C. Cir. 2012)

Mack Trucks, Inc. v. EPA, 682 F.3d 87 (D.C. Cir. 2012)

Sherley v. Sebelius, 689 F.3d 776 (D.C. Cir. 2012)

N.C. Growers' Ass'n, Inc. v. United Farm Workers, 702 F.3d 755 (4th Cir. 2012)

Gutierrez-Brizuela v. Lynch, 834 F.3d 1142 (10th Cir. 2016)

Delta Constr. Co., Inc. et al. v. EPA, No. 11-1428 (D.C. Cir. 2015)

U.S. Telecom Ass'n v. FCC, 855 F.3d 381 (D.C. Cir. 2017)

Clean Air Council v. Pruitt, 862 F.3d 1 (D.C. Cir. 2017)

California v. Azar, 911 F.3d 558 (9th Cir. 2018)

NRDC v. NHTSA, 894 F.3d 95 (2d Cir. 2018)

NRDC v. Perry, 302 F. Supp. 3d 1094 (N.D. Cal. 2018)

California v. Environmental Protection Agency, 385 F. Supp. 3d 903 (N.D. Cal. 2019)

Citizens for Clean Energy v. U.S. Department of the Interior, 384 F. Supp. 3d 1264 (D. Mont. 2019)

League of Conservation Voters v. Trump, 363 F. Supp. 3d 1013, 1030 (D. Alaska 2019)

International Refugee Assistance Project v. Trump, 373 F. Supp. 3d 650 (D. Md. 2019)

Service Employees International Union Local 200 United v. Trump, 420 F. Supp. 3d 65 (W.D.N.Y. 2019)

WildEarth Guardians v. Zinke, 368 F. Supp. 3d 41 (D.D.C. 2019)

New Jersey v. Wheeler, 2020 WL 4331604 (S.D.N.Y. 2020)

Renewable Fuels Association v. Environmental Protection Agency, 948 F.3d 1206 (10th Cir. 2020)

Truck Trailer Mfrs. Ass'n v. EPA, No. 16-1430 (D.C. Cir. 2021)

Brennan v. Dickson, 45 F.4th 48 (D.C. Cir. 2022)

Calumet Shreveport Refining v. EPA, 86 F.4th 1121 (5th Cir. 2023)

Melone v. Coit, 100 F.4th 21 (1st Cir. 2024)

Nebraska v. Su, 121 F.4th 1 (9th Cir. 2024)

***

Lois du Congrès citées

Pendleton Civil Service Reform Act, Pub. L. n° 47-27 (1883)

Administrative Procedure Act, Pub. L. n° 79-404 (1946)

Clean Air Act of 1963, Pub. L. n° 88-206 (1963)

Motor Vehicle Air Pollution Control Act of 1965, Pub. L. n° 89-272 (1965)

Air Quality Act of 1967, Pub. L. n° 90-148 (1967)

Clean Air Amendments of 1970, Pub. L. n° 91-604 (1970)

Federal Water Pollution Control Act Amendments, Pub. L. n° 92-500 (1972)

Clean Air Act Amendments, Pub. L. n° 95-95 (1977)

National Climate Program Act, Pub. L. n° 95-367 (1978)

Civil Service Reform Act, Pub. L. n° 95-454 (1978)

Global Climate Protection Act, Pub. L. n° 100-204 (1987)

Clean Air Act Amendments, Pub. L. n° 101-549 (1990)

Advancement Act, Pub. L. 104–121 (1996)

Energy Policy Act, Pub. L. No. 109-58 (2005)

Energy Independence and Security Act, Pub. L. n° 110-140 (2007)

Infrastructure Investment and Jobs Act, Pub. L. n° 117-58 (2021)

Inflation Reduction Act, Pub. L. n° 117-169 (2022)

***

Sélection de règlements de l'EPA

Pollution atmosphérique – Sources fixes

Standards of Performance for Electric Utility Steam Generating Units, Industrial Commercial-Institutional Steam Generating Units, and Small Industrial-Commercial-Institutional Steam Generating Units, 71 Fed. Reg. 9866 (2006)

Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases under Section 202(a) of the CAA, 74 Fed. Reg. 66,496 (2009)

Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas Tailoring Rule, 75 Fed. Reg. 31,514 (2010)

Power Sector Carbon Pollution Standards, Memorandum for the Administrator of the Environmental Protection Agency, 78 Fed. Reg. 39,535 (2013)

Standards of Performance for Greenhouse Gas Emissions from New, Modified, and Reconstructed Stationary Sources: Electric Utility Generating Units, 80 Fed. Reg. 64,510 (2015)

Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units, 80 Fed. Reg. 64,662 (2015)

Waste Prevention, Production Subject to Royalties, and Resource Conservation; Rescission or Revision of Certain Requirements, 83 Fed. Reg. 49,184 (2018)

National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants and New Source Performance Standards: Petroleum Refinery Sector Amendments, 83 Fed. Reg. 60,696 (2018)

Repeal of the Clean Power Plan; Emission Guidelines for Greenhouse Gas Emissions from Existing Electric Utility Generating Units; Revisions to Emission Guidelines Implementing Regulations, 84 Fed. Reg. 32,520 (2019)

National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants: Coal- and Oil-Fired Electric Utility Steam Generating Units — Reconsideration of Supplemental Finding and Residual Risk and Technology Review, 85 Fed. Reg. 31,286 (2020)

Revocation of the 2020 Reconsideration and Affirmation of the Appropriate and Necessary Supplemental Finding, 88 Fed. Reg. 13,956 (2023)

