



## **Argumentaire du Mémoire complémentaire**

### **Rappel des demandes**

Le 15 février 2019, le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, a rejeté la demande des associations Notre Affaire à Tous, Greenpeace France, Oxfam France et de la Fondation pour la Nature et l'Homme.

Elles sollicitaient, d'une part, la réparation des préjudices subis en raison des fautes et carences de l'État en matière de lutte contre le changement climatique et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à l'État de mettre un terme à l'ensemble de ses manquements en matière de lutte contre le changement climatique.

Suite à ce rejet, elles ont déposé, le 14 mars 2019, une requête sommaire devant le Tribunal administratif de Paris contre l'inaction climatique de l'État.

Aujourd'hui, lundi 20 mai 2019, elles enrichissent leur requête en déposant un mémoire complémentaire devant cette même juridiction.

Elles demandent ainsi au Tribunal administratif de Paris :

- D'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de **mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations** – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, de **faire cesser le préjudice écologique**, et notamment, dans le délai le plus court possible, de :
  - **prendre les mesures nécessaires aux fins de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère** – à due proportion par rapport aux émissions mondiales, et compte tenu de la responsabilité particulière acceptée par les pays développés – **à un niveau compatible avec l'objectif de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en-dessous du seuil de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, en tenant compte du surplus de gaz à effet de serre émis par la France depuis 1990 et des efforts supplémentaires que le respect de cet objectif implique;**
  - **prendre à tout le moins toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et d'augmentation de l'efficacité énergétique<sup>1</sup>;**
  - prendre les **mesures nécessaires à l'adaptation** du territoire national aux effets du changement climatique
  - prendre les **mesures nécessaires aux fins d'assurer la protection de la vie et de la santé des citoyens** contre les risques liés au changement climatique.
- De condamner l'État à leur verser à chacune la somme symbolique de 1 euro en réparation du préjudice moral subi, et 1 euro en réparation du préjudice écologique.

---

<sup>1</sup>Ces mesures sont fixées à la fois par le droit interne et le droit de l'Union Européenne :

- dans le droit national, ils sont fixés par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour une croissance verte, le décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie ;

- dans le droit de l'Union, ils sont fixés par la décision n°406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au partage de l'effort, la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, le règlement (UE) 2018/842 du parlement européen et du conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 et la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

## CONTEXTE ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.4

## ARGUMENTS JURIDIQUES ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.7

### I. SUR LES FAUTES ET CARENCES FAUTIVES DE L'ÉTAT 17

#### I.A S'agissant de l'obligation générale de lutte contre le changement climatique ..... 18

(i) *L'obligation constitutionnelle de lutte contre le changement climatique* 18

(ii) *L'obligation conventionnelle de lutte contre le changement climatique* 26

(iii) *Un principe général du droit portant sur le droit de vivre dans un système climatique soutenable* 29

#### I.B S'agissant des obligations spécifiques de lutte contre le changement climatique 35

##### I.B.1 Les obligations et objectifs spécifiques de l'État en matière d'atténuation 36

(i) *En matière de réduction des émissions de GES* 38

(ii) *En matière d'efficacité énergétique* 40

(iii) *En matière d'énergies renouvelables* 41

(iv) *En matière de mesures sectorielles* 43

a) *Dans le secteur des transports* 43

b) *Dans le secteur du bâtiment* 44

c) *Dans le secteur de l'agriculture* 47

(v) *En matière d'évaluation et de suivi* 48

##### I.B.2 Les obligations et objectifs spécifiques de la France en matière d'adaptation 51

#### I.C S'agissant de la méconnaissance par l'État de ses obligations ..... 54

##### I.C.1 Sur la violation par l'État de son obligation générale de lutte contre le changement climatique 54

##### I.C.2 Sur la violation par l'État de ses obligations spécifiques en matière d'atténuation 59

(i) *Sur la méconnaissance des objectifs en matière de réduction des émissions de GES* 60

(ii) *Sur la méconnaissance des objectifs en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique* 61

(iii) *Sur la méconnaissance des objectifs en matière d'augmentation des énergies renouvelables* 63

(iv) *Sur l'insuffisante mise en œuvre des règles sectorielles* 65

a) *Dans le secteur des transports* 66

b) *Dans le secteur du bâtiment* 68

c) *Dans le secteur de l'agriculture* 71

(v) *Sur l'insuffisante mise en œuvre des mesures d'évaluation et de suivi* 73

##### I.C.3 Sur la violation par l'État de ses obligations spécifiques en matière d'adaptation 74

##### I.C.4 Conclusion générale 76

### II. SUR LES PREJUDICES ET LE LIEN DE CAUSALITE 77

#### II.A Sur le lien de causalité entre les fautes de l'État et l'aggravation du changement climatique ..... 77

#### II.B Sur le préjudice moral ..... 82

#### II.C Sur le préjudice écologique ..... 84

### III. SUR LA DEMANDE D'INJONCTION 90

## CONTEXTE

1.

Le 8 octobre 2018, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (le « GIEC ») a publié son dernier rapport sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C (**Production n° 5**) qui s'inscrit dans la lignée du précédent rapport de 2014 sur le changement climatique (**Production n° 6**).

Ces rapports fournissent un état des lieux des connaissances scientifiques les plus récentes en matière de changement climatique et présentent un niveau de crédibilité scientifique sans équivalent.

En effet, ils sont le fruit de la collaboration de milliers d'experts issus d'une quarantaine de pays, s'appuient sur des milliers de références scientifiques et sont évalués par des institutions publiques du monde entier qui peuvent formuler leurs observations.

En outre, l'indépendance et l'objectivité du GIEC est assurée par sa nature même, puisqu'il s'agit d'un organisme intergouvernemental auquel participent 195 États, et dont la mission consiste, d'une part, à dégager, sans parti pris, les éléments de consensus de la communauté scientifique et, d'autre part, à identifier les limites dans les connaissances ou l'interprétation des résultats<sup>2</sup>.

En tant que membre de l'Assemblée plénière du GIEC, l'État français a adopté le « *Résumé à l'attention des décideurs politiques* » du rapport du GIEC de 2018 (**Production n° 5**) comme celui du rapport du GIEC de 2014 (**Production n° 6**), témoignant ainsi de son adhésion au consensus scientifique qu'ils dégagent (**Production n° 7**) et dont il ressort, notamment, que :

- Les gaz à effet de serre<sup>3</sup> (ci-après « GES ») émis par les activités humaines – dites émissions anthropiques – ont déjà provoqué une hausse des températures moyennes mondiales (« réchauffement planétaire ») d'environ 1 °C par rapport à la période dite « préindustrielle », de 1850-1900. Ceci posé, l'ampleur du réchauffement planétaire dépendra des émissions de GES anthropiques actuelles et à venir (**i**) ;
- Les conséquences du changement climatique, associées au réchauffement planétaire, sont délétères sur l'environnement, la santé et la vie humaine. Elles s'aggravent à mesure que le réchauffement planétaire s'accroît et deviendront, pour certaines, irréversibles au-delà de 1,5°C (**ii**) ;
- Seule une baisse drastique et rapide des émissions de GES anthropiques est susceptible d'éviter un réchauffement planétaire supérieur à 1,5 °C (**iii**).

---

<sup>2</sup> En ce sens, voir : Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Comprendre le GIEC » : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/comprendre-giec> ; voir également : ONERC et Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Mieux comprendre le GIEC » : [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/4\\_-\\_13188-3\\_mieux-comprendre-giec\\_2018\\_a5\\_light2\\_v2\\_cle427e91.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/4_-_13188-3_mieux-comprendre-giec_2018_a5_light2_v2_cle427e91.pdf)

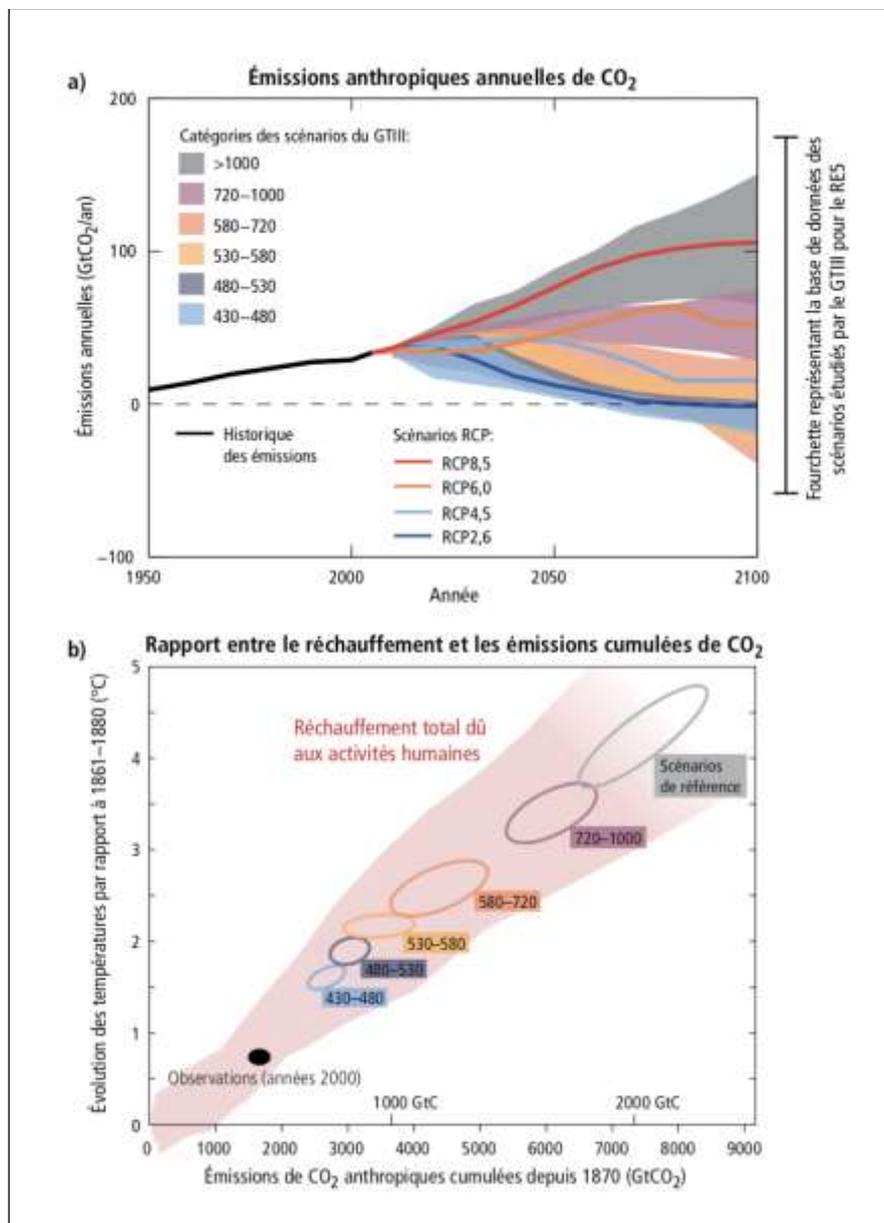
<sup>3</sup> Ces gaz sont définis dans le Protocole de Kyoto (*Annexe A*) comme le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le méthane (CH<sub>4</sub>), le protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O), l'hexafluorure de soufre (SF<sub>6</sub>) ; les hydrofluorocarbures (HFCs) et les perfluorocarbures (PFC).

2.

(i) Dans son rapport de 2014, le GIEC constatait déjà :

« Le réchauffement du système climatique est sans équivoque et, depuis les années 1950, beaucoup de changements observés sont sans précédent depuis des décennies voire des millénaires. L'atmosphère et l'océan se sont réchauffés, la couverture de neige et de glace a diminué, et le niveau des mers s'est élevé » (**Production n° 6**, p. 2).

Ce rapport de 2014 faisait également état d'un **lien direct entre le réchauffement planétaire et le volume cumulé des émissions de GES causées par les activités humaines**, ce dont il résulte que l'ampleur totale du réchauffement planétaire sera déterminée par nos émissions de GES actuelles et futures, comme l'illustre le graphique suivant (**Production n° 6**, p. 9) :



D'après le rapport du GIEC de 2018, les activités humaines ont déjà provoqué une hausse des températures mondiales d'environ 1 °C par rapport aux niveaux préindustriels (**Production n° 5**, p. 6).

Surtout, ce dernier rapport relève que la hausse va se poursuivre de manière inévitable à un niveau qui pourrait atteindre 0,2 °C par décennie, du fait des émissions de GES passées et de leur effet cumulatif. Si le rythme d'augmentation des émissions de GES anthropiques se maintient dans les années à venir, il estime que le seuil de réchauffement planétaire de 1,5 °C sera franchi entre 2030 et 2052 (**Production n° 5**, p. 6).

3.

(ii) S'agissant des impacts du changement climatique sur l'environnement, la santé et la vie humaine, les rapports du GIEC de 2014 et de 2018 soulignent, d'abord, l'impact direct de l'élévation des températures mondiales sur la fonte des glaces terrestres et la température des mers et océans, qui contribuent à leur tour à l'élévation du niveau des mers.

Ces rapports mettent également en évidence le lien entre le changement climatique et les « *phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes* » comme les « *vagues de chaleur, sécheresses, inondations, cyclones et incendies de forêt* » (**Production n° 6**, p. 8, 10 et 78).

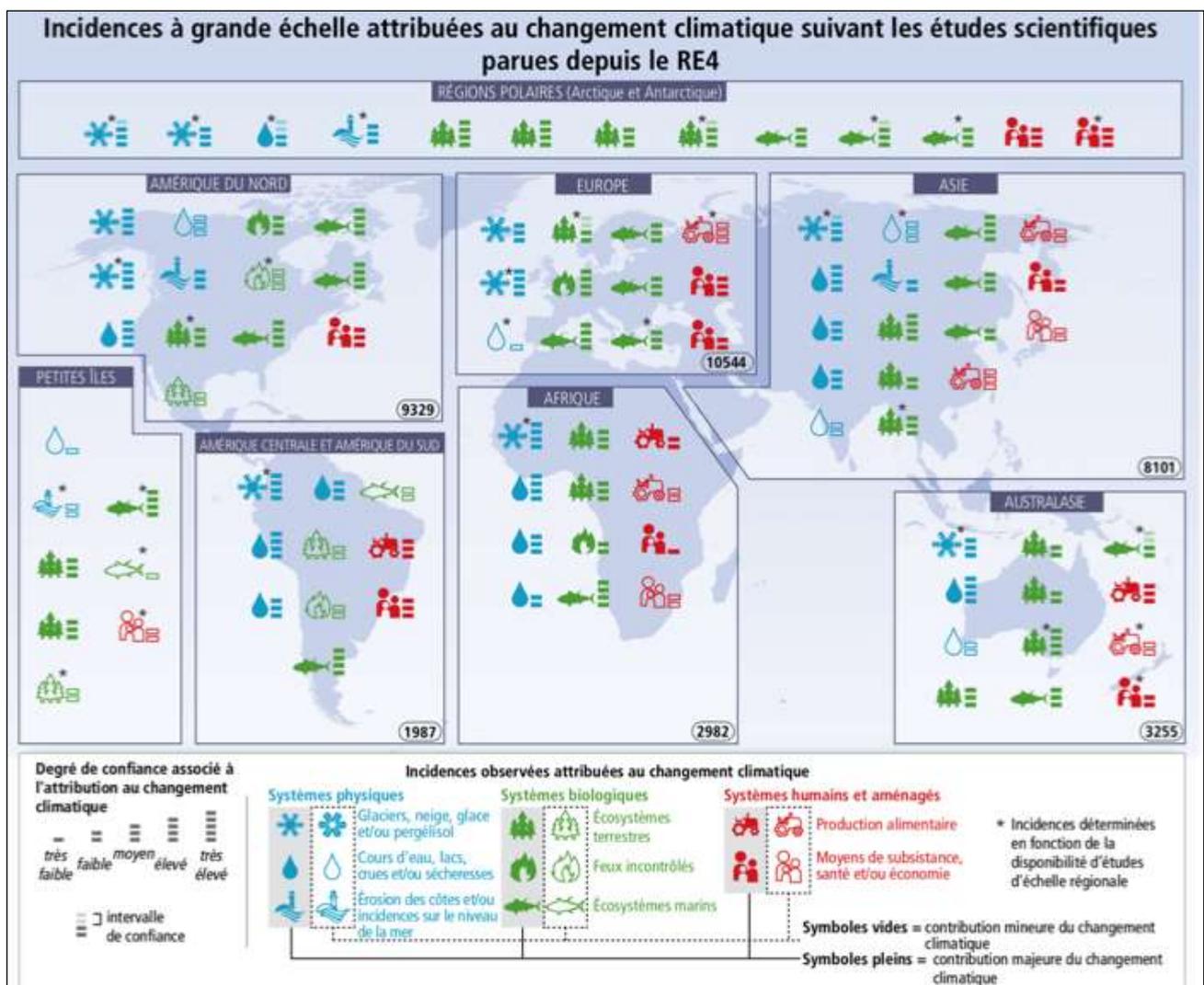
L'ensemble de ces phénomènes, associés à l'acidification des mers et océans, ont, à leur tour, une **incidence significative sur la biodiversité**. Aux termes du Rapport du GIEC de 2014 :

*« Une proportion importante des espèces est exposée à des risques accrus de disparition compte tenu du changement climatique projeté au cours du XXI<sup>e</sup> siècle et au-delà, à cause, en particulier, des interactions entre le changement climatique et d'autres facteurs de perturbation (degré de confiance élevé). Pour la plupart, les espèces végétales n'ont pas la capacité naturelle de modifier leur extension géographique suffisamment vite pour pouvoir suivre le rythme actuel du changement climatique et les rythmes élevés dont font état les projections pour la plupart des paysages. La plupart des petits mammifères et des mollusques dulçaquicoles seront aussi trop lents à se propager par rapport aux rythmes projetés selon le RCP4,5 pour le siècle présent, particulièrement élevés pour les espaces dénués de relief (degré de confiance élevé). Les risques à venir paraissent élevés puisque nous savons que des changements climatiques naturels à l'échelle du globe, moins rapides que les changements d'origine anthropique que nous observons actuellement, ont entraîné au cours des derniers millions d'années une évolution importante des écosystèmes et l'extinction de très nombreuses espèces. Les organismes marins seront menacés par une baisse progressive de la concentration d'oxygène et par l'acidification des océans dont le rythme et l'ampleur seront élevés (degré de confiance élevé), les risques associés étant aggravés par une augmentation des extrêmes de température dans les océans (degré de confiance moyen). Les récifs coralliens comme les écosystèmes polaires sont particulièrement vulnérables. Les systèmes côtiers et les basses terres littorales sont menacés par l'élévation du niveau de la mer qui, même si la température moyenne de la planète est stabilisée, se poursuivra sur plusieurs siècles (degré de confiance élevé) » (**Production n° 6**, p. 13).*

Enfin, le rapport du GIEC de 2014 relève l'incidence négative du changement climatique sur la sécurité alimentaire et les ressources en eau :

« En raison du changement climatique projeté d'ici le milieu du XXI<sup>e</sup> siècle et au-delà, la redistribution des espèces marines à l'échelle mondiale et la réduction de la biodiversité marine dans les régions sensibles auront une incidence sur la pérennité de la productivité de la pêche et d'autres services écosystémiques (degré de confiance élevé). S'agissant de la culture du blé, du riz et du maïs dans les régions tropicales et tempérées, le changement climatique, à défaut d'une adaptation, devrait avoir une incidence négative sur la production en cas de hausses locales de la température moyenne de 2 °C ou plus par rapport aux niveaux de la fin du XX<sup>e</sup> siècle. [...] Selon les projections, le changement climatique conduira à un appauvrissement des ressources renouvelables en eau de surface et en eau souterraine dans la plupart des régions subtropicales arides (éléments robustes, degré de cohérence élevé) » (**Production n° 6**, p. 13).

Ces incidences du changement climatique sont schématisées dans la figure suivante, tirée du rapport du GIEC de 2014 (**Production n° 6**, p. 7) :



Plus encore, les travaux du GIEC mettent en évidence le fait que les **incidences du changement climatique s'aggravent**, à mesure que les émissions de GES et le réchauffement planétaire augmentent. En ce sens, le rapport de 2014 relevait que :

*« Si elles se poursuivent, les émissions de gaz à effet de serre provoqueront un réchauffement supplémentaire et une modification durable de toutes les composantes du système climatique, ce qui augmentera la probabilité de conséquences graves, généralisées et irréversibles pour les populations et les écosystèmes »* (**Production n° 6**, p. 8).

Dans le même sens, le communiqué de presse accompagnant le rapport du GIEC de 2018 souligne que :

*« Toute augmentation supplémentaire de la température, aussi minime soit-elle, a son importance, d'autant plus qu'un réchauffement de 1,5 °C ou plus augmentera le risque associé à des changements pérennes ou irréversibles, tels que la disparition de certains écosystèmes »* (**Production n° 15**, p. 2).

Et ce dernier rapport identifie de nombreuses aggravations des conséquences du changement climatique dans le cadre d'un scénario d'un réchauffement planétaire de 2 °C par rapport à un réchauffement de 1,5 °C :

- En premier lieu, les épisodes de **canicules** seront plus intenses et plus longs dans le cadre d'un réchauffement de 2 °C, de même que les risques liés aux **sécheresses**, aux **déficits de précipitation** et aux **inondations** dans certaines régions (**Production n° 5**, p. 9) ;
- En deuxième lieu, l'**augmentation du niveau de la mer** sera plus importante, avec une différence d'environ 10 cm entre les scénarios à 1,5 °C ou 2 °C. Les conséquences seront majeures pour les zones côtières, les îles et les zones de deltas notamment, où vivent la majorité de la population de la planète (**Production n° 5**, p. 9) ;
- En troisième lieu, l'**impact sur la biodiversité** sera plus prononcé avec un réchauffement de 2 °C qu'avec un réchauffement à 1,5 °C. Les écosystèmes terrestres, d'eau douce et côtiers et leurs services pour l'humanité seront davantage affectés. Par ailleurs, l'élévation de la température de l'océan ainsi que ses impacts associés en termes de hausse de l'acidité de l'océan et de diminution du taux d'oxygène seront renforcés. Par conséquent, les risques pour la biodiversité marine, la pêche et les écosystèmes, ainsi que leurs fonctions et leurs services pour l'humanité seront plus importants. En particulier, le risque de perte irréversible de nombreux écosystèmes marins et côtiers augmente avec le réchauffement des températures (**Production n° 5**, pp. 10-11) ;
- En quatrième lieu, les **risques liés à la santé**, aux **moyens de subsistance**, à la **sécurité alimentaire**, à l'**alimentation en eau**, à la **sécurité humaine** et à la **croissance économique** sont plus élevés dans un scénario de hausse des températures de 2 °C que de 1,5 °C. Ainsi, les risques de morbidité et de mortalité liées à la chaleur, à l'ozone et à certaines maladies à transmission vectorielle, comme la malaria et la fièvre de la dengue, seront plus importants. En outre, les rendements de maïs, riz et blé seront davantage affectés, en particulier en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud-Est et en Amérique centrale et du Sud. De même, la baisse des denrées disponibles projetée sera plus importante à 2 °C qu'à 1,5 °C dans le Sahel, en Afrique australe, en Méditerranée, en Europe centrale et dans l'Amazonie. Enfin, dans un scénario de réchauffement de 2 °C, les

risques liés aux secteurs de l'énergie, de l'alimentation et de l'eau pourraient se chevaucher dans le temps et dans l'espace, ce qui créerait de nouveaux risques et aggraverait les dangers et vulnérabilités actuels susceptibles de toucher un nombre croissant de personnes et de régions (**Production n° 5**, pp. 11-12) ;

- En cinquième lieu, **l'adaptation sera plus difficile** pour les écosystèmes, les systèmes alimentaires et de santé à 2 °C qu'à 1,5 °C, étant toutefois précisé que, même en cas de réchauffement de 1,5 °C, les pays les moins développés ou insulaires resteront exposés à des risques climatiques multiples et importants (**Production n° 5**, p. 12).

En définitive, tel que le résume le communiqué de presse accompagnant le rapport du GIEC de 2018, « *la limitation du réchauffement planétaire à 1,5 °C et non à 2 °C minimiserait les effets, lourds de conséquence, sur les écosystèmes, la santé et le bien-être des populations, et il serait ainsi plus facile d'atteindre les objectifs de développement durable définis par les Nations Unies* » (**Production n° 15**, p. 2).

4.

(iii) Le rapport du GIEC de 2018 relève que pour avoir une probabilité raisonnable de ne pas dépasser le seuil de réchauffement planétaire de 1,5°C, **il faudrait réduire d'ici à 2030 les émissions de GES de 45 % par rapport à 2010** à l'échelle planétaire, et atteindre la neutralité carbone au plus tard en 2050 (**Production n° 5**, p. 11), soit bien au-delà des engagements actuels de réduction des émissions de GES par les États dans le cadre de l'Accord de Paris.

Il précise également qu'**en l'absence de réduction substantielle des émissions globales de GES avant 2030, il sera impossible de limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C sur le 21<sup>e</sup> siècle** (**Production n° 5**, p. 20).

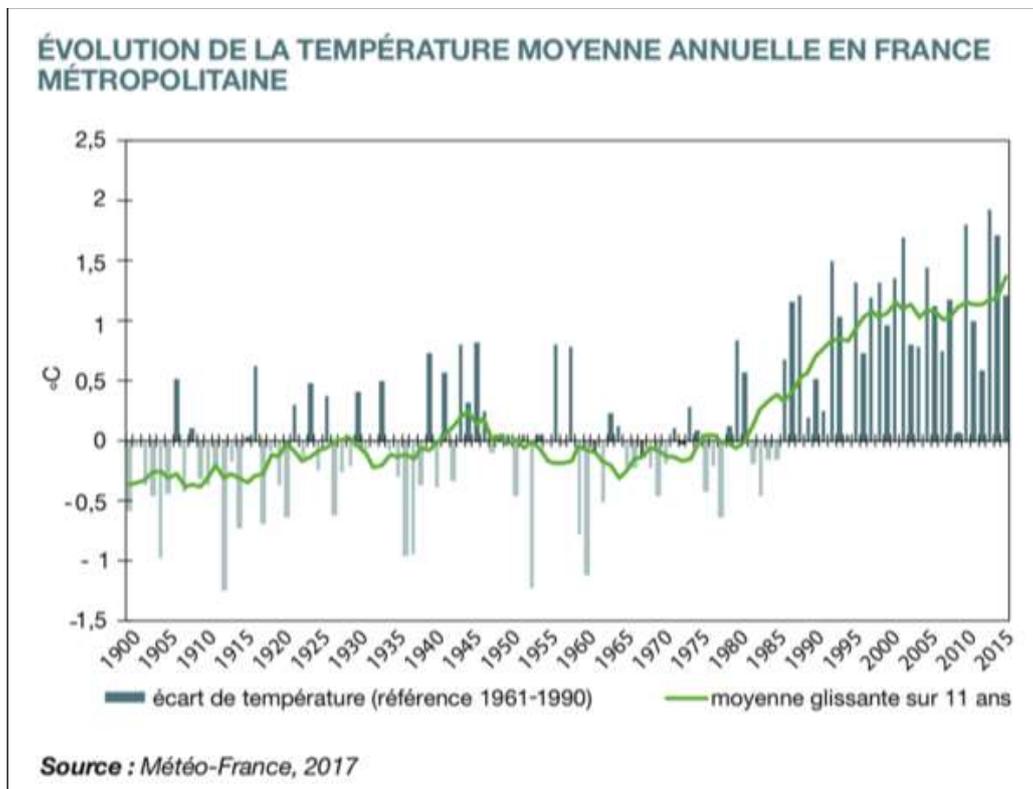
Ceci posé, ce rapport de 2018 relève qu'il est encore techniquement possible de contenir le réchauffement planétaire à 1,5 °C, à condition toutefois de mettre en œuvre des transitions rapides et de grande envergure dans les domaines de **l'énergie, l'utilisation des terres, l'urbanisme et les infrastructures** y compris les transports, les bâtiments et les systèmes industriels, impliquant des réductions profondes d'émissions de GES de tous ces secteurs, ainsi qu'une hausse significative des investissements alloués aux mesures d'atténuation (**Production n° 5**, p. 17).

Enfin, le rapport du GIEC de 2018 met en avant les avantages liés à la mise en œuvre de ces transitions, y compris au regard des objectifs de développement durable (**Production n° 5**, p. 22). Il précise que de telles transitions peuvent être facilitées par une augmentation des politiques publiques et des investissements en faveur de l'atténuation et de l'adaptation, et par l'accélération de l'innovation et des changements comportementaux (**Production n° 5**, p. 23).

5.

En France, la température moyenne a augmenté d'environ 1,14 °C sur le territoire métropolitain pour la décennie 2000-2009 par rapport à la référence 1961-1990, laquelle était déjà marquée par une hausse des températures par rapport aux moyennes de l'ère préindustrielle (**Production n° 8**, p. 6 et **Production n° 9**, pp. 6 et 8).

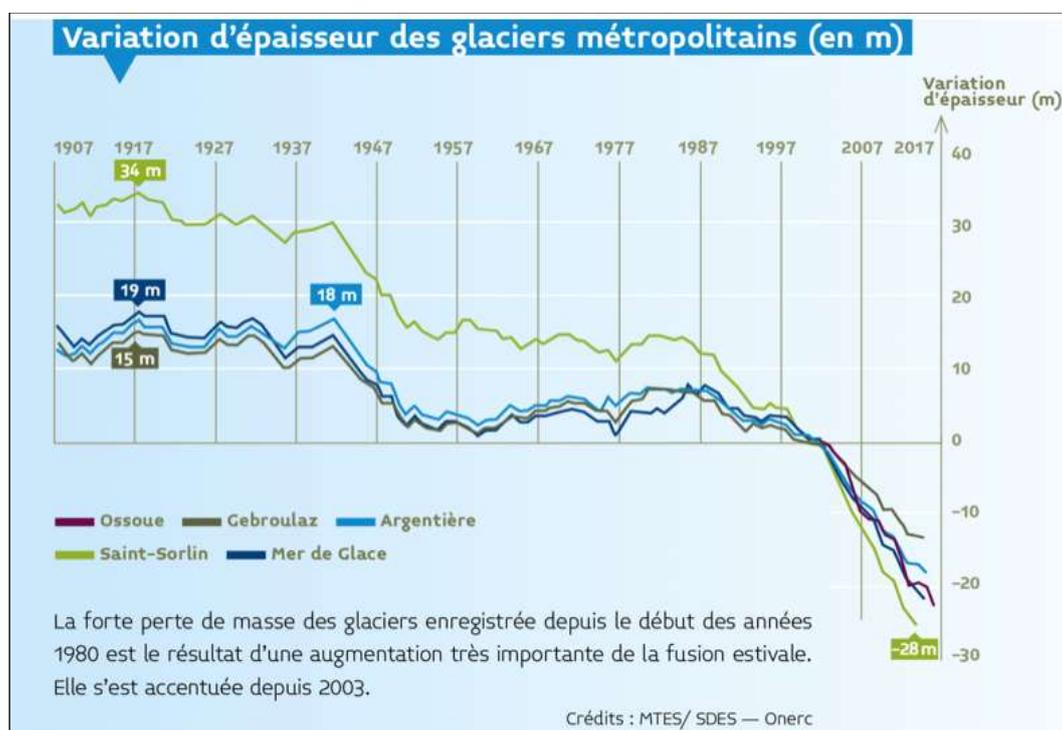
Cette augmentation de températures est particulièrement visible depuis la fin des années 1980 et s'est amplifiée ces dernières années, comme l'illustre le graphique suivant (**Production n° 9**, p. 8) :



Or, l'augmentation des températures moyennes, associée aux autres manifestations du changement climatique (voir *supra*), est à l'origine de multiples conséquences dommageables sur l'environnement (i), ainsi que sur la santé et la vie humaine (ii).

6.

(i) Les impacts du changement climatique sur l'environnement se traduisent d'abord, en France, par la **fonte des glaciers terrestres**, qui s'est accélérée depuis 2003 à un rythme très préoccupant – comme l'illustre le graphique ci-dessous (**Productions n° 8**, p. 5) – et va de pair avec la diminution significative du manteau neigeux dans l'ensemble des massifs français<sup>4</sup>.



Le changement climatique entraîne ensuite, l'**élévation du niveau moyen de la mer**<sup>5</sup> – de l'ordre de 4,3 centimètres dans le monde, entre 2008 et 2018 (**Production n°8**, p. 9).

Ce phénomène expose plusieurs régions françaises à des **risques de submersion** – à l'instar de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française qui pourraient voir disparaître 30 % de leurs îles d'ici 2100<sup>6</sup>. Il aggrave, en outre, **l'érosion côtière**, laquelle affecte déjà près d'un quart des côtes métropolitaines françaises<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> En ce sens, voir : Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Impacts du changement climatique : Montagne et Glaciers », 2017, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/impacts-du-changement-climatique-montagne-et-glaciers>.

<sup>5</sup> En ce sens, voir : C. LISON, « France : jusqu'où la mer va-t-elle monter ? », National Geographic, 9 novembre 2015, <https://www.nationalgeographic.fr/environnement/2015/12/france-jusquou-la-mer-va-t-elle-monter>.

<sup>6</sup> En ce sens, voir : A. MESINELE, C. MARQUAND, « 30% des îles de Polynésie française menacées par le réchauffement climatique d'ici 2100 », 11 septembre 2013, <https://la1ere.francetvinfo.fr/polynesie/2013/09/11/30-des-iles-de-polynesie-francaise-menacees-par-le-rechauffement-climatique-d-ici-2100-69015.html>.

<sup>7</sup> Ainsi, l'indicateur national de l'érosion côtière fait ressortir qu'en France métropolitaine et dans les DROM (hors Guyane), près de 20 % du trait de côte naturel est en recul et environ 30 km<sup>2</sup> de terre ont disparu dans les secteurs en recul sur une période de 50 ans. En ce sens, voir : Portail du réseau national des observatoires du trait de côte « Chiffres clés » : <http://observatoires-littoral.developpement-durable.gouv.fr/chiffres-cles-r9.html> ; voir également : Géolittoral, Le portail de la mer et du littoral « Indicateur national de l'érosion côtière » : <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/premiers-enseignements-r476.html>.

Enfin, le changement climatique a des **impacts dramatiques sur la biodiversité**, dont un rapport de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) souligne le déclin dans le monde entier, y compris en Europe (**Production n° 10**, pp. 10-11)<sup>8</sup>.

Ainsi, en France, c'est la biodiversité des glaciers et du littoral – dont un tiers est constitué d'espaces naturels protégés –, de la mangrove – dans les territoires ultramarins – et des récifs coralliens – qui représentent près de 10 % des récifs mondiaux –, qui se révèle, déjà, gravement menacée<sup>9</sup>.

De même, il importe de relever que la région méditerranéenne se réchauffe et s'acidifie plus vite que le reste des mers et océans, menaçant sa riche biodiversité marine<sup>10</sup>, qui représente 4 à 18 % de la biodiversité mondiale<sup>11</sup>.

7.

**(ii)** En outre, le changement climatique a des impacts significatifs sur la santé et la vie de la population française<sup>12</sup>.

D'une part, il accroît l'exposition de la population à des **phénomènes climatiques extrêmes**.

Ainsi, en France, le changement climatique a conduit à l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des vagues de chaleur (**Production n° 9**, pp. 9 et 20)<sup>13</sup> – s'accompagnant d'une surmortalité des personnes les plus vulnérables<sup>14</sup> –, des sécheresses au sol<sup>15</sup>, des feux de forêts<sup>16</sup>,

---

<sup>8</sup> En ce sens, voir également : IPBES, « Le dangereux déclin de la nature : Un taux d'extinction des espèces "sans précédent" et qui s'accélère », Communiqué de presse, 6 mai 2019, disponible sur : <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment-Fr>.

<sup>9</sup> En ce sens, voir : Portail du réseau national des observatoires du trait de côte « Chiffres clés » : <http://observatoires-littoral.developpement-durable.gouv.fr/chiffres-cles-r9.html>.

<sup>10</sup> En ce sens, voir : F. BARDOU, « Le bassin méditerranéen se réchauffe plus vite que l'ensemble de la planète », Libération, 30 octobre 2018 : [https://www.liberation.fr/planete/2018/10/30/le-bassin-mediterraneen-se-rechauffe-plus-vite-que-l-ensemble-de-la-planete\\_1687824](https://www.liberation.fr/planete/2018/10/30/le-bassin-mediterraneen-se-rechauffe-plus-vite-que-l-ensemble-de-la-planete_1687824) ; voir également : W. CRAMER et autres, « Climate change and interconnected risks to sustainable development in the Mediterranean », Nature Climate Change, Vol. 8, novembre 2018 : [https://www.nature.com/articles/s41558-018-0299-2.epdf?shared\\_access\\_token=5oFe2pAfuCJUt5L5cPND9tRgN0iAjWel9jnR3ZoTv0PFWgT71pOviDNOpfWzHufG0ePw6l25Ncb4Hm28VFlgOIEhoi7avhM22ojL\\_I3KCU4aVD3meFv4aJjwe3UXoK7w2MBAkit0t4Ubp-LKC1G7h5Aj8YlmBYkXWBYpmQpEOpI%3D](https://www.nature.com/articles/s41558-018-0299-2.epdf?shared_access_token=5oFe2pAfuCJUt5L5cPND9tRgN0iAjWel9jnR3ZoTv0PFWgT71pOviDNOpfWzHufG0ePw6l25Ncb4Hm28VFlgOIEhoi7avhM22ojL_I3KCU4aVD3meFv4aJjwe3UXoK7w2MBAkit0t4Ubp-LKC1G7h5Aj8YlmBYkXWBYpmQpEOpI%3D).

<sup>11</sup> En ce sens, voir : WWF, « Croissance bleue : la Méditerranée face au défi du bon état écologique – Synthèse européenne », janvier 2016, p. 16 : [https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2017-07/1509\\_synthese\\_croissance\\_bleue\\_mediterrance.pdf](https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2017-07/1509_synthese_croissance_bleue_mediterrance.pdf).

<sup>12</sup> En ce sens, voir : OMS, « Climate and health country profile - France », 2015, [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246130/WHO-FWC-PHE-EPE-15\\_36-eng.pdf?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246130/WHO-FWC-PHE-EPE-15_36-eng.pdf?sequence=1) ; voir également : « Rapport 2018 du Compte à rebours sur la santé et le changement climatique du Lancet : une influence sur la santé des populations pour les siècles à venir » : <http://www.lancetcountdown.org/the-report>.

<sup>13</sup> En ce sens, voir : World weather attribution, « Heatwave in northern Europe, summer 2018 », <https://www.worldweatherattribution.org/attribution-of-the-2018-heat-in-northern-europe>.

<sup>14</sup> En ce sens, voir : V. WAGNER et autres, « Evolution des vagues de chaleur et de la mortalité associée en France, 2004-2014 », 2018 : [http://invs.santepubliquefrance.fr/beh/2018/16-17/pdf/2018\\_16-17\\_1.pdf](http://invs.santepubliquefrance.fr/beh/2018/16-17/pdf/2018_16-17_1.pdf).

<sup>15</sup> En ce sens, voir : <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-secheresses>.

<sup>16</sup> Météo-France, « Changement climatique et feux de forêts », <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-feux-de-forets>.

des précipitations extrêmes et des inondations en région méditerranéenne<sup>17</sup>, et des ouragans dans les territoires d'Outre-Mer<sup>18</sup>.

Au total, le ministère de la Transition écologique et solidaire estime que **62 % de la population française est exposée de manière forte ou très forte à des risques climatiques**, c'est-à-dire à des aléas naturels susceptibles d'être aggravés par le changement climatique (inondations, feux de forêt, tempêtes et cyclones, avalanches, mouvements de terrain) (**Production n° 8**, pp. 14 et 15).

En outre, d'après l'Institut Germanwatch, la France a été, entre 1998 et 2017, le pays européen le plus impacté – et le dix-huitième dans le monde – par des événements climatiques extrêmes (canicules, inondations, tempêtes, etc.) : sur cette période elle a enregistré en moyenne 1120 décès par an, et subi 2,2 milliards de dollars de pertes liées à ces événements climatiques extrêmes<sup>19</sup>.

8.

D'autre part, le changement climatique accroît les **risques de pathologies**, existantes ou nouvelles.

Ainsi, l'influence des conditions climatiques sur la santé humaine est aujourd'hui bien connue<sup>20</sup>. A titre d'illustrations, la revue britannique *The Lancet* a, en 2009, identifié le changement climatique comme constituant la plus grande menace mondiale pour la santé publique au XXI<sup>e</sup> siècle<sup>21</sup> avant de confirmer, en 2018, ses impacts sur la santé humaine au plan mondial<sup>22</sup>. De même, en France, l'Institut de veille sanitaire (InVS) a listé, dès 2010, sans son rapport sur les Impacts sanitaires du changement climatique en France, les risques sanitaires des pathologies générées ou exacerbées par les effets du changement climatique sur la santé humaine<sup>23</sup>.

En particulier, les vagues de chaleur augmentent la pollution à l'ozone tandis que l'élévation moyenne des températures favorise la production et la dispersion de pollens allergisants, ce qui conduit à une forte hausse des allergies respiratoires en France, affectant aujourd'hui 30 % de la population adulte et 20 % de la population infantile<sup>24</sup>.

---

<sup>17</sup> En ce sens, voir :

- Météo-France, « Changement climatique et épisodes méditerranéens », <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-episodes-mediterraneens> ;
- « Vers une intensification des pluies extrêmes dans le sud de l'Europe », 8 octobre 2018, <http://www.ird.fr/toute-l-actualite/actualites-scientifiques/vers-une-intensification-des-pluies-extremes-dans-le-sud-de-l-europe>

<sup>18</sup> S. FOUCAULT, « Ouragans : des phénomènes aggravés par le réchauffement climatique », *Le Monde*, 17 septembre 2018 : [https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/09/17/ouragans-typhons-des-phenomenes-agraves-par-le-rechauffement-climatique\\_5356170\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/09/17/ouragans-typhons-des-phenomenes-agraves-par-le-rechauffement-climatique_5356170_3244.html) ; voir également : « Ouragan Irma : un pur produit du réchauffement climatique », 7 septembre 2017 : <https://www.franceinter.fr/monde/irma-pur-produit-du-rechauffement-climatique>.

<sup>19</sup> En ce sens, voir : Germanwatch, « Global climate risk index 2019 » : [https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019\\_2.pdf](https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf) ; voir également : R. HIAULT, « Dégâts climatiques : la France en première ligne en Europe », *Les Échos*, 5 décembre 2018 : <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/degats-climatiques-la-france-en-premiere-ligne-en-europe-236380>.

<sup>20</sup> J.-P. BESANCENOT, *Climat et santé*, P.U.F., coll. Médecine et société, 2001.

<sup>21</sup> A. COSTELLO, M. ABBAS, A. ALLEN et autres, « Managing the health effects of climate change », *The Lancet*, 16 mai 2009, disponible sur : [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(09\)60935-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(09)60935-1).

<sup>22</sup> N. WATTS, M. AMANN, N. ARNELL et autres, « The 2018 report of the Lancet Countdown on health and climate change: shaping the health of nations for centuries to come », *The Lancet*, 28 nov. 2018, disponible sur : [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32594-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32594-7).

<sup>23</sup> InVS, « Impacts sanitaires du changement climatique en France Quels enjeux pour l'InVS ? », mai 2010, disponible sur : [http://invs.santepubliquefrance.fr/publications/2010/impact\\_sanitaire\\_changement\\_climatique/impact\\_sanitaire\\_changement\\_climatique\\_rapport.pdf](http://invs.santepubliquefrance.fr/publications/2010/impact_sanitaire_changement_climatique/impact_sanitaire_changement_climatique_rapport.pdf).

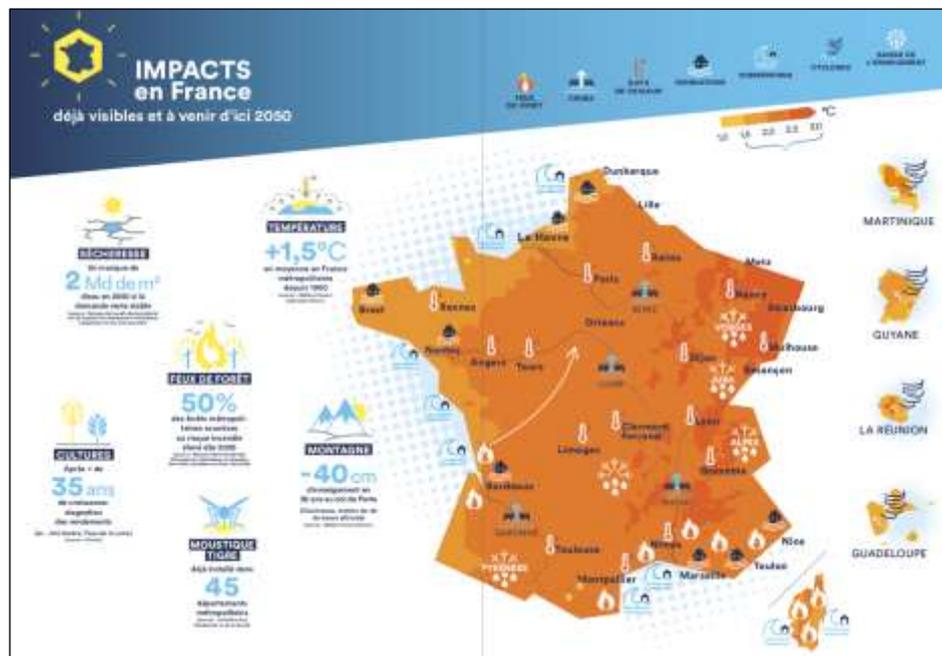
<sup>24</sup> En ce sens, voir : Ministère des Solidarités et de la Santé, « Effet des pollens sur la santé », <https://solidarites-sante.gouv.fr/sante-et-environnement/air-exterieur/pollens-et-allergies/article/effets-des-pollens-sur-la-sante> ; voir également : Impacts du

Par ailleurs, le changement climatique contribue à l'expansion des insectes vecteurs d'agents infectieux<sup>25</sup>. Ainsi, par exemple, le moustique tigre, vecteur de transmission de la dengue, du Chikungunya et du virus Zika, est apparu en France en 2004 et s'est rapidement propagé, de sorte qu'il est aujourd'hui implanté dans plus de cinquante départements français<sup>26</sup>.

Enfin, les conséquences matérielles du changement climatique – perte de l'outil de travail, perte du domicile, perte financière importante –, ainsi que les difficultés d'y remédier, peuvent elles-mêmes avoir un impact important sur la santé, notamment mentale<sup>27</sup>.

9.

En définitive, **les impacts du changement climatique en France sont multiples, s'alimentent mutuellement et se font déjà ressentir**, comme l'illustre la carte ci-dessous, qui fournit une synthèse non exhaustive des principaux impacts déjà visibles et à venir d'ici 2050 (**Production n° 11**) :



réchauffement climatique Santé et Société, Indicateur de pollen de bouleau, ONERC, 19 janvier 2017, <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/impacts-du-changement-climatique-sante-et-societe> ; L. HAMAOU-LAGUELET et autres, « Effects of climate change and seed dispersal on airborne ragweed pollen loads in Europe », 2015 ; J.-P. BESANCENOT et M. THIBAUDON, « Changement climatique et pollinisation », Revue des maladies respiratoires, Vol. 29, déc. 2012, pp. 1238-1253, disponible sur : <https://doi.org/10.1016/j.rmr.2012.07.007>.

<sup>25</sup> En ce sens, voir : Y. ZHANG, A. HANSEN, P. BI, « Climate change and vector-borne viral diseases », 2014, in *Viral infections and global change*, Singh SK, éd. John Wiley & sons Hoboken, New Jersey ; voir également : Ministère des solidarités et de la santé, « Moustiques vecteurs de maladies », 28 juin 2018 : <https://solidarites-sante.gouv.fr/sante-et-environnement/risques-microbiologiques-physiques-et-chimiques/especes-nuisibles-et-parasites/moustiques-vecteurs-de-maladies> ; Bulletin épidémiologie hebdomadaire, « Borréliose de Lyme et autres maladies transmises par les tiques », N° 19-20, juin 2018 : [http://invs.santepubliquefrance.fr/beh/2018/19-20/pdf/2018\\_19-20.pdf](http://invs.santepubliquefrance.fr/beh/2018/19-20/pdf/2018_19-20.pdf) ; J. SEMENZA, « Vector-borne diseases and climate change: a European perspective », FEMS Microbiology Letters, 365, 2018 : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5812531/pdf/fnx244.pdf>.

<sup>26</sup> En ce sens, voir : Ministère des Solidarités et de la Santé, « Cartes de présence du moustique tigre (*Aedes albopictus*) en France métropolitaine », 2019, <https://solidarites-sante.gouv.fr/sante-et-environnement/risques-microbiologiques-physiques-et-chimiques/especes-nuisibles-et-parasites/article/cartes-de-presence-du-moustique-tigre-aedes-albopictus-en-france-metropolitaine>.

<sup>27</sup> En ce sens, voir : N. OBRADOVICH, R. MIGLIORINI, M. P. PAULUS et I. RAHWAN, « Empirical evidence of mental health risks posed by climate change », PNAS, 2018, disponible sur : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6205461> ; voir également : R. KESSLER, S. GALEA, M. J. GRUBER et autres, « Trends in mental illness and suicidality after Hurricane Katrina », Mol Psychiatry, 2008.

Du reste, au niveau mondial, il importe de rappeler que le nombre de personnes déplacées du fait des conséquences du changement climatique ne cesse d'augmenter, et devrait atteindre 143 millions de personnes d'ici 2050 dans les trois régions les plus vulnérables de la planète<sup>28</sup>.

Et **le gouvernement a admis la réalité de cette situation**, dans le document intitulé « *L'action en faveur du climat de l'État français* », joint à sa décision de rejet en date du 15 février 2019. Aux termes de ce document, il reconnaît ainsi que :

*« Nous vivons dans un état d'urgence climatique, dont les conséquences dramatiques sont déjà sensibles. La France n'est pas épargnée, comme le montrent les catastrophes qui ont touché Saint-Barthélemy et Saint-Martin, l'Aude, le Var, ou encore la sécheresse à laquelle nos agriculteurs ont été confrontés l'année passée. [...] »*

*Nous sommes certains que, malgré notre action, certains effets du réchauffement se feront sentir sur nos concitoyens. Il faut donc dès maintenant préparer des mesures permettant de limiter l'impact sur les populations, notamment en termes de catastrophes climatiques (inondations, tempêtes, sécheresses, incendies...) qui seront de plus en plus fréquentes et violentes »* (**Production n° 2**, pp. 1 et 10).

10.

**Or, en dépit de ce constat – et des risques connus d'atteinte grave à l'environnement et la santé, liés au changement climatique – l'État persiste à méconnaître ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique.**

En effet, bien qu'il soit tenu par une obligation générale de lutte contre le changement climatique – qui suppose, notamment, de prendre des mesures destinées à protéger les milieux naturels et, plus largement, limiter, et si possible, éliminer les dangers liés au changement climatique –, ainsi que par des obligations spécifiques en matière de réduction des émissions de GES, d'amélioration de l'efficacité énergétique, de développement des énergies renouvelables et de réduction des vulnérabilités causées par le changement climatique, force est de constater que l'État ne respecte pas les objectifs qui lui sont assignés et manque, de façon continue, à sa mission de prévention et de protection des citoyens et de l'environnement (voir *infra*).

C'est ainsi, notamment, que les émissions de GES françaises ont augmenté depuis 2016, de sorte que sur la période 2015-2018, elles dépassent les plafonds annuels fixés par décret sur la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) (**Production n° 12**). De même, des études récentes révèlent que l'État ne pourra pas atteindre les objectifs européens et français en matière de réduction de la consommation énergétique (**Production n° 13**) et de développement des énergies renouvelables (**Production n° 14**).

Plus largement, l'État a tardé, ou s'est abstenu, d'adopter les mesures permettant d'éliminer ou, à tout le moins, de limiter les dangers et les risques, pourtant établis, liés au changement climatique, et n'a pas davantage mis en place de mécanisme de suivi et d'évaluation de ces mesures, afin qu'elles soient à même d'assurer la satisfaction de ses obligations.

---

<sup>28</sup> Banque Mondiale, « Les migrants climatiques : visages humains d'un dérèglement planétaire », 19 mars 2018. Disponible sur : <https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2018/03/19/meet-the-human-faces-of-climate-migration>.

Cette situation révèle, sinon le retard ou l'absence d'adoption par l'État des mesures nécessaires à la lutte contre le changement climatique, du moins l'inadéquation ou l'insuffisance des mesures adoptées.

11.

C'est dans ce contexte que, par courrier en date du 17 décembre 2018, les associations Notre Affaire À Tous, Greenpeace France, Oxfam France et la Fondation pour la Nature et l'Homme ont sollicité du Premier ministre et des ministres compétents l'indemnisation par l'État du préjudice écologique et des préjudices qu'elles estiment avoir subis du fait des fautes et carences fautives de l'État en matière de lutte contre le changement climatique (**Production n° 1**).

Par une décision en date du 15 février 2019, le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, a rejeté la demande des associations et fondation requérantes (**Production n° 2**).

En cet état, les associations et la fondation ont saisi le tribunal administratif de Paris, le 14 mars 2019.

Aux termes de cette requête, elles sollicitaient du tribunal administratif de Paris la condamnation de l'État à lui verser la somme de 1 euro en réparation des préjudices subis, ainsi que le prononcé d'une injonction à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents, de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, et de réparer le préjudice écologique.

## ARGUMENTS JURIDIQUES

### I. SUR LES FAUTES ET CARENCES FAUTIVES DE L'ÉTAT

12.

En droit, la responsabilité de l'Administration est engagée lorsqu'elle manque à l'une de ses obligations préexistantes, ou lorsqu'elle s'abstient d'agir, alors qu'elle est tenue de le faire.

Dans le second cas, « *le comportement fautif reproché à l'État est une carence. [Les juridictions administratives admettent, en effet, qu']une inertie de l'administration puisse engager sa responsabilité à l'égard de la victime d'un dommage* » (R. ODENT, *Contentieux administratif : Les cours de droit*, Tome III, p. 1384). Tel que le résume la doctrine, « *l'inertie de l'Administration alors qu'elle se trouve tenue d'agir est [ainsi] de nature à engager sa responsabilité. En d'autres termes, les autorités administratives ne sont pas seulement tenues de respecter elles-mêmes les lois et les règlements régulièrement adoptés, elles doivent aussi les faire respecter et appliquer par les particuliers* » (J.-N. CLEMENT, « Responsabilité pour faute de l'administration », *JCI Environnement et développement durable*, Fasc. 5020, § 43).

En effet, dès lors qu'une obligation pèse sur l'État, il doit non seulement la respecter – ce qui suppose de ne pas adopter de dispositif contraire –, mais également l'appliquer pleinement, c'est-à-dire « *en tirer tout l'effet, y compris lorsque cela implique davantage de contrôles [...] ou l'adoption de mesures positives* » (J. BETAÏLLE, « L'ours dans les Pyrénées : la carence fautive de l'État dans la mise en œuvre de la directive Habitats », *A.J.D.A.*, 2018, p. 2344).

Dans ce cadre, si les personnes publiques sont libres du choix des moyens à employer pour assurer le respect de leurs obligations, elles sont néanmoins tenues de parvenir au résultat prescrit par ces obligations. À défaut, elles engagent leur responsabilité pour faute (en ce sens : R. ODENT, *Contentieux administratif : Les cours de droit*, Tome III, p. 1386).

Faisant application de ces principes, brièvement rappelés, les juridictions administratives ont, à plusieurs reprises, condamné l'État pour avoir manqué à ses obligations en matière de protection de la santé publique ou de l'environnement (en ce sens, s'agissant de l'affaire de l'amiante : CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Botella*, req. n° 241151, Rec. p. 125 ; CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Thomas*, req. n° 241152, Rec. p. 127 ; CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Bourdignon*, req. n° 241150 ; CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Xueref*, req. n° 241153 ; s'agissant du sang contaminé : CE, Ass., 9 avril 1993, *M. D.*, req. n° 138653, Rec. p. 110 ; CE, Ass., 9 avril 1993, *M. G.*, req. n° 138652 ; s'agissant de la pollution par nitrates : CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, req. n° 07NT03775).

A titre d'exemple, dans l'affaire de l'amiante – qui constitue un cas emblématique de la reconnaissance de la responsabilité de l'État pour manquement à ses obligations de prévention et de protection en matière de santé et d'environnement –, le juge administratif a distingué plusieurs périodes dans la caractérisation de la carence de l'État et la prise en compte des dangers de l'amiante (voir, en ce sens : concl. R. DECOUT-PAOLINI sur CE, 9 novembre 2015, *SAS Constructions mécaniques de Normandie et MAIF et association Centre lyrique d'Auvergne*, req. n<sup>os</sup> 342468 et 359548) :

- la période antérieure au décret du 17 août 1977, avant laquelle le pouvoir réglementaire n'avait édicté aucune réglementation particulière relative à l'amiante (CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Consorts Thomas*, n° 241152, Rec. p. 127) ;
- la période dite de « l'usage contrôlé de l'amiante », entre 1977 et le décret du 24 décembre 1996, qui correspond à la fixation de valeurs limites d'exposition à l'amiante (CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Consorts Botella*, n° 241151, Rec. p. 125) ;
- la période ultérieure à 1996, à compter de laquelle l'utilisation de l'amiante a été interdite, après que le pouvoir réglementaire a tiré les conséquences de l'impossibilité de fixer un seuil de sécurité dans son utilisation.

13.

Or, si l'État est soumis à une obligation générale de lutte contre le changement climatique (I.A), ainsi qu'à des obligations spécifiques en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique (I.B), force est de constater qu'il méconnaît ces obligations et, partant, commet une faute, susceptible d'engager sa responsabilité (I.C).

#### **I.A S'agissant de l'obligation générale de lutte contre le changement climatique**

14.

En premier lieu, l'État est soumis à une obligation générale de lutte contre le changement climatique, issue de la Charte de l'environnement (i), de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ii) et du principe général du droit relatif au droit de chacun de vivre dans un système climatique soutenable (iii), qui suppose, notamment, de prendre des mesures destinées à contenir l'ampleur du changement climatique, en vue de protéger les milieux naturels et les citoyens et, plus largement, d'adopter les mesures destinées à limiter et, si possible, éliminer les dangers liés au changement climatique.

##### **(i) L'obligation constitutionnelle de lutte contre le changement climatique**

15.

En droit interne, la Charte de l'environnement de 2004 pose plusieurs principes, tels que, notamment, le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1<sup>er</sup>), le devoir de prendre part à la protection et à l'amélioration de l'environnement (article 2), le devoir de prévention (article 3), le principe pollueur-payeur (article 4), le principe de précaution (article 5) et la promotion du développement durable (article 6).

Le Conseil constitutionnel, comme le Conseil d'État, ont affirmé la valeur constitutionnelle de ces dispositions, comme de l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte, et considèrent qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs (en ce sens : Cons. const., 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, déc. n° 2008-564 DC ; Cons. const., 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, déc. n° 2009-599 DC ; CE, Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, req. n° 297931, Lebon p. 322).

La jurisprudence a, par ailleurs, reconnu la valeur normative des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte (en ce sens : Cons. const., 8 avril 2011, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, déc. n° 2011-116 QPC), ainsi que de ses articles 3 (en ce sens : CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req. n° 344522, Lebon), 4 (en ce sens : Cons. Const., 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, déc. n° 2009-599 DC) et 5 (en ce sens : CE, 19 juillet 2010, *Association du quartier Les Hauts de Choiseul*, req. n° 328687, Lebon p. 333).

16.

En premier lieu, l'obligation de lutter contre le changement climatique trouve son fondement général dans la **reconnaissance constitutionnelle du droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé**, tel que reconnu par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement.

Si l'invocabilité de ce droit par les justiciables est admise par le Conseil constitutionnel (Cons. Const., 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre [Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité]*, déc. n° 2012-282 QPC) et le Conseil d'Etat (CE, 26 février 2014, *Association Ban Asbestos France et autres*, req. n° 351514), l'article L. 110-2 du Code de l'environnement prévoit, en outre, qu'il incombe aux pouvoirs législatif et réglementaire d'organiser sa protection, dans leurs domaines de compétences respectifs.

Ainsi conçue, la protection du droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé impose des obligations positives aux pouvoirs publics et, notamment, au pouvoir réglementaire, dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi.

Or, parmi ces obligations positives, figure nécessairement celle de lutter contre le changement climatique.

En effet, il résulte, d'abord, de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement que toute personne doit veiller à la diversité biologique, à l'équilibre des espaces et des milieux naturels dans une perspective dynamique et de long terme, à la préservation des écosystèmes, à la qualité de l'air, des eaux et des sols, ainsi qu'à la lutte contre les diverses formes de pollution (en ce sens, voir : N. KOSCIUSKO-MORIZET, Rapport sur le projet de loi constitutionnelle n° 992 relatif à la Charte de l'environnement, Ass. Nat., n° 1595 ; M.-L. DEMEESTER et L. NEYRET, « Signification du droit à l'environnement », Rép. de droit civil, § 39 et suiv.). Ensuite, outre la protection des milieux naturels et la lutte contre les pollutions, cet article suppose également de garantir un environnement favorable à la santé humaine, obligeant l'État à agir pour éviter les dégradations à l'environnement, qui auraient des répercussions perceptibles sur la santé de l'Homme (*idem*).

En définitive, en consacrant le droit pour chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, qui constitue tout à la fois « *une obligation de l'État et un droit fondamental des citoyens* », l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement « *relie, par un lien désormais indissoluble, santé et environnement* » (M. DEGUERGUE, « Les imperfections de la responsabilité administrative environnementale, A.J.D.A., 2018, p. 2077).

De sorte qu'en matière environnementale, l'État doit prendre non seulement des **mesures destinées à protéger les milieux naturels et lutter contre les pollutions, mais également, comme en matière de santé publique, les « mesures les plus appropriées pour limiter et si**

**possible éliminer les dangers** » (CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c. Consorts Botella*, req. n° 241152, Lebon p. 125).

En s'abstenant d'user de ses pouvoirs – notamment réglementaire – à cette fin, il commet une faute, susceptible d'engager sa responsabilité.

17.

Or, le changement climatique affecte directement et indirectement l'équilibre des milieux naturels au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, et représente une **menace pour la vie et la santé des individus**.

S'agissant des milieux naturels, les rapports du GIEC attestent de manière continue de l'impact du changement climatique lié aux activités humaines sur les milieux naturels. En particulier, le GIEC relevait, dans son rapport de 2014, une augmentation de la température de l'atmosphère et de l'océan, des changements du cycle global de l'eau, ainsi qu'un recul des neiges et des glaces, directement imputables au changement climatique lié aux activités humaines (**Production n° 6**, p. 15).

De même, dans son rapport de 2018, le GIEC a constaté que la hausse des températures par rapport à l'ère préindustrielle, même limitée à 1,5°C, aura de graves conséquences sur les milieux naturels et la biodiversité terrestre et marine : propagation d'espèces envahissantes, disparition des habitats naturels, transformation des écosystèmes, acidification des océans, recul des récifs coralliens, hausse du niveau de la mer, fonte de la banquise, etc. (**Production n° 5**, p. 10 et suiv.). Or, ces évolutions affectent, certes sur un temps long, mais sans équivoque, les équilibres biologiques de chacun des milieux concernés<sup>29</sup>. Et **l'impact du changement climatique sur la biodiversité est déjà établi en France, sur le territoire métropolitain<sup>30</sup> comme en Outre-Mer<sup>31</sup>**.

En outre, s'agissant de la **lutte contre les pollutions**, la communauté scientifique établit une corrélation entre le changement climatique et la pollution de l'air. Ainsi, certains GES, comme l'ozone, sont une cause établie tout à la fois du changement climatique et de la pollution de l'air. Inversement, la pollution de l'air est elle-même amplifiée par le changement climatique<sup>32</sup>.

Enfin, le changement climatique entraîne de **graves conséquences sur la santé des individus**<sup>33</sup>. En premier lieu, il est à l'origine, directe ou indirecte, du développement de pathologies allergiques<sup>34</sup> et contribue à la prolifération de certaines maladies infectieuses, favorisées par l'expansion de

---

<sup>29</sup> C. Huggel, D. Stone, H. Eicken, G. Hansen, « Potential and limitations of the attribution of climate change impacts for informing loss and damage discussions and policies », *Climatic Change*, n° 133, 2015, not. p. 453-467 ; WWF, *La nature face au choc climatique*, 2018.

<sup>30</sup> AcclimaTerra, H. Le Treut (dir.), *Les impacts du changement climatique en Nouvelle Aquitaine : un état des lieux scientifique*, Presses Universitaires de Bordeaux, LGPA éditions, 2013, 365 p.

<sup>31</sup> Petit et G. Prudent (dir.), *Changement climatique et biodiversité dans l'outre-mer européen*, Gland-Bruxelles, UICN, 2010, p. 185

<sup>32</sup> Météo France, « Pollution de l'air et changement climatique », 8 décembre 2016, disponible sur : <http://www.meteofrance.fr/actualites/43586302-pollution-de-l-air-et-changement-climatique>.

<sup>33</sup> « The Lancet Countdown on health and climate change : from 25 years of inaction to a global transformation for public health », disponible sur : [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(17\)32464-9/fulltext?elsca1=tlpr](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)32464-9/fulltext?elsca1=tlpr)

<sup>34</sup> Impacts du réchauffement climatique Santé et Société, Indicateur de pollen de bouleau, ONERC, 19 janvier 2017, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/impacts-du-changement-climatique-sante-et-societe> ; L. Hamaoui-Laguelet et autres, « Effects of climate change and seed dispersal on airborne ragweed pollen loads in Europe », 2015

nouveaux insectes vecteurs d'agents infectieux, tels que le moustique tigre<sup>35</sup>. En deuxième lieu, le changement climatique entraîne une augmentation de la fréquence des vagues de chaleur, exposant la population à une forte surmortalité, notamment chez les personnes les plus vulnérables. En dernier lieu, il menace la sécurité alimentaire des populations, en ce qu'il s'accompagne d'une raréfaction de l'eau et provoque d'importantes vagues de sécheresses, fragilisant l'approvisionnement en denrées alimentaires<sup>36</sup>.

Au demeurant, l'impact cumulé du changement climatique dans chacun de ces trois domaines amplifie les incidences négatives du phénomène sur les milieux, la pollution, et la santé<sup>37</sup>.

Dans ces conditions, **l'obligation de l'État de lutter contre le changement climatique s'impose comme un élément indispensable à la garantie du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé**, tel que garanti par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement.

18.

En second lieu, l'obligation de l'État de lutter contre le changement climatique trouve un fondement spécifique dans **l'obligation de vigilance environnementale**, découlant des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement.

En effet, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte de ces deux articles que « *chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* » et « *qu'il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation* » (Cons. const., 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre [Troubles du voisinage et environnement]*, déc. n° 2011-116 QPC, cons. 5).

Autrement dit, la protection de l'environnement s'accompagne d'une obligation de vigilance environnementale qui s'impose aux pouvoirs publics, et qui suppose que ces derniers **mettent en œuvre toutes les mesures appropriées pour prévenir les atteintes à l'environnement et sauvegarder la vie des personnes**.

De la même manière, le Conseil d'État a jugé, en 2011, qu'il résulte des dispositions de l'article 2 de la Charte de l'environnement que « **l'ensemble des personnes et notamment les pouvoirs publics et les autorités administratives sont tenus à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de leur activité** » (CE, 14 septembre 2011, *M. R.*, req. n° 348394, Lebon).

Deux enseignements peuvent être tirés de ces jurisprudences.

---

<sup>35</sup> Y. Proestos, G. K. Christophides, K. Ergüler, M. Tanarhte, J. Waldock, J. Lelieveld, « Open Access Present and future projections of habitat suitability of the Asian tiger mosquito, a vector of viral pathogens, from global climate simulation », <https://royalsocietypublishing.org/doi/full/10.1098/rstb.2013.0554>

<sup>36</sup> « Changement climatique et sécheresses », Météo-France. Disponible sur : <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydropneumatologiques/changement-climatique-et-secheresses> ; voir également : « Consistent negative response of US crops to high temperatures in observations and crop models », *Nature*, 19 janvier 2017. Disponible sur : <https://www.nature.com/articles/ncomms13931>

<sup>37</sup> Organisation Mondiale de la Santé, « Changement climatique et santé », 2018, disponible sur : <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>.

D'une part, le devoir de vigilance, résultant de la Charte de l'environnement, s'impose aux pouvoirs publics, et donc à l'État.

D'autre part, l'obligation de vigilance environnementale est d'invocabilité directe devant le juge, même sans intervention de la loi, dans le cadre des relations entre l'État et les particuliers. Ainsi que le résume la doctrine, la spécificité de cette obligation réside « *dans le fait que sa mise en œuvre ne nécessite pas l'intervention du législateur. Ainsi, le juge [...] pourrait-il directement sanctionner la violation de l'obligation de vigilance environnementale [...] comme permettant d'engager la responsabilité de celui par la faute duquel un dommage est causé à l'environnement* » (K. FOUCHER, « La première application de la Charte de l'environnement par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la QPC : de l'inédit, de l'inutile et du flou », A.J.D.A., 2011, p. 1158).

19.

Par ailleurs, le contenu de cette **obligation de vigilance implique que l'État adopte toutes les mesures nécessaires pour identifier, éviter, réduire et compenser les effets du changement climatique**.

En effet, l'obligation de vigilance doit s'entendre non seulement comme une **obligation d'identification des risques d'atteinte à l'environnement liés au changement climatique**, mais également comme une obligation faite à l'État **d'agir pour contenir de tels risques, en prévenir la survenance et, le cas échéant, les supprimer**, en adoptant des mesures permettant de lutter efficacement contre le changement climatique.

20.

Cette interprétation se déduit, d'abord, du préambule de la Charte de l'environnement, qui bénéficie également d'une valeur constitutionnelle (en ce sens, voir : Cons. const., 10 novembre, *Mme Ekaterina B., épouse D. et autres [Secret défense]*, déc. n° 2011-192 QPC, cons. 20). En effet, aux termes dudit Préambule, le constituant a non seulement reconnu « *l'influence croissante [de l'homme] sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution* », mais surtout, a solennellement affirmé qu'« *afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ».

Dès lors qu'il est établi que le changement climatique est une conséquence de l'activité humaine sur l'environnement, et que ses effets menacent la capacité des générations actuelles et futures à satisfaire leurs propres besoins (voir *supra*), l'obligation de vigilance environnementale de l'État implique nécessairement que celui-ci prenne les mesures nécessaires pour contenir l'ampleur du changement climatique et en atténuer les effets.

En ce sens, le Conseil constitutionnel reconnaît d'ailleurs, dans de nombreuses décisions, que la **lutte contre le changement et le réchauffement climatique est un objectif d'intérêt général**, justifiant que des restrictions soient apportées à la liberté d'entreprendre (en ce sens : Cons. Const., 28 décembre 2000, *Loi de finances rectificative pour 2000*, déc. n° 2000-441 DC ; Cons. Const., 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, déc. n° 2009-599 DC).

21.

Cette interprétation s'impose d'autant plus que, si la Charte de l'environnement doit guider l'interprétation des engagements internationaux en matière d'environnement auxquels la France est partie (voir, en ce sens, l'article 10 de la Charte, et l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2003), son interprétation doit, réciproquement, se nourrir de ces engagements, « dans une logique d'intérêt commun à tous les peuples et de solidarité avec les générations futures » (*idem*).

Or, les **engagements internationaux de la France se caractérisent par l'affirmation claire, et plusieurs fois renouvelée, de la nécessité de lutter contre le changement climatique et d'atténuer les effets**, dont il résulte l'obligation pour les États d'adopter, et de mettre en œuvre, des mesures concrètes, permettant de contenir ce phénomène.

En particulier, il résulte de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992 – ayant fixé les objectifs devant être poursuivis par les États en matière de lutte contre le changement climatique – et de ses protocoles additionnels, que l'objectif « ultime » de la lutte contre le changement climatique est de « *stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique [...] dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable* » (article 2 de la CCNUCC).

À cet égard, l'Accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015, précise que cet objectif, visant à prévenir un changement climatique « dangereux », implique de contenir « *l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels [...] en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques* » (article 2 de l'Accord de Paris). Il insiste également sur la nécessité pour les États, d'une part, de **renforcer « les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques »** et de **promouvoir « la résilience à ces changements ainsi qu'un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire »** et, d'autre part, de **rendre « les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques »** (article 4 de la CCNUCC et article 2 b) de l'Accord de Paris).

De même, la CCNUCC fixe, en son article 3, certains principes fondateurs devant guider les États lorsqu'ils adoptent des mesures relatives à la lutte contre le changement climatique. Et parmi ces principes, figurent notamment la prise en compte de **l'intérêt des générations présentes et futures, en fonction de leurs responsabilités communes et de leurs capacités respectives – les pays développés devant être à l'avant-garde de la lutte contre le changement climatique –**, ainsi que la **nécessité d'adopter des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes du changement climatique et en limiter les effets néfastes**, étant précisé que ces mesures doivent être globales, s'étendre à toutes les sources, puits et réservoirs de GES, et s'appliquer à tous les secteurs économiques.

Ainsi, à la lumière de ces objectifs, auxquels la France a pleinement adhéré, l'obligation pesant sur les États doit s'apprécier comme une obligation de prendre des mesures tendant à contribuer effectivement à l'objectif « ultime » de prévenir un changement climatique « dangereux », notamment en limitant l'élévation de la température moyenne de la planète **nettement** en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels, et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels. Et dans ce cadre, les

pays développés, dont la France, ont accepté d'assumer une **responsabilité différenciée**, à l'avant-garde de la lutte contre le changement climatique.

Dans ces conditions, **l'obligation de vigilance environnementale**, issue de la Charte de l'environnement, doit être interprétée, au regard des engagements internationaux de la France, comme fondant **l'obligation de l'État de lutter contre le changement climatique**.

22.

Enfin, cette interprétation s'impose au regard du contenu même de la notion de vigilance.

En effet, celle-ci doit, d'abord, être rapprochée de l'obligation de prévention mise en œuvre en matière de police des déchets et de police des installations classées, qui suppose « *d'avoir été en capacité de prévenir un dommage causé à l'environnement, ou à la santé humaine* » (G. AUDRAIN-DEMEY, « Déchets », chron., Revue juridique de l'env., 2015-3, p. 506), et de ne pas avoir pris les mesures permettant d'empêcher la réalisation de ce dommage.

Ensuite, l'obligation de vigilance environnementale peut être rapprochée de ce que recouvre, en droit de la santé publique, l'obligation de prévention. Or, en la matière, le juge administratif retient que **l'incertitude scientifique ne peut justifier l'inertie de l'État face à un risque connu, même incertain** et, partant, considère qu'il incombe aux autorités publiques « *d'adopter les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer les dangers* » (en ce sens, voir : CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c. Consorts Botella*, req. n° 241152, Lebon p. 125 ; voir également, en ce sens CE, Ass., 9 avril 1993, *M. D.*, req. n° 138653, Lebon p. 110 ; CE, 9 novembre 2016, *Mme B.*, req. n° 393902, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Ainsi, l'interprétation de cette obligation doit être rapprochée du raisonnement suivi par le juge lorsqu'il fait application des principes de prévention et de précaution, respectivement consacrés, en matière environnementale, par les articles 3 et 5 de la Charte de l'environnement.

À cet égard, il est rappelé que les dispositions de l'article 3 de la Charte de l'environnement, qui constitutionnalisent le devoir de prévention, imposent au législateur et, dans le cadre défini par la loi, au pouvoir réglementaire, ainsi qu'aux autres autorités administratives, de définir les conditions de mise en œuvre de ce devoir et d'en garantir l'application, en vue de prévenir les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences (en ce sens : CE, 24 juillet 2009, *Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique (CRII-GEN)*, req. n° 305314, Lebon p. 294 ; CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req. n° 344522, Lebon). Tel que le relève la doctrine, « *il appartient [aux personnes publiques] non seulement d'adopter une réglementation imposant la prévention, mais également de respecter le principe dans toutes leurs activités. Leur devoir d'action doit en être renforcé, et passe par toutes sortes de modalités : des techniques de planification [...] à la délivrance d'autorisations, en passant par les outils financiers et fiscaux ou encore les mécanismes de responsabilité* » (S. CAUDAL, « Le devoir de prévention : une exigence fondamentale fortement dépendante du législateur », *Environnement*, n° 4, 2005, comm. 31). A défaut, la responsabilité du législateur peut être engagée.

De même, s'agissant du principe de précaution, le juge retient, de façon comparable, que les dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives, dans leurs domaines de compétence respectifs (en ce sens : CE, 19 juillet

2010, *Association du quartier Les Hauts de Choiseul*, req. n° 328687, Lebon p. 333). Et tel qu'il est jugé par le Tribunal de première instance de l'Union européenne, « le principe de précaution [...] impose aux autorités concernées de prendre, dans le cadre précis de l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par la réglementation pertinente, des mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels pour la santé publique, la sécurité et l'environnement, en faisant prévaloir les exigences liées à la protection de ces intérêts sur les intérêts économiques » (TPIUE, 16 septembre 2013, *Animal Trading Company (ATC) BV et autres c. Commission européenne*, aff. T-333/10, § 98). Concrètement, s'il ne s'agit pas « d'interdire toutes les activités pour lesquelles on n'aurait pas la certitude absolue qu'elles ne présentent aucun risque », le principe de précaution, tel que garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement, suppose néanmoins « d'imposer, dès lors que l'on n'a pas de certitude, une **démarche de prudence**, par l'adoption de mesures adéquates mais proportionnées au risque ». Partant, ce principe impose notamment « que le législateur prenne les **mesures positives** qui sont expressément prévues [par l'article 5 précité] », afin d'« organiser les conditions propres à rendre possible le respect du principe et sa mise en œuvre par les autorités publiques » (M. LASCOMBE, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, Dalloz, 2018, 8<sup>ème</sup> éd., comm. sous l'article 5 de la Charte de l'environnement).

Au surplus, le concept de vigilance est également défini, en droit international de l'environnement, comme un devoir de diligence (H. TRAN, « *Les obligations de vigilance des États Parties à la Convention européenne des droits de l'homme* », Préface de P. WACHSMANN, Bruylant, 2012, p. V ; Rapport de la cinquante-troisième session de la Commission du droit international, A.C.D.I., 2001, vol. II, deuxième partie, Doc. A/56/10, p. 155 et s., pp. 420-426), impliquant l'obligation pour l'État d'exercer pleinement ses compétences, en adoptant un cadre juridique permettant d'éviter la réalisation de dommages à l'environnement, qu'ils soient directement liés à l'action des personnes publiques ou résultent des agissements des personnes privées.

De ce point de vue, la Cour Internationale de Justice a pu juger que « le principe de prévention, en tant que règle coutumière, trouve son origine dans la diligence requise ("due diligence") de l'État sur son territoire », c'est-à-dire de « l'obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États » (CIJ, *Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, Recueil 1949, p. 22), dont il résulte que « l'État est tenu de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour éviter que les activités qui se déroulent sur son territoire, ou sur tout espace relevant de sa juridiction, ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État » (CIJ, 20 avril 2010, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, Recueil 2010, p. 14). Du reste, pour la Cour Internationale, la « diligence requise » implique nécessairement le devoir d'identifier et de prendre en compte les risques, afin de mieux prévenir les atteintes à l'environnement. Ainsi, la Cour fonde sur ce standard de « diligence requise » les **obligations d'information, d'évaluation et de prévention** face aux risques de dommages à l'environnement qui pèsent sur les États (CIJ, 16 décembre 2015, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)* et *Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, Recueil 2015, p. 665, § 104).

Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que l'obligation de vigilance environnementale, et la sanction de sa violation, s'imposent « non seulement en cas de réalisation d'un dommage à l'environnement [...] mais également en cas de risque de dommage » (K. FOUCHER, « La première application de la Charte de l'environnement par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la QPC : de l'inédit, de l'inutile et du flou », A.J.D.A., 2011, p. 1158).

Or, le changement climatique constitue une source, non seulement de dommages déjà causés à l'environnement et à la santé, mais également de risques de réalisation de tels dommages, tant sur

le territoire national que sur celui des autres États (voir *supra*), qui ne peuvent être ignorés par les autorités publiques.

Dès lors, l'obligation de vigilance en matière environnementale suppose que l'État adopte toutes les mesures nécessaires afin d'éviter la survenance de ces risques et, le cas échéant, de protéger efficacement l'environnement et la santé contre les effets du changement climatique.

23.

En définitive, pèse sur l'État, tant sur le fondement du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé que sur celui de son obligation de vigilance en matière environnementale, l'obligation d'adopter les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre le changement climatique et contribuer – autant que possible et, au minimum, à due proportion de la responsabilité différenciée que la France a accepté d'endosser en tant que pays industrialisé – à contenir l'ampleur du réchauffement planétaire.

A défaut d'une telle interprétation, les objectifs de la Charte de l'environnement ne pourraient être atteints.

24.

Une telle approche du rôle de l'État s'impose, ensuite, au regard des stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

(ii) L'obligation conventionnelle de lutte contre le changement climatique

25.

Si la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne consacre pas explicitement un droit à l'environnement ni, *a fortiori*, une obligation de lutter contre le changement climatique, cette obligation s'impose au regard de la protection par ricochet que la Cour européenne des droits de l'homme confère au droit à l'environnement<sup>38</sup>.

En effet, faisant application des principes garantis par les articles 2 et 8 de la Convention – consacrant, respectivement, le « *droit à la vie* » et le « *droit au respect de la vie privée et familiale* » –, la Cour européenne juge que la protection de la vie, de la santé, et de la vie privée et familiale suppose la protection de l'environnement, et met à la charge de l'État des obligations positives.

Ainsi, elle retient que le droit à la vie, garanti par l'article 2§1 de la Convention, astreint les États à « *prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de [leur] juridiction* » (Cour EDH, 9 juin 1998, *L.C.B. c. Royaume-Uni*, aff. n° 23413/94, § 36), et considère que cette obligation vaut pour l'ensemble des risques susceptibles de porter atteinte à la vie, y compris les risques environnementaux (en ce sens : Cour EDH, 30 novembre 2004, *Öneryıldız c. Turquie*, aff.

---

<sup>38</sup> En ce sens, voir notamment : F. HAUMONT, « Urgenda et la Convention européenne des droits de l'homme », *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n° 5, mai 2019, dossier 16.

n° 48939/99, § 89 et suiv.), ainsi que pour « toute activité, publique ou non, susceptible de mettre en jeu le droit à la vie » (Cour EDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva c. Russie*, aff. n° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02).

De même, la Cour européenne juge que les États ont l'obligation positive de prendre toutes les « mesures raisonnables et adéquates » (Cour EDH, 9 décembre 1994, *López Ostra c. Espagne*, aff. n° 16798/90, § 51) pour protéger les droits que les individus puisent dans l'article 8§1 de la Convention européenne (voir également : Cour EDH, 24 janvier 2019, *Cordella et autres c. Italie*, aff. n° 54414/13 et 54264/15). Or, cette obligation doit notamment trouver à s'appliquer lorsque sont en cause des atteintes à l'environnement, dès lors que « des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée » (Cour EDH, 9 décembre 1994, *López Ostra c. Espagne*, aff. n° 16798/90, § 51).

26.

Cette obligation positive pesant sur l'État est une « obligation de faire, [qui] permet de sanctionner l'inertie des pouvoirs publics » (F. SUDRE, « La Cour européenne des droits de l'homme et le principe de précaution, R.F.D.A., 2017, p. 1039). Elle comporte deux volets.

D'abord, elle contraint l'État à mettre en place un « cadre législatif et réglementaire visant à une prévention efficace des dommages à l'environnement et à la santé humaine », permettant d'assurer la protection de la vie et de la santé des habitants contre les risques environnementaux, qu'ils soient d'origine naturelle ou anthropique (en ce sens : Cour EDH, 30 novembre 2004, *Öneriyıldız c. Turquie*, aff. n° 48939/99 ; Cour EDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva c. Russie*, aff. n° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02). À ce titre, le juge européen considère, notamment, que l'État a le « devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant à une prévention efficace des dommages à l'environnement et à la santé humaine » (Cour EDH, 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, aff. n° 67021/01, § 88).

Ensuite, elle astreint l'État à prendre préventivement des **mesures d'ordre pratique** pour protéger l'individu dont la vie est menacée (en ce sens, voir : Cour EDH, 30 novembre 2004, *Öneriyıldız c. Turquie*, aff. n° 48939/99, § 90 ; Cour EDH, 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, aff. n° 67021/01, § 88 ; Cour EDH, 30 mars 2010, *Bacila c. Roumanie*, aff. 19234/04, § 61). Ainsi, lorsque des risques environnementaux emportent des effets nocifs pour la santé humaine et, notamment, une dégradation de la santé des personnes physiques, la Cour européenne juge que l'État a « l'obligation de prendre des mesures concrètes de prévention capables de protéger le bien-être des habitants et de leur garantir le droit de "jouir d'un environnement équilibré et respectueux de la santé" » (F. SUDRE, « La Cour européenne des droits de l'homme et le principe de précaution, R.F.D.A., 2017, p. 1039 ; voir également : Cour EDH, 30 mars 2010, *Bacila c. Roumanie*, aff. 19234/04, § 71).

À cet égard, si « toute menace présumée contre la vie n'oblige pas les autorités, au regard de la Convention, à prendre des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation », il en va différemment lorsqu'elles « savaient ou auraient dû savoir [...] qu'un ou plusieurs individus étaient menacés de manière réelle et immédiate dans leur vie [...], et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures qui, d'un point de vue raisonnable, auraient sans doute pallié ce risque » (Cour EDH, *Osman c. Royaume-Uni*, aff. n° 23452/94, § 115 et suiv.).

Du reste, le champ d'application de cette obligation positive est particulièrement étendu, puisque cette dernière doit trouver à s'appliquer non seulement face à des risques établis, mais également

face à des risques, sinon incertains, du moins hypothétiques (en ce sens : F. SUDRE, « La Cour européenne des droits de l'homme et le principe de précaution, R.F.D.A., 2017, p. 1039 ; voir également : Cour EDH, 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, aff. n° 67021/01, § 87-88).

Ainsi, dans un arrêt « *Di Sarno et autres c. Italie* » du 10 janvier 2012 (Cour EDH, 10 janvier 2012, *Di Sarno et autres c. Italie*, aff. n° 30765/08), la Cour a retenu une violation de l'article 8, du fait du manquement de l'État à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face à des risques « *potentiels* » (§ 113). Par suite, elle a jugé que, « *même en l'absence de la preuve d'un grave danger pour la santé des intéressés* » (§ 108), l'inertie de l'État constituait un manquement à son obligation positive.

27.

En application de ces principes, l'État est tenu, d'une part, de mettre en place un cadre législatif et réglementaire et, d'autre part, d'adopter des mesures d'ordre pratique, destinées à lutter efficacement contre le changement climatique.

En effet, celui-ci représente un risque global, sinon immédiat et direct, du moins hypothétique, pour le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale, garantis par la Convention (voir *supra*), ainsi qu'un risque d'atteintes graves et multiples à ces mêmes droits, dans un futur proche, en particulier si le réchauffement climatique se poursuit au-delà de 1,5 °C.

D'abord, force est de rappeler que l'impact du changement climatique sur le droit à la vie est clairement établi (cf. *supra*).

Ensuite, il importe de préciser que le changement climatique constitue un risque connu pesant sur le droit au respect de la vie privée et familiale, en ce qu'il expose la population française – métropolitaine comme ultramarine – à l'aggravation du danger météorologique, ainsi qu'à l'amplification des risques d'incendies, d'inondations et d'ouragans. À cet égard, il a été constaté une augmentation constante des feux de forêts depuis les années 1960. De même, certaines régions françaises – et, notamment, le bassin méditerranéen – sont de plus en plus exposées, du fait du changement climatique, au développement d'épisodes de précipitations extrêmes. Ces phénomènes devraient encore s'aggraver, en particulier dans le sud de la France, démultipliant les risques d'affaissement ou d'éboulement dans les zones urbanisées. De façon générale, la communauté scientifique estime que trois quarts des communes françaises sont exposées à au moins un aléa naturel susceptible d'être aggravé par le changement climatique – inondations, feux de forêt, tempêtes, cyclones, avalanches, mouvements de terrain, etc.<sup>39</sup>. Plus spécialement, le changement climatique contribue à l'élévation du niveau de la mer et aggrave le phénomène d'érosion côtière, exposant la population vivant sur le littoral – soit 7 millions de personnes en France métropolitaine et 2,75 millions dans les territoires d'outre-mer – à un risque significatif de submersion<sup>40</sup>.

Ces phénomènes, qui constituent une menace pour la vie, représentent également un risque pour la propriété des individus.

En définitive, au titre de l'article 2 et de l'article 8 de la Convention européenne, l'État est débiteur d'une obligation positive de lutte contre le changement climatique, impliquant l'adoption de mesures efficaces afin de protéger la vie, la santé et le cadre de vie des individus.

<sup>39</sup> V. BASTONE et Y. DE LA TORRE, *Étude préliminaire de l'impact du changement climatique sur les risques naturels à la Réunion*, BRGM, août 2011, doc. BRGM/RPC-59495-FR

<sup>40</sup> BRGM, « Risques littoraux et changement climatique », <https://fr.calameo.com/read/00571912196adaef6647a>

28.

En ce sens, et pour être complet, il est souligné que, dans l'affaire « *Urgenda* », la Cour d'appel de la Haye a explicitement reconnu que les articles 2 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales induisaient une « obligation de vigilance » – ou « *duty of care* » – de l'État en matière climatique (Court of Appeal The Hague, 9 octobre 2018, n° 200.178.245/01<sup>41</sup>).

Ainsi, la Cour d'appel a relevé qu'« *en application des articles 2 et 8 de la CEDH, le gouvernement a tout à la fois une obligation positive et négative au regard des intérêts protégés par ces articles, y compris l'obligation positive de prendre des actions concrètes pour prévenir des violations futures de ces intérêts.* »<sup>42</sup>, avant de conclure que « *l'État a manqué à son obligation de vigilance en application des Articles 2 et 8 de la CEDH en ne voulant pas réduire les émissions d'au moins 25% d'ici à fin 2020* »<sup>43</sup>.

Du reste, de nombreuses affaires développant une argumentation similaire sont également pendantes en Europe, en particulier en Allemagne<sup>44</sup>, Belgique<sup>45</sup>, Irlande<sup>46</sup>, et devant le Tribunal de l'Union européenne<sup>47</sup>.

29.

Enfin, l'obligation de lutter contre le changement climatique s'appuie sur un principe général du droit, portant sur le droit de vivre dans un système climatique soutenable.

**(iii) Un principe général du droit portant sur le droit de vivre dans un système climatique soutenable**

30.

Certes, ce principe général n'a pas encore été explicitement reconnu par le droit français.

Néanmoins, à l'instar des autres principes généraux du droit, il est en accord avec « *l'état général et l'esprit de la législation* », et résulte des « *exigences de la conscience juridique du temps et [de] celles de l'État de droit* » (R. CHAPUS, *Droit administratif général*, coll. Domat, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> éd. 2001, p. 95).

Ainsi, cette conscience juridique s'exprime, à l'échelle mondiale, dans la constitutionnalisation, par dix constitutions, d'une obligation de lutte contre les changements climatiques (voir, en ce sens :

---

<sup>41</sup> Disponible sur : <https://elaw.org/nl/urgenda.15>.

<sup>42</sup> Para. 41 de l'arrêt : « *Under Articles 2 and 8 ECHR, the government has both positive and negative obligations relating to the interests protected by these articles, including the positive obligation to take concrete actions to prevent a future violation of these interests.* »

<sup>43</sup> Para. 73 de l'arrêt : « *Based on this, the Court is of the opinion that the State fails to fulfil its duty of care pursuant to Articles 2 and 8 ECHR by not wanting to reduce emissions by at least 25% by end-2020.* »

<sup>44</sup> Traduction en anglais de la plainte disponible sur : <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/20181101-greenpeace-german-climate-case-summary-of-pleas.pdf>.

<sup>45</sup> Citation du 27 avril 2015 disponible sur : [https://affaire-climat.be/documents/affaire\\_climat\\_Citation\\_fr.pdf](https://affaire-climat.be/documents/affaire_climat_Citation_fr.pdf).

<sup>46</sup> Résumé de l'affaire disponible sur : <http://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>.

<sup>47</sup> Recours en date du 2 juillet 2018, disponible sur : <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/wp-content/uploads/2018/08/application-delivered-to-european-general-court.pdf>

Bolivie, article 407 de la Constitution de 2009 ; Côte d'Ivoire, Préambule de la Constitution de 2016 ; République Dominicaine, article 194 de la Constitution de 2015 ; Équateur, article 414 de la Constitution ; Népal, article 51 de la Constitution de 2015 ; Thaïlande, section 258 de la Constitution de 2017 ; Tunisie, article 45 de la Constitution de 2014 ; Venezuela, article 127 de la Constitution ; Viêt-Nam, article 63 de la Constitution ; Zambie, article 257 g) de la Constitution de 2016).

Elle s'est, en outre, concrétisée, en France, à la faveur d'un amendement au projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, qui prévoit l'inscription à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, de la mention selon laquelle la France « *agit pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre les changements climatiques* » (voir : <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-31562-amdt-852.pdf> ; numéro spécial « La Constitution face au changement climatique », *Revue Énergie, Environnement Infrastructure*, LexisNexis, décembre 2018, p. 9-50).

Enfin, cette conscience juridique, porteuse du principe général du droit de vivre dans un système climatique soutenable, se traduit à deux autres niveaux. Elle ressort, d'abord, de la reconnaissance textuelle de l'interdépendance de la lutte contre le changement climatique et du développement durable des sociétés humaines (a). Elle repose, ensuite, sur la relation explicitement établie entre l'existence d'un climat soutenable et la jouissance des droits de l'homme (b).

31.

(a) D'une part, il résulte d'un ensemble de textes que la réduction des émissions des GES est tendue vers un seul objectif : garantir aux générations actuelles et futures un climat soutenable, c'est-à-dire propice à l'épanouissement de la vie humaine.

32.

D'abord, force est de constater que les engagements internationaux de la France en matière environnementale sont univoques et se caractérisent, tous, par l'affirmation claire, et plusieurs fois renouvelée, de la nécessité de lutter contre le changement climatique en réduisant les émissions de GES, dans le but de maintenir un système climatique soutenable, c'est-à-dire propice au développement des sociétés humaines.

En ce sens, la Déclaration de Stockholm a, dès 1972, consacré l'obligation de maintenir un climat soutenable. Son Préambule énonce ainsi que « *défendre et améliorer l'environnement pour les générations présentes et à venir est devenu pour l'humanité un objectif primordial* » (Conférences des Nations Unies sur l'environnement et le développement, *Déclaration de Stockholm*, 5-16 juin 1972 §6). Plus encore, son premier principe affirme le « *devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures* » (*Déclaration de Stockholm*, Principe 1).

Dans le même esprit, la Charte mondiale de la nature, adoptée le 28 octobre 1982 par l'Assemblée générale des Nations Unies, a rappelé l'urgence de maintenir l'équilibre et la qualité de la nature et de conserver les ressources naturelles, nécessaires au développement des sociétés humaines.

Puis, la Déclaration de Rio des 3 et 4 juin 1992 a consacré le principe général de développement durable qui suppose, notamment, « *de réduire et [d']éliminer les modes de production et de consommation non*

*viables* » en vue de préserver les besoins des générations futures (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Déclaration de Rio, 3-4 juin 1992, Principe 8).

Par la suite, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), adoptée en 1992, a expressément reconnu l'existence d'un lien entre préservation de l'environnement et développement des sociétés humaines en affirmant, dès son premier principe, qu'« *il incombe aux parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures* ».

Enfin, le Protocole de Kyoto, signé le 11 décembre 1997, et l'Accord de Paris sur le climat, signé le 22 avril 2016, ont conforté cet objectif. En particulier, l'Accord de Paris l'a traduit par la nécessité de « *renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté* » (article 2), d'une part en consacrant la nécessité de contenir le réchauffement climatique nettement en dessous de 2 °C et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels (Accord de Paris, article 2) et, d'autre part, en mettant à la charge des États l'obligation de déterminer les contributions spécifiques qu'ils prévoient de réaliser pour parvenir à cet objectif (Accord de Paris, article 4).

Les institutions de l'Union européenne ont repris cet objectif à leur compte, en adoptant un ensemble de textes – Paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020 – fixant des objectifs de réduction des émissions de GES, en vue de limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale à 2°C à l'horizon 2020.

Plus largement, on relèvera que cet **objectif de préservation du système climatique**, dans l'intérêt des générations présentes et futures, qui se traduit par des objectifs chiffrés, repose sur un **consensus scientifique**, établissant le réchauffement maximal compatible avec l'existence d'un climat soutenable à 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle et, en tout état de cause, en-dessous de 2°C (**Production n° 5**). En effet, en cas de réchauffement de 2°C et, *a fortiori*, au-delà, il est établi que les conséquences pour la sécurité, le développement, voire la survie des sociétés humaines seraient dramatiques (**Production n° 5**).

En définitive, un **lien étroit unit, en droit international, la préservation de l'environnement et le développement des sociétés humaines**. Et la limitation du réchauffement climatique poursuit l'ambition de maintenir un climat soutenable, au bénéfice des générations présentes et futures.

Tel est également le cas en droit interne.

33.

En effet, le préambule de la Charte de l'environnement affirme non seulement l'étroite dépendance des sociétés humaines aux ressources et équilibres naturels, mais également l'impératif d'un développement durable, selon lequel « *les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* » (Charte de l'environnement, Préambule al. 7).

Plus largement, le droit constitutionnel de l'environnement reconnaît explicitement l'interdépendance entre l'existence d'un environnement équilibré, d'une part, et la protection de la santé et de la vie des individus, d'autre part (voir *supra*).

De même, le législateur a lié l'objectif de développement durable à la lutte contre le changement climatique.

Ainsi, l'article L. 110-1, III du Code de l'environnement dispose que « *l'objectif de développement durable [...] est recherché, de façon concomitante et cohérente, grâce [à] cinq engagements* », en tête desquels figure « *la lutte contre le changement climatique* ».

En outre, cet objectif s'appuie sur le **principe de solidarité écologique** consacré par l'article L. 110-1-II du même Code, qui permet de reconnaître « *la responsabilité de nos comportements vis-à-vis de la nature et à l'égard des autres êtres vivants, en particulier les plus vulnérables aux impacts du changement climatique* », mais aussi des générations futures (Avis CESE, Justice climatique : enjeux et perspectives pour la France, septembre 2016, p. 33). Or, tel que le relève la doctrine, ce principe, combiné au principe de fraternité – dont le Conseil constitutionnel a récemment reconnu la valeur constitutionnelle (Cons. Constit., 6 juillet 2018, *M. Cédric H. et autre [Délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger]*, déc. n° 2018-717/718 QPC) – ainsi qu'à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, « *pourrait justifier la promotion d'une nouvelle conception du vivre ensemble [...], fondement de la responsabilité et d'un devoir d'assistance de l'État face à la dégradation de l'environnement* » (M.-A. COHENDET et M. FLEURY, « Chronique de droit constitutionnel sur la charte de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2018/4 Volume 43, p. 768).

Par conséquent, il résulte tant du droit international que du droit interne que la lutte contre le changement climatique – qui se traduit comme une **obligation de maintenir un système climatique stable** – impose aux États d'adopter des politiques publiques visant à garantir un environnement propice au développement durable des sociétés humaines.

34.

**(b) D'autre part**, la reconnaissance d'un principe général consacrant le droit à un climat soutenable apparaît comme une **conséquence nécessaire de l'obligation faite à l'État de garantir la protection des droits de l'homme**.

35.

Une telle relation a d'abord été établie au niveau international, par plusieurs organes<sup>48</sup> et par la doctrine<sup>49</sup>.

Ainsi, le Conseil des droits de l'Homme a relevé, dans plusieurs de ses résolutions, que les effets du changement climatique « *ont une série d'incidences, [...] tant directes qu'indirectes, sur l'exercice effectif des droits de l'homme, notamment le droit à la vie, le droit à une nourriture suffisante, le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, le droit à un logement convenable, le droit à l'autodétermination, le droit à l'eau potable et à l'assainissement et le droit au développement* », avant d'insister sur la « *nécessité* »

---

<sup>48</sup> En ce sens, voir : CIEL, States' Human Rights Obligations in the Context of Climate Change, Synthesis, Note on the Concluding Observations and Recommendations on Climate Change Adopted by UN Human Rights Treaty Bodies (Jan 2018) : <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/01/HRTBs-synthesis-report.pdf> ; voir également : CIEL, States' Human Rights Obligations in the Context of Climate Change, 2019 Update (March 2019) : <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2019/03/HRTB-Feb.-2019-update-2019-03-25.pdf>.

<sup>49</sup> En ce sens, voir : K. DAVIES, S. ADELMAN, A. GREAR, C. I. MAGALLANES, T. KERNES, « The Declaration on Human Rights and Climate Change: a new legal tool for global policy change », 2017 : <https://www.elgaronline.com/view/journals/jhre/8-2/jhre.2017.02.03.xml>.

*pressante de continuer à remédier, dans l'optique des obligations des États en matière de droits de l'homme, aux conséquences défavorables des changements climatiques pour tous* » (Résolution A/HRC/32/L.34, 28 juin 2016 ; voir également : Résolution A/HRC/RES/18/22, 30 septembre 2011 ; Résolution A/HRC/RES/26/27, 23 juin 2014 ; Résolution A/HRC/29/15, 30 juin 2015 ; Résolution A/HRC/32/L.34, 28 juin 2016).

De même, le bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a pu inviter les États à appliquer, dans le cadre des négociations, politiques et mesures relatives au changement climatique, une approche fondée sur les droits de l'homme, et retenir que le respect de ces droits doit constituer l'un des principaux objectifs poursuivis par l'action climatique (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Applying a Human Rights-Based Approach to climate change negotiations, policies and measures », disponible sur : <http://hrbaportal.org/wp-content/files/InfoNoteHRBA1.pdf> ; voir également : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Key Messages on Human Rights and Climate Change », 2015 ; C. COURNIL et C. PERRUSO, « Réflexions sur "l'humanisation" des changements climatiques et la "climatisation" des droits de l'Homme. Émergence et pertinence », *La Revue des droits de l'homme*, 14, 2018).

Et, de façon comparable, le Comité des droits de l'homme a constaté dans son Observation générale n° 36 concernant le droit à la vie, en date du 30 octobre 2018, que « *l'obligation qu'ont les États parties de respecter et de garantir le droit à la vie vaut face à toute menace pouvant aboutir à la perte de la vie* » (Comité des droits de l'homme, *General Comment No.36 (2018) on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, 30 octobre 2018, CCPR/C/GC/36, § 7), avant de préciser que « *la mise en œuvre de l'obligation de respecter et de garantir le droit à la vie, et en particulier de vivre dans la dignité, dépend notamment des mesures prises par les États parties pour préserver l'environnement et le protéger contre les dommages, la pollution et le changement climatique causés par les acteurs publics et privés* », et d'inviter les États à « *veiller à l'utilisation durable des ressources naturelles, élaborer et appliquer des normes environnementales de fond, effectuer des évaluations des impacts sur l'environnement et consulter les États concernés sur les activités susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement* » (idem, § 62).

Surtout, cette reconnaissance d'une **interdépendance entre soutenabilité du climat et garantie des droits de l'homme** est au cœur de l'approche retenue par la Conférence des Parties depuis 2010. En ce sens, la Décision 1/CP.16 – adoptée à l'issue de la Conférence des Parties organisée à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010 – souligne, dès son préambule, que « *les Parties devraient pleinement respecter les droits de l'homme dans toutes les mesures ayant trait aux changements climatiques* » (Décision 1/CP.16, point 8). De même, le préambule de l'Accord de Paris rappelle que « *lorsqu'elles prennent des mesures face [aux] changements [climatiques], les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations* » (Accord de Paris, § 11).

Enfin, depuis 2017, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies estime qu'un État qui n'adopte pas de mesures adéquates pour lutter efficacement contre les changements climatiques viole le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (en ce sens : CESCR, *Concluding Observations on the fifth Periodic Report of Australia*, 23/06/2017, Doc. E/C.12/AUS/CO/5, § 11-12.).

36.

Au niveau régional, le droit de l'Union européenne reconnaît également l'existence d'un **lien entre soutenabilité du climat et garantie des droits de l'homme**.

À cet égard, il importe de relever que, parmi les droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, figure, notamment, la protection de l'environnement. Aux termes de son article 37, en effet, « *un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable* ».

Or, ce droit doit être interprété à la lumière du préambule de la Charte qui, après avoir rappelé la volonté de l'Union de « *promouvoir un développement équilibré et durable* », affirme la nécessité de « *renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques* », et précise que « *la jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures* ».

Compte tenu du lien ainsi établi entre promotion du développement durable et protection des droits fondamentaux, la protection de l'environnement apparaît à la fois comme un droit fondamental à part entière, et comme un **moyen de garantir les droits fondamentaux des générations actuelles et futures** (en ce sens, voir : A.-S. TABAU, « Les politiques européennes d'atténuation passées au crible des droits de l'Homme », in C. COURNIL et A.-S. TABAU, *Politiques climatiques de l'Union européenne et droits de l'Homme*, Bruylant, 2013, p.157-188 ; I. BUSCHEL, « Les politiques européennes d'adaptation et les droits de l'Homme », *ibid*, p. 189 et suiv.).

37.

Plus récemment, plusieurs juridictions nationales se sont prononcées en ce sens.

En particulier, une Cour pakistanaise a pu retenir que le retard de l'État dans la mise en œuvre du cadre réglementaire climatique destiné à diminuer les émissions de GES constituait une violation des droits fondamentaux des citoyens, engageant sa responsabilité (voir : *Leghari v. Federation of Pakistan*, W.P. No. 25501, Lahore High Court Sept. 4, 2015 ; *Leghari v. Federation of Pakistan*, W.P. No. 25501, Lahore High Court Sept. 14, 2015).

Dans le même sens, la Cour suprême de Colombie a considéré que les carences de l'État colombien en matière de lutte contre la déforestation étaient constitutives d'une violation du droit à la vie et du droit à un environnement sain, dès lors que les forêts constituent des espaces naturels indispensables à l'atténuation du changement climatique (voir : Corte Suprema de Justicia, 4 avril 2018, *25 jeunes v. Colombie*, STC4360-2018 ; voir également : F. Laffaille, « Le juge, l'humain et l'Amazonie. Le constitutionnalisme biocentrique de la Cour suprême de Colombie (5 avril 2018) », R.J.E., vol. 43, n° 3, pp. 549-563).

Enfin, suivant un raisonnement comparable, la Cour de district d'Oslo a pu considérer, dans une décision du 4 janvier 2018, que l'argumentation présentée devant elle par les requérants – fondée sur une violation des droits de l'homme du fait du changement climatique – était opérante, quand bien même elle n'était, en l'espèce, pas fondée (Oslo District Court, 4 janvier 2018, *Greenpeace Norden et Natur og Ungdom vs Staten ved Olje*).

Surtout, dans l'affaire « *Urgenda* », la Cour d'appel de la Haye a explicitement retenu l'existence du lien entre lutte contre le changement climatique et protection des droits de l'homme en consacrant, sur le fondement des articles 2 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, une « obligation de vigilance » – ou « duty of care » – de l'État en matière climatique (Court of Appeal The Hague, 9 octobre 2018, n° 200.178.245/01<sup>50</sup>).

Et, pour être complet, il est précisé qu'une argumentation similaire est également développée dans une affaire actuellement pendante devant la Cour Suprême des États-Unis (voir : *Kelsey Cascade Rose Juliana v. the United States of America*, E. Gebre, « L'affaire Juliana et al. c. États-Unis et al. coordonnée par l'association Our Children's Trust : enjeux et perspectives », in C. CURNIL et L. VARISON (dir.), *Les procès climatiques : du national à l'international*, Ed. Pédone, 2018).

38.

En définitive, il apparaît que la lutte contre le changement climatique repose sur la garantie d'un « climat soutenable », qui constitue une exigence préalable à la promotion du développement durable, ainsi qu'à la jouissance des droits de l'homme pour les générations actuelles, comme pour les générations futures.

Dans ces conditions, l'existence d'un principe général du droit consacrant le droit de vivre dans un système climatique soutenable résulte tant de l'état général du droit que de l'esprit de la législation, et s'impose au regard des exigences de la conscience juridique du temps, et de l'État de droit.

Ce principe général du droit s'impose aux autorités administratives qui doivent, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues par la loi, veiller à le respecter.

39.

Au-delà de cette obligation générale, issue de la Charte de l'environnement, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe général du droit relatif au droit de chacun de vivre dans un système climatique soutenable, des obligations spécifiques pèsent sur l'État en matière de lutte contre le changement climatique.

## **I.B S'agissant des obligations spécifiques de lutte contre le changement climatique**

40.

Aux termes de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992, l'État français a pris l'engagement de mettre en place « *des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes* » (article 3).

Par la suite, il s'est également engagé à prendre sa part au triple objectif de l'Accord de Paris, consistant à :

- contenir « *l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à*

---

<sup>50</sup> Disponible sur : <https://elaw.org/nl.urgenda.15>.

*1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques » (article 2 a) ;*

- *renforcer « les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire » (article 2 b) ;*
- *rendre « les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques » (article 2 c).*

Du reste, ces engagements internationaux ont été déclinés en droit de l'Union européenne, ainsi qu'en droit interne.

Ils consacrent deux types d'obligations et d'engagements en matière de lutte contre le changement climatique, qui sont interdépendants et complémentaires : des mesures d'atténuation du changement climatique (**I.B.1**) et des mesures d'adaptation (**I.B.2**).

### **I.B.1 Les obligations et objectifs spécifiques de l'État en matière d'atténuation du changement climatique**

41.

En droit de l'Union européenne, à la suite de la communication de la Commission européenne de 2007 reconnaissant l'urgence d'intervenir pour circonscrire le changement climatique<sup>51</sup>, le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007<sup>52</sup> a adopté de premiers objectifs chiffrés, dits « 3x20 », qui visent, à l'horizon 2020, à réduire de 20% les émissions de GES en 2020 par rapport à leur niveau de 1990, à accroître de 20% l'efficacité énergétique par rapport à la trajectoire tendancielle, et à porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique.

À partir de 2009, ces objectifs ont été déclinés dans les instruments législatifs spécifiques du Paquet Énergie Climat 2020, qui fixent aux États membres des objectifs à atteindre à l'horizon 2020 pour permettre à l'Union européenne d'atteindre ses propres objectifs, et, notamment :

- la Décision n°406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 ;
- la Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE ;

---

<sup>51</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions, 10 janvier 2007, « Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà » : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0002&from=EN>.

<sup>52</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7224-2007-REV-1/fr/pdf>.

- la Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

Et les objectifs pour 2030 sont contenus dans les nouveaux instruments du Paquet Énergie Climat 2030.

42.

En droit interne, les objectifs et engagements spécifiques de la France en matière de lutte contre le changement climatique ont été principalement introduits par :

- la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « loi Grenelle I ») ;
- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « loi Grenelle II ») ;
- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour une croissance verte (dite « LTECV ») ;
- les décrets d'application de ces lois et, notamment, le décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone (dit « décret SNBC ») et le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie (dit « décret PPE ») ;
- la stratégie nationale bas-carbone (dite « SNBC ») adoptée par le décret SNBC (**Production n° 17**), et la programmation pluriannuelle de l'énergie (dite « PPE ») adoptée par le décret PPE (**Production n° 18**), ainsi que les différents volets qui y sont annexés<sup>53</sup>.

Du reste, il est précisé que ces derniers instruments sont en cours de révision. Ainsi, l'État a récemment publié un nouveau projet de SNBC (**Production n° 19**), et un nouveau projet de PPE (**Production n° 20**).

43.

Les principaux objectifs et engagements figurant dans ces textes concernent la réduction des émissions de GES de la France (**(i)**), la réduction de la consommation énergétique (**(ii)**), le développement des énergies renouvelables (**(iii)**), l'adoption de mesures sectorielles (**(iv)**) et la mise en œuvre de mesures d'évaluation et de suivi (**(v)**).

---

<sup>53</sup> Notamment : Volet maîtrise de la demande d'énergie, Volet Offre, Volets Sécurité d'approvisionnement – infrastructures, Stratégie développement mobilité propre, Volet Iles du Ponant ; disponibles sur <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/programmations-pluriannuelles-lenergie-ppe>.

(i) En matière de réduction des émissions de GES

44.

Au titre du droit de l'Union européenne, la France est tenue, en application de la Décision n° 406/2009/CE – et, notamment, de son Annexe II – de réduire ses émissions de GES pour les secteurs non inclus dans le système d'échange de quotas d'émissions européens<sup>54</sup> de 14 % à l'horizon 2020 par rapport aux niveaux d'émission de 2005.

Le Règlement 2018/842/UE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013, porte cet objectif à 37 % pour 2030, par rapport aux niveaux d'émission de 2005.

Ceci posé, force est de constater que ces limites, d'ores et déjà contraignantes, ne peuvent, en tout état de cause, constituer que des valeurs minimales.

À cet égard, il importe de souligner que l'objectif assigné à la France, d'une réduction de ses émissions de GES de 14 % pour 2020, a été fixé au regard d'un objectif global, consistant à réduire les émissions de GES dans l'Union européenne d'au moins 20 % d'ici 2020. Or, cet objectif constitue lui-même un minimum insuffisant au regard des engagements internationaux de l'Union, visant à limiter le réchauffement planétaire « *nettement en-dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels* » (article 2 de l'Accord de Paris)<sup>55</sup>. Ainsi, la Commission européenne estimait déjà, dans sa communication de 2007, qu'un objectif de réduction des émissions de GES des pays développés de 30 % – par rapport à leur niveau de 1990 – d'ici 2020 était « *nécessaire pour limiter la hausse des températures de la planète à 2 degrés Celsius* »<sup>56</sup>. Et, de la même manière, les rapports les plus récents confirment que les objectifs de réduction d'émissions que se sont fixés les États, y compris à l'horizon 2030, sont largement insuffisants<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Le système d'échange des quotas d'émissions (« SEQUE » ou « ETS » pour Emission Trading System) pour les installations les plus émettrices est régulé par la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté.

<sup>55</sup> À cet égard, le rapport de 2018 des Nations Unies sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émission (dit « Emission Gap Report 2018 ») et le rapport du GIEC de 2018 (Production n°5, p. 14) mettent en évidence la nécessité d'une réduction des émissions de GES mondiales d'environ 45 % en 2030 par rapport à 2010, pour ne pas dépasser la barre des 1,5°C.

<sup>56</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions, 10 janvier 2007, « Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà » : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0002&from=EN>. En ce sens, voir également le préambule de la Décision n°406/2009/CE, dont il ressort que : « *Les pays développés, y compris les États membres de l'Union, devraient continuer à montrer la voie en s'engageant à réduire collectivement d'ici à 2020 leurs émissions de gaz à effet de serre de 30 % environ par rapport à 1990* ».

<sup>57</sup> En particulier, le rapport de 2018 des Nations Unies sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émission (dit « Emission Gap Report 2018 ») et le rapport du GIEC de 2018 (Production n°5, p. 14) mettent en évidence la nécessité d'une réduction des émissions de GES mondiales d'environ 45 % en 2030 par rapport à 2010, alors que l'Union européenne ne s'est engagée qu'à une baisse de 37% par rapport à 1990.

45.

En droit interne, les objectifs de réduction à long terme des émissions de GES de la France ont été introduits par la loi Grenelle I, dont l'article 2 dispose que :

*« La lutte contre le changement climatique est placée au premier rang des priorités. Dans cette perspective, est confirmé l'engagement pris par la France de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 en réduisant de 3 % par an, en moyenne, les rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, afin de ramener à cette échéance ses émissions annuelles de gaz à effet de serre à un niveau inférieur à 140 millions de tonnes équivalent de dioxyde de carbone ».*

Par la suite, la LTECV a fixé l'objectif « de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 » (article 1, III, codifié à l'article L. 100-4 du Code de l'énergie).

S'agissant des objectifs de réduction des émissions de GES à plus court terme, elle précise que la trajectoire pour atteindre les objectifs 2030 et 2050 « est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement [...] » (article 1, III de la LTECV, codifié à l'article L. 100-4 du Code de l'énergie).

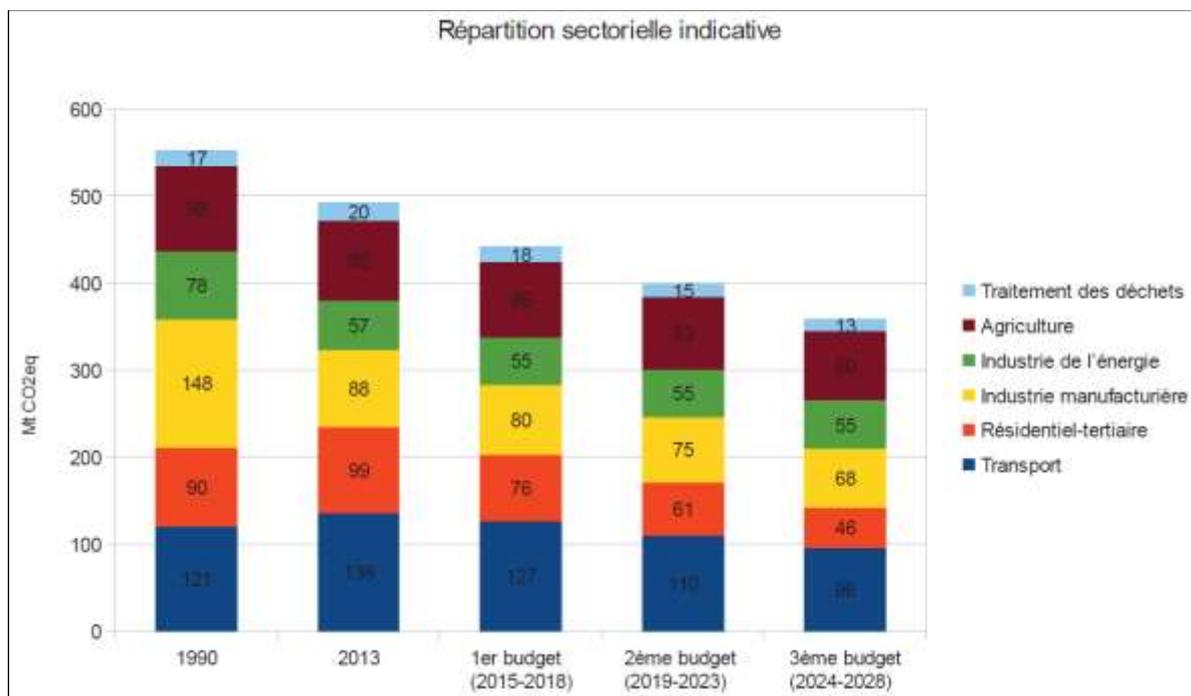
Et l'article L. 222-1 A du Code de l'environnement, issu de l'article 173 de la LTECV, prévoit que :

*« Pour la période 2015-2018, puis pour chaque période consécutive de cinq ans, un plafond national des émissions de gaz à effet de serre dénommé "budget carbone" est fixé par décret ».*

En application de ces dispositions, l'article 2 du décret SNBC a fixé les premiers budgets carbone de la France, en ces termes :

*« Les budgets carbone des périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028 sont fixés respectivement à 442, 399 et 358 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an, à comparer à des émissions annuelles en 1990, 2005 et 2013 de, respectivement, 551, 556 et 492 Mt de CO<sub>2</sub>eq ».*

Ces plafonds globaux ont ensuite été déclinés par la SNBC selon des objectifs sectoriels indicatifs, répartis de la manière suivante (**Production n° 17**) :



Enfin, s'agissant du secteur des transports, la loi Grenelle I a prévu un objectif spécifique, consistant à « réduire [...] les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990 » (article 10, I).

Du reste, il est précisé que les instruments législatifs et réglementaires susvisés identifient plusieurs leviers et mesures transversales et sectorielles à mettre en œuvre pour assurer le respect des objectifs de réduction des émissions de GES et des plafonds carbone (voir *infra*).

## (ii) En matière d'efficacité énergétique

46.

La baisse de la consommation énergétique et, partant, l'amélioration de l'efficacité énergétique, est un facteur crucial pour permettre de diminuer les émissions de GES.

Ainsi, l'Union européenne s'est fixée, dans le cadre du Paquet Énergie Climat, un objectif de réduction de sa consommation énergétique globale de 20 % à l'horizon 2020 par rapport à la trajectoire tendancielle. En ce sens, l'article 1<sup>er</sup> de la Directive 2012/27/UE dispose que :

*« La présente directive établit un cadre commun de mesures pour la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union en vue d'assurer la réalisation du grand objectif fixé par l'Union d'accroître de 20 % l'efficacité énergétique d'ici à 2020 et de préparer la voie pour de nouvelles améliorations de l'efficacité énergétique au-delà de cette date ».*

Dans ce cadre, la Directive 2012/27/UE impose notamment aux États membres de se fixer un objectif indicatif national d'efficacité énergétique à l'horizon 2020 (article 3), et d'adopter une série

de mesures impératives pour améliorer l'efficacité énergétique, en particulier en matière de rénovation des bâtiments (articles 4 et 5), d'achats des organismes publics (article 6), d'obligations pesant sur les fournisseurs d'énergie (article 7) et de promotion d'audits énergétique de haute qualité pour les clients finals (article 8).

47.

En application de l'article 3 de la Directive, la France s'est fixée le double objectif de réduire sa consommation énergétique à 131,4 Mtep d'énergie finale<sup>58</sup> et 219,9 Mtep d'énergie primaire<sup>59</sup> en 2020, hors transport aérien international et usages non énergétiques (**Production n° 21**, p. 6).

En outre, l'article 5 de la loi Grenelle I a prévu un objectif de réduction de la consommation énergétique des bâtiments existants d'au moins 38% d'ici à 2020, par rapport à 2009.

Afin de contribuer à l'atteinte des objectifs européens et français, le décret PPE du 27 octobre 2016 fixe des objectifs chiffrés en matière de réduction de la consommation finale d'énergie globale, et de réduction de la consommation d'énergie primaire fossile par rapport à 2012 (voir également : **Production n° 18**). Aux termes de son article 2 :

*« I. - Les objectifs de réduction de la consommation d'énergie primaire fossile par rapport à 2012 sont les suivants :*

- pour le gaz naturel : - 8,4 % en 2018 et - 15,8 % en 2023 ;*
- pour le pétrole : - 15,6 % en 2018 et - 23,4 % en 2023 ;*
- pour le charbon : - 27,6 % en 2018 et - 37 % en 2023.*

*II. - L'objectif de réduction de la consommation finale d'énergie par rapport à 2012 est de - 7 % en 2018 et de - 12,6 % en 2023 ».*

Et pour atteindre ces objectifs, la Directive 2012/27/UE et le droit français ont identifié diverses mesures à mettre en œuvre, en matière notamment de rénovation des bâtiments et d'efficacité énergétique des véhicules (voir *infra*).

### (iii) En matière d'énergies renouvelables

48.

La croissance des énergies renouvelables en remplacement des énergies les plus émettrices de GES constitue un autre levier essentiel pour permettre aux États de réduire leurs émissions de GES, tout en limitant leur dépendance vis-à-vis des énergies fossiles – en particulier, pétrole et gaz – et de l'énergie nucléaire.

---

<sup>58</sup> D'après l'article 2.3) de la Directive 2012/27/UE, la « consommation d'énergie finale » désigne « la somme des consommations d'énergie de l'industrie, des transports, du secteur résidentiel, du secteur tertiaire et de l'agriculture. Sont exclues la consommation du secteur de la transformation de l'énergie et celle de l'industrie énergétique proprement dite ».

<sup>59</sup> D'après l'article 2.2) de la Directive 2012/27/UE, la « consommation d'énergie primaire » désigne « la consommation intérieure brute, à l'exclusion des utilisations non énergétiques ».

Sur la base de ce constat, l'Union européenne s'est assigné l'objectif de porter à 20 % la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans sa consommation totale d'énergie d'ici à 2020. Et pour atteindre cet objectif, la Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil a fixé des objectifs nationaux contraignants.

En ce sens, son article 3, intitulé « *Objectifs contraignants nationaux globaux et mesures concernant l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables* », dispose que :

*« Chaque État membre veille à ce que la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables [...] dans sa consommation finale d'énergie en 2020 corresponde au minimum à son objectif national global en ce qui concerne la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables pour l'année 2020, comme le prévoit le tableau figurant dans la partie A de l'annexe I, troisième colonne. Ces objectifs contraignants nationaux globaux sont cohérents avec l'objectif d'une part d'au moins 20 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de la Communauté d'ici à 2020. Pour faciliter la réalisation des objectifs visés dans le présent article, chaque État membre promeut et encourage l'efficacité énergétique et les économies d'énergie. [...] ».*

Pour la France, l'objectif pour la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute en 2020 a été fixé à 23 % (Annexe I à la Directive 2009/28/CE).

En application de cette Directive, l'État a transmis à la Commission, en 2010, son Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables, dans lequel il déclinait ses objectifs annuels et sectoriels – sous la forme d'une « *trajectoire indicative pour l'énergie produite à partir de sources renouvelables* » –, en vue d'atteindre l'objectif global de 23 % en 2020 (**Production n° 16**, p. 12)

49.

La loi Grenelle I a transposé l'objectif de 23 % en droit interne. La LTECV l'a complété, en fixant un **objectif de 32 % pour 2030**.

Désormais, l'article L. 100-4, I du Code de l'énergie dispose ainsi que :

*« La politique énergétique nationale a pour objectifs : [...] »*

*4° De porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 ; à cette date, pour parvenir à cet objectif, les énergies renouvelables doivent représenter 40 % de la production d'électricité, 38 % de la consommation finale de chaleur, 15 % de la consommation finale de carburant et 10 % de la consommation de gaz ».*

Et l'article 3 du décret PPE du 27 octobre 2016 fixe des **objectifs spécifiques pour 2018 et 2023**, en matière de progression de la part de l'énergie renouvelable dans la consommation énergétique de certains secteurs, et de développement de la production d'électricité d'origine renouvelable par source d'énergie.

(iv) En matière de mesures sectorielles

a) Dans le secteur des transports

50.

**Dans le secteur des transports**, l'article 11 de la loi Grenelle I dispose que :

*« Pour le transport des marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime, et plus particulièrement du cabotage, revêt un caractère prioritaire. A cet effet, l'État accordera, en matière d'infrastructures, une priorité aux investissements ferroviaires, fluviaux et portuaires, tout en tenant compte des enjeux liés au développement économique et à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Il soutiendra le développement des trafics massifiés de fret ferroviaire et fluvial, du transport combiné ferroviaire, fluvial et maritime, des autoroutes ferroviaires et des autoroutes de la mer.*

*Les moyens dévolus à la politique des transports de marchandises sont mobilisés pour faire évoluer la part modale du non-routier et non-aérien de 14 % à 25 % à l'échéance 2022. En première étape, le programme d'action permettra d'atteindre une croissance de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien d'ici à 2012. Cette augmentation sera calculée sur la base de l'activité fret enregistrée en 2006. [...]*

*II. — La politique durable des transports donne la priorité en matière ferroviaire au réseau existant. Cette priorité s'appuie d'abord sur sa régénération, puis sur sa modernisation [...] ».*

Plus spécifiquement, s'agissant des véhicules particuliers, la loi Grenelle I a prévu l'adoption de mesures destinées à réduire les émissions de GES, les pollutions et les nuisances. En ce sens, son article 13 prévoit que :

*« I. — [...] L'État se fixe comme objectif de ramener les émissions moyennes de dioxyde de carbone de l'ensemble du parc des véhicules particuliers en circulation de 176 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre à 120 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre en 2020 avec notamment la mise en place d'écopastilles. Des objectifs similaires en proportion devront être atteints pour les véhicules utilitaires et les motocycles. Les véhicules de collection ne sont pas concernés par cette obligation de respect d'un seuil d'émission de dioxyde de carbone, ni par l'écopastille.*

*La France s'engage à défendre l'objectif communautaire de 120 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre d'ici à 2012 pour les véhicules particuliers neufs. L'État étudiera la mise en place de la modulation du tarif des péages autoroutiers en fonction de plages horaires, du taux d'occupation des véhicules et de leur niveau d'efficacité énergétique.*

*L'État soutient et promeut les innovations technologiques réduisant la pollution et la consommation des véhicules, en veillant à ce que ces innovations concourent également à la réduction des polluants locaux, comme les particules ou les oxydes d'azote. Il mettra en œuvre un programme de recherche en faveur du développement industriel des véhicules propres et économes. Il favorisera les recherches sur des véhicules utilisant des matériaux plus sûrs et plus légers. [...] ».*

Dans le même sens, l'article 36 de la LTECV dispose que :

*« I. - Le développement et le déploiement des transports en commun à faibles émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques constituent une priorité tant au regard des exigences de la transition énergétique que de la nécessité d'améliorer le maillage et l'accessibilité des territoires.*

*En zone périurbaine et insulaire notamment, la politique nationale des transports encourage le développement d'offres de transport sobres et peu polluantes, encourage le report modal, lutte contre l'étalement urbain et favorise le développement du télétravail.*

*Le développement de véhicules à très faibles émissions sur leur cycle de vie est un enjeu prioritaire de la politique industrielle nationale et est encouragé, notamment, par des facilités de circulation et de stationnement, par l'évolution du bonus-malus et en faisant de l'objectif national de 2 litres aux 100 kilomètres la norme de référence.*

*Pour le transport des personnes, l'État encourage le report modal du transport routier par véhicule individuel vers le transport ferroviaire, les transports collectifs routiers et les transports non motorisés.*

*Pour le transport des marchandises, l'État accorde, en matière d'infrastructures, une priorité aux investissements de développement du ferroviaire, des voies d'eau et des infrastructures portuaires. Il soutient le développement des trafics de fret fluvial et ferroviaire, encourageant ainsi le report modal nécessaire pour réduire le trafic routier ».*

Et l'article 37 de la LTECV, codifié aux articles L. 224-7 et L. 224-8 du Code de l'environnement et L. 318-1 du Code de la route, prévoit, d'une part, le renforcement de l'acquisition et de l'utilisation, par l'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements, de « véhicules à faibles émissions » et, d'autre part, l'adoption de mesures destinées à favoriser les « véhicules à très faibles émissions » – étant précisé que ledit article 37 a renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les critères de définition de ces catégories de véhicules.

En définitive, ces dispositions prévoient l'obligation pour l'État d'adopter des mesures destinées, d'une part, à **favoriser le report modal vers des modes de transport non carbonés** et, d'autre part, à **réduire les émissions de GES du parc automobile** en favorisant, notamment, le développement des véhicules propres.

#### ***b) Dans le secteur du bâtiment***

51.

**Dans le secteur du bâtiment**, qui représente 44 % de l'énergie consommée en France, la loi a prévu plusieurs leviers d'action consistant, notamment, en **l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments**, à travers la **rénovation du parc existant**.

En ce sens, l'article 3 de la loi Grenelle I dispose que :

*« Le secteur du bâtiment, qui consomme plus de 40 % de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions nationales de gaz à effet de serre, représente le principal gisement d'économies d'énergie exploitable immédiatement. Un plan de rénovation énergétique et thermique des bâtiments existants et de réduction des*

*consommations énergétiques des constructions neuves, réalisé à grande échelle, réduira durablement les dépenses énergétiques, améliorera le pouvoir d'achat des ménages et contribuera à la réduction des émissions de dioxyde de carbone. Cette amélioration implique le développement et la diffusion de nouvelles technologies dans la construction neuve et la mise en œuvre d'un programme de rénovation accélérée du parc existant, en prenant systématiquement en compte l'objectif d'accessibilité aux personnes présentant un handicap au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ».*

Son article 5 ajoute que :

*« L'État se fixe comme objectif de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020. A cette fin, l'État se fixe comme objectif la rénovation complète de 400 000 logements chaque année à compter de 2013 [...] ».*

L'article 3 de la LTECV a rehaussé cet objectif, en portant à « 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes », le nombre de logements que « la France se fixe comme objectif de rénover énergétiquement ».

En outre, afin d'organiser, dans les territoires, l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements, d'assurer l'information des consommateurs, et de les assister dans l'élaboration de leurs projets de rénovation, l'article 22 LTECV a prévu la création d'un « service public de la performance énergétique de l'habitat », s'appuyant sur « un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique » (article L. 232-2 du Code de l'énergie).

52.

Plus spécifiquement, s'agissant des bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public, l'article L. 111-10-3 du Code de la construction et de l'habitation, créé par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, prévoit une obligation de travaux spécifique, tout en renvoyant à l'intervention d'un décret en Conseil d'État le soin de déterminer la nature et les modalités de mise en œuvre de cette obligation.

Aux termes de cet article, dans sa rédaction issue de l'article 17 de la LTECV du 17 août 2015 :

*« Des travaux d'amélioration de la performance énergétique sont réalisés dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public dans un délai de huit ans à compter du 1er janvier 2012. Cette obligation de rénovation est prolongée par périodes de dix ans à partir de 2020 jusqu'en 2050 avec un niveau de performance à atteindre renforcé chaque décennie, de telle sorte que le parc global concerné vise à réduire ses consommations d'énergie finale d'au moins 60 % en 2050 par rapport à 2010, mesurées en valeur absolue de consommation pour l'ensemble du secteur.*

*Un décret en Conseil d'État détermine la nature et les modalités de cette obligation de travaux, applicable pour chaque décennie, notamment les caractéristiques thermiques ou la performance énergétique à respecter, en tenant compte de l'état initial et de la destination du bâtiment, de contraintes techniques exceptionnelles, de l'accessibilité des personnes handicapées ou à mobilité réduite ou de nécessités liées à la conservation du patrimoine historique. Il précise également les conditions et les modalités selon lesquelles le constat du respect de l'obligation de travaux est établi et publié en annexe aux contrats de vente et de location. Le décret en Conseil d'État applicable pour la décennie à venir est publié au moins cinq ans avant son entrée en vigueur ».*

Enfin, s'agissant des bâtiments des grandes entreprises, le droit de l'Union européenne a prévu la réalisation d'audits énergétiques, destinés à « *acquérir une connaissance adéquate des caractéristiques de consommation énergétique d'un bâtiment ou d'un groupe de bâtiments, d'une activité ou d'une installation industrielle ou commerciale ou de services privés ou publics, de déterminer et de quantifier les économies d'énergie qui peuvent être réalisées d'une façon rentable, et de rendre compte des résultats* » (directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012).

Ainsi, l'article 8 de la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 dispose que :

*« 4. Les États membres veillent à ce que les entreprises qui ne sont pas des PME fassent l'objet d'un audit énergétique effectué de manière indépendante et rentable par des experts qualifiés et/ou agréés ou mis en œuvre et supervisé par des autorités indépendantes en vertu de la législation nationale, au plus tard le 5 décembre 2015, puis tous les quatre ans au minimum à partir du dernier audit énergétique.*

*5. Les audits énergétiques sont réputés respecter les exigences prévues au paragraphe 4 lorsqu'ils sont effectués de manière indépendante, sur la base de critères minimaux fondés sur l'annexe VI, et mis en œuvre dans le cadre d'accords volontaires conclus entre des organisations de parties intéressées et un organisme désigné et supervisés par l'État membre concerné ou d'autres organes auxquels les autorités compétentes ont délégué la responsabilité en la matière, ou par la Commission ».*

Et l'annexe VI de la directive, qui définit les lignes directrices des audits énergétiques, ajoute que ces derniers doivent être « *proportionnés et suffisamment représentatifs pour permettre de dresser une image fiable de la performance énergétique globale et de recenser de manière sûre les possibilités d'amélioration les plus significatives* ».

À cet égard, la note d'orientation de la Commission sur l'article 8 précité précise que « *le principe de proportionnalité suppose de vérifier qu'une mesure ou des moyens législatifs ou administratifs soient appropriés et nécessaires à la concrétisation ou la réalisation d'objectifs donnés* » (Commission européenne, « *Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Article 8 : Energy audits and energy management systems* », SWD/2013/0447, p. 7 ; voir également : Commission européenne, « *Communication de la Commission au Parlement européenne et au Conseil mettant en œuvre la directive sur l'efficacité énergétique – lignes directrices de la Commission* », COM/2013/0762).

En définitive, l'audit doit permettre de dresser une image fiable de la performance énergétique globale des bâtiments des entreprises, et de recenser de manière sûre les possibilités d'amélioration les plus significatives.

Les dispositions de l'article 8 précité ont été transposées en droit français par la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, aux articles L. 233-1 et suivants du Code de l'énergie. Aux termes de l'article L. 233-1 :

*« Les personnes morales immatriculées au registre du commerce et des sociétés ainsi que les personnes morales de droit privé mentionnées à l'article L. 612-1 du code de commerce dont le total du bilan, le chiffre d'affaires ou les effectifs excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État sont tenues de réaliser, tous les quatre ans, un audit énergétique satisfaisant à des critères définis par voie réglementaire, établi de manière indépendante par des auditeurs reconnus compétents, des activités exercées par elles en France ».*

c) Dans le secteur de l'agriculture

54.

**Dans le secteur de l'agriculture**, qui représente près de 20 % des émissions de GES, l'article 31 de la loi Grenelle I du 3 août 2009 prévoit le développement d'une agriculture bas-carbone, visant à contribuer à la réduction mondiale des émissions de GES. A cet effet, il identifie un certain nombre de mesures et d'actions devant être mises en œuvre par l'État.

Ainsi, l'article 31 dispose que :

*« La vocation première et prioritaire de l'agriculture est de répondre aux besoins alimentaires de la population, et ce de façon accentuée pour les décennies à venir. Le changement climatique, avec ses aléas et sa rapidité, impose à l'agriculture de s'adapter, de se diversifier et de contribuer à la réduction mondiale des émissions de gaz à effet de serre. Pour cela, il est indispensable de préserver les surfaces agricoles, notamment en limitant leur consommation et leur artificialisation. [...]*

*A cet effet, les objectifs à atteindre sont :*

*a) De parvenir à une production agricole biologique suffisante pour répondre d'une manière durable à la demande croissante des consommateurs et aux objectifs de développement du recours aux produits biologiques dans la restauration collective publique ou à des produits saisonniers à faible impact environnemental, eu égard à leurs conditions de production et de distribution. Pour satisfaire cette attente, l'État favorisera la production et la structuration de cette filière pour que la surface agricole utile en agriculture biologique atteigne 6 % en 2012 et 20 % en 2020. [...]*

*L'État agira par une combinaison d'actions : l'encadrement des professions de distributeur et d'apporteur de produits phytopharmaceutiques par des exigences en matière de formation, d'identification ou de séparation des activités de vente et de conseil, dans le cadre d'un référentiel vérifiable d'enregistrement et de traçabilité des produits ; un renforcement des crédits d'impôt et des aides budgétaires pour aider les agriculteurs à développer l'agriculture biologique ; des instructions données à ses services en matière de restauration collective ; la promotion d'une organisation des acteurs agricoles et non agricoles pour mettre en œuvre des pratiques agricoles avancées sur l'ensemble du territoire concerné ; une réorientation des programmes de recherche et de l'appareil de formation agricole pour répondre d'ici à 2012 aux besoins de connaissance, notamment en microbiologie des sols, et au développement des pratiques économes en intrants et économiquement viables, notamment par un programme de recherche renforcé sur les variétés et itinéraires améliorant la résistance aux insectes et aux maladies ; l'objectif est qu'au moins 20 % des agriculteurs aient bénéficié de cette formation en 2012 ; la généralisation de la couverture des sols en hiver en fonction des conditions locales ; la valorisation des effluents organiques d'élevage ; l'implantation progressive, pour améliorer la qualité de l'eau et préserver la biodiversité, de bandes enherbées et zones végétalisées tampons d'au moins cinq mètres de large le long des cours d'eau et plans d'eau ».*

Et dans le prolongement des objectifs fixés par la loi, la SNBC, adoptée en 2015, a prévu la mise en œuvre d'un « *projet agro-écologique* », destiné à « *diminuer les émissions de N<sub>2</sub>O, en agissant sur les apports de fertilisants azotés, à diminuer les émissions de CH<sub>4</sub> essentiellement par la valorisation des effluents pour produire de l'énergie, et en agissant sur les rations alimentaires des ruminants, à stocker du carbone dans les sols et la biomasse, et à substituer des émissions d'origine fossile par une valorisation de la biomasse* » (**Production n° 17**, p. 72.).

A ce titre, elle recommande notamment d'« optimiser le cycle de l'azote, la progression des itinéraires à bas intrants et la substitution des engrais minéraux par des engrais organiques » en réduisant les « unités d'azote minéral par hectare », et de « développer les légumineuses et [d']augmenter la durée de rotation et la diversification culturale », pour atteindre « plus de 2M d'ha de légumineuses en 2035 » (**Production n° 17**, p. 72.).

(v) En matière d'évaluation et de suivi

55.

En matière d'évaluation, l'article L. 222-1 B du Code de l'environnement, issu de l'article 173 de la LTECV, dispose que :

*« L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre.*

*Dans le cadre de la stratégie bas-carbone, le niveau de soutien financier des projets publics intègre, systématiquement et parmi d'autres critères, le critère de contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les principes et modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics sont définis par décret ».*

Autrement dit, le pouvoir réglementaire est non seulement tenu d'évaluer et de prendre en compte l'impact de ses décisions sur les émissions de GES, mais également d'adapter les règles relatives à l'évaluation des projets bénéficiant de financements publics, au regard de leurs impacts en termes d'émission de GES ou de leur compatibilité avec la SNBC.

Dans le même sens, la SNBC – dont l'application a été confiée, par l'article 5 du décret SNBC n° 2015-1491 du 18 novembre 2015, au « ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, [au] ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, [au] ministre des finances et des comptes publics, [au] ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, [au] ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement, [au] ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, [au] ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et [au] ministre des outre-mer [...], chacun en ce qui le concerne » – précise que :

*« Ces décisions [relatives aux soutiens financiers des projets publics] se fondent dorénavant systématiquement, entre autres, sur l'impact du projet en termes d'émissions de gaz à effet de serre.*

*Les principes et modalités de calcul de ces évaluations seront définis dans le décret mentionné à l'article L.222-1 B du code de l'environnement ».*

Par conséquent, les autorités administratives sont tenues d'exercer leurs compétences conformément à l'obligation d'évaluation, portée ou impliquée par l'article L. 222-1 B précité et la SNBC, et de prendre en compte le poids des émissions de GES dans les bilans socio-économiques des projets dont elles ont à connaître.

Par ailleurs, en matière de suivi, la loi a instauré une obligation de suivi des objectifs de la SNBC qui s'exprime, notamment, à travers les dispositions de l'article L. 222-1 D du Code de l'environnement, créé par la LTECV du 17 août 2015, dont il résulte que :

*« II. – Au plus tard quatre mois avant l'échéance de publication de chaque période mentionnée à l'article L. 222-1 C du présent code, le Gouvernement établit un rapport, rendu public, qui :*

*1° Décrit la façon dont les projets de budget carbone et de stratégie bas-carbone intègrent les objectifs mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, ainsi que les engagements européens et internationaux de la France ;*

*2° Évalue les impacts environnementaux, sociaux et économiques du budget carbone des périodes à venir et de la nouvelle stratégie bas-carbone, notamment sur la compétitivité des activités économiques soumises à la concurrence internationale, sur le développement de nouvelles activités locales et sur la croissance ».*

De même, l'article L. 229-25 du Code de l'environnement, issu de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, crée une obligation de transparence vis-à-vis des émissions de GES. Il prévoit ainsi que :

*« I. - Sont tenus d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre :*

*1° Les personnes morales de droit privé employant plus de cinq cents personnes ;*

*2° Dans les régions et départements d'outre-mer, les personnes morales de droit privé employant plus de deux cent cinquante personnes exerçant les activités définies au 1° ;*

*3° L'État, les régions, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants ainsi que les autres personnes morales de droit public employant plus de deux cent cinquante personnes.*

*L'État et les personnes mentionnées aux 1° à 3° joignent à ce bilan une synthèse des actions envisagées pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.*

*Ce bilan est rendu public. Il est mis à jour au moins tous les quatre ans pour les personnes mentionnées aux 1° et 2° et tous les trois ans pour les personnes mentionnées au 3°.*

*[...] Les bilans des émissions de gaz à effet de serre des personnes mentionnées au 3° portent sur leur patrimoine et sur leurs compétences. [...]*

*II. - Les personnes morales assujetties transmettent par voie électronique à l'autorité administrative les informations relatives à la mise en œuvre de cette obligation.*

*Les données transmises sont exploitées par l'autorité administrative à des fins d'études statistiques.*

*Un arrêté du ministre chargé de l'environnement détermine les données à renseigner sur la plate-forme informatique mise en place pour assurer cette transmission et, en fonction des catégories d'utilisateurs, les restrictions d'accès nécessaires à la protection de la confidentialité des données.*

III. - Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, l'autorité administrative peut sanctionner les manquements à l'établissement ou à la transmission du bilan des émissions de gaz à effet de serre par une amende n'excédant pas 1 500 € ».

L'article R. 229-47 du même code précise que :

« Le bilan des émissions de gaz à effet de serre prévu à l'article L. 229-25 fournit une évaluation du volume d'émissions de gaz à effet de serre produit par les activités exercées par la personne morale sur le territoire national au cours d'une année. Le volume à évaluer est celui produit au cours de l'année précédant celle où le bilan est établi ou mis à jour ou, à défaut de données disponibles, au cours de la pénultième année. Les émissions sont exprimées en équivalent de tonnes de dioxyde de carbone.

Le bilan distingue :

1° Les émissions directes, produites par les sources, fixes et mobiles, nécessaires aux activités de la personne morale ;

2° Les émissions indirectes associées à la consommation d'électricité, de chaleur ou de vapeur nécessaire aux activités de la personne morale.

La synthèse des actions, jointe au bilan en application de l'article L. 229-25, présente, pour chaque catégorie d'émissions mentionnée aux 1° et 2° ci-dessus, les actions que la personne morale envisage de mettre en œuvre au cours des années courant jusqu'à l'établissement de son bilan suivant. Elle indique le volume global des réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendu ».

En application de ces dispositions, **l'État est tenu d'établir un bilan de ses émissions de GES, destiné à fournir une évaluation du volume d'émissions résultant de la mise en œuvre de ses compétences ou de l'utilisation de son patrimoine.**

Ce bilan doit être mis à jour tous les trois ans, et rendu public via la plate-forme informatique des bilans d'émissions de gaz à effet de serre administrée par l'ADEME.

Et tel que le relève la doctrine, ces mécanismes d'évaluation et de suivi sont nécessaires pour assurer l'efficacité des mesures mises en œuvre par l'État. En ce sens, Laurent FONBAUSTIER observe que :

« Toujours sur le terrain juridique (avec ses implications logistiques et matérielles), aucune intervention ne sera réellement aboutie si elle n'est accompagnée d'actions d'animation ou d'accompagnement et de mesures de surveillance, de suivi, de contrôle et d'ajustement, assurées directement ou assumées (c'est-à-dire sous son contrôle quand les acteurs privés sont sollicités en cette matière) par la puissance publique.

Ces actions de l'État se déploient d'ailleurs déjà dans deux directions : un suivi rapproché (de nature plutôt scientifique) de l'évolution du climat et de ses conséquences, et une vérification permanente de l'efficacité des actions engagées, pour d'éventuels (et certainement nécessaires...) ajustements. Ce qui suppose, bien sûr, que l'État fixe ou ait déterminé des objectifs précis. De très nombreux rapports et bilans doivent ainsi rythmer la mise en œuvre des programmes de mesures. Les pouvoirs publics ont vocation à publier et à mettre à disposition du public et des décideurs impliqués (notamment les collectivités territoriales) dans la lutte contre le changement climatique des éléments méthodologiques permettant, notamment, d'établir de rigoureux bilans d'émissions » (L. FONBAUSTIER, « L'État face au changement climatique », Dalloz, 2015, p. 2269).

## **I.B.2 Les obligations et objectifs spécifiques de la France en matière d'adaptation au changement climatique**

57.

En matière d'adaptation face au changement climatique, **l'État doit prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire les vulnérabilités causées par le changement climatique, en limiter les impacts négatifs et, à l'inverse, en maximiser les effets bénéfiques.**

Cette obligation découle des engagements internationaux de la France (i), du droit de l'Union européenne (ii), et du droit interne (iii).

58.

(i) En particulier, en droit international, la CCNUCC prévoit qu'il incombe aux États de « *prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes* », et souligne que, « *pour atteindre ce but, il convient que ces politiques et mesures [...] comprennent des mesures d'adaptation et s'appliquent à tous les secteurs économiques* » (article 3§3). Dans ce cadre, elle précise qu'il leur appartient, notamment, d'établir et de mettre en œuvre des « *programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux, contenant [...] des mesures visant à faciliter l'adaptation voulue aux changements climatiques* » de préparer, « *en coopération, l'adaptation à l'impact des changements climatiques* », et de concevoir et mettre au point « *des plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières, pour les ressources en eau et l'agriculture* » (article 4§1, b et e).

De même, tout en réaffirmant « *l'objectif mondial en matière d'adaptation, consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable et de garantir une riposte adéquate en matière d'adaptation dans le contexte de l'objectif de température* », l'article 7 de l'Accord de Paris précise les contours des engagements des États en la matière, et leur impose de se fixer des objectifs transversaux d'adaptation, d'entreprendre des processus de planification de l'adaptation, de mettre en place ou renforcer des plans et politique d'adaptation, et d'en assurer le suivi et l'évaluation.

Enfin, son article 13§8 prescrit aux États d'inscrire leurs actions en matière d'adaptation dans un cadre de transparence renforcée, en leur imposant de « *communiquer des informations sur les effets des changements climatiques et sur l'adaptation à ces changements* ».

59.

(ii) En droit de l'Union européenne, le cadre d'adaptation, destiné à « *améliorer la capacité de résilience de [l'Union] face aux effets du changement climatique* » (Commission européenne, Livre blanc, « *Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen* », COM(2009) 147, § 3) a été établi de façon graduelle.

D'abord, la Commission a publié, en 2009, un Livre Blanc consacré à la préparation d'une stratégie communautaire globale d'adaptation, qui s'articulait autour de quatre principaux axes d'action : « 1) *édifier un socle de connaissances solide sur l'incidence et les conséquences du changement climatique pour l'UE* ; 2) *intégrer l'adaptation dans les domaines d'action clés de l'UE* ; 3) *combiner plusieurs instruments (instruments fondés*

*sur les mécanismes de marché, lignes directrices, partenariats entre les secteurs public et privé) pour assurer la mise en œuvre effective de l'adaptation et 4) renforcer la coopération internationale en matière d'adaptation » (Livre blanc, « Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen », COM(2009) 147<sup>60</sup> ; voir également : Livre vert présenté par la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne », COM(2007) 354<sup>61</sup>).*

Dans ce cadre, déjà, la Commission invitait les États à « *promouvoir des stratégies destinées à renforcer la résilience face au changement climatique en ce qui concerne la santé, les infrastructures et les fonctions productives des sols, notamment en améliorant la gestion des ressources en eau et des écosystèmes* » (Livre blanc, « Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen », COM(2009) 147).

Ensuite, l'Union a adopté, en avril 2013, une « Stratégie européenne relative à l'adaptation au changement climatique »<sup>62</sup>, prévoyant la réalisation de trois objectifs principaux :

- Favoriser l'action au niveau des États membres, en les incitant à adopter des stratégies d'adaptation globales et à renforcer l'action en faveur de l'adaptation ;
- Intégrer la résilience au climat dans l'action de l'Union européenne et des États, en promouvant l'adaptation dans les secteurs les plus vulnérables, tels que la politique agricole, la politique de la pêche et la politique de cohésion ;
- Favoriser une prise de décision éclairée, en améliorant les connaissances sur