New Source Performance Standards for Greenhouse Gas Emissions from New, Modified, and Reconstructed Fossil Fuel-Fired Electric Generating Units; Emission Guidelines for Greenhouse Gas Emissions from Existing Fossil Fuel-Fired Electric Generating Units; and Repeal of the Affordable Clean Energy Rule, 89 Fed. Reg. 39,798 (2024)

Repeal of Greenhouse Gas Emissions Standards for Fossil Fuel-Fired Electric Generating Units (propose le 11 juin 2025)

Transports – Véhicules légers et lourds – Carburants alternatifs

Standards of Performance for New Motor Vehicles, 37 Fed. Reg. 24,250 (1972)

California State Motor Vehicle Pollution Control Standards; Waiver of CAA Preemption, 74 Fed. Reg. 32,744 (2009)

Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emission Standards and Corporate Average Fuel Economy Standards; Final Rule, 75 Fed. Reg. 25,324 (2010)

Greenhouse Gas Emissions Standards and Fuel Efficiency Standards for Medium- and Heavy-Duty Engines and Vehicles, 76 Fed. Reg. 57,106 (2011)

2017 and Later Model Year Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emissions and Corporate Average Fuel Economy Standards, 77 Fed. Reg. 62,624 (2012)

Greenhouse Gas Emissions and Fuel Efficiency Standards for Medium- and Heavy-Duty Engines and Vehicles-Phase 2, 81 Fed. Reg. 73,478 (2016)

The Safer Affordable Fuel-Efficient (SAFE) Vehicles Rule for Model Years 2021–2026, 85 Fed. Reg. 24,174 (2020)

Renewable Fuel Standard Program: Standards for 2020 and Biomass-Based Diesel Volume for 2021 and Other Changes, 85 Fed. Reg. 7,016 (2020)

Corporate Average Fuel Economy Standards (CAFÉ) for Model Years 2024–2026 Passenger Cars and Light Trucks, 87 Fed. Reg. 7200 (2022)

Multi-Pollutant Emissions Standards for Model Years 2027 and Later Light-Duty and Medium-Duty Vehicles, 89 Fed. Reg. 27,842 (2024)

Greenhouse Gas Emissions Standards for Heavy-Duty Vehicles–Phase 3, 89 Fed. Reg. 29,440 (2024)

Pollution industrielle et effluents – Eau, gaz, substances toxiques

Requirements for Cooling Water Intake Structures at Phase II Existing Facilities, 69 Fed. Reg. 41576 (2004)

National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants (NESHAP), 77 Fed. Reg. 9304 (2012)

Effluent Limitation Guidelines and Standards for the Steam Electric Power Generating Point Source Category, 89 Fed. Reg. 09185 (2024)

Hazardous and Solid Waste Management System: Disposal of Coal Combustion Residuals from Electric Utilities; Legacy CCR Surface Impoundments, 89 Fed. Reg. 09157 (2024)

Méthane, HFC et autres polluants spécifiques

Certain Fluorocarbons As Propellants In Self-pressurized Containers: Prohibition On Use, 43 Fed. Reg. 11,301 (1978)

Protection of Stratospheric Ozone: Notification on SNAP Program, 83 Fed. Reg. 18,431 (2018)

Standards of Performance for Oil and Natural Gas Sector: Emissions Guidelines for Methane and VOCs, 88 Fed. Reg. 6676 (2023)

***

Le rôle de l'*Environmental Protection Agency* dans la gouvernance climatique américaine

La gouvernance climatique fédérale aux États-Unis traverse une période de remise en cause profonde. Alors que l'urgence climatique s'impose comme un défi central du XXIe siècle, la politique climatique repose encore sur un cadre juridique ancien : le *Clean Air Act*, adopté en 1970. Dans ce contexte d'inaction persistante du Congrès, c'est une agence administrative, l'*Environmental Protection Agency*, qui s'est progressivement imposée comme le moteur de la gouvernance du climat dans ce pays. Mais ce rôle est aujourd'hui profondément fragilisé. D'un côté, la transformation du droit administratif américain et le scepticisme judiciaire croissant réduisent les marges de manœuvre et l'autonomie des agences. De l'autre, l'alternance politique expose les normes climatiques à des revirements à chaque changement d'administration. Plus largement, ce travail de recherche interroge la capacité de l'État administratif américain à assurer, dans la durée, une action publique cohérente face à la crise climatique.

Descripteurs : États-Unis. Changement climatique. Gouvernance climatique. État administratif. Environmental Protection Agency. Présidentialisation. Clean Air Act. Cour suprême. Droit administratif américain. Chevron. Major Questions Doctrine. Chevron. Séparation des pouvoirs. Administration fédérale.

The Role of the Environmental Protection Agency in U.S. Climate Governance

Federal climate governance in the United States is undergoing a profound structural reckoning. As climate change emerges as one of the major issues of the 21st century, climate change law in the United States continues to rely on an aging legal framework: the Clean Air Act. In the absence of comprehensive federal climate legislation, a federal agency, the Environmental Protection Agency (EPA), has gradually positioned itself as the central actor in the country's climate governance. Yet this role has become increasingly fragile. On one side, political instability subjects climate regulations to abrupt reversals with each presidential transition. On the other, shifts in U.S. administrative law and growing judicial skepticism have significantly narrowed the scope for agency autonomy and initiative. More broadly, this research questions the long-term capacity of the American administrative state to deliver coherent and durable public action in response to the climate crisis.

Key-words: United States. Climate governance. Climate change. Federal administration. Administrative state. Environmental Protection Agency. Presidentialisation. Clean Air Act. U.S Supreme Court. U.S. administrative law. Chevron. Major Questions Doctrine. Separation of powers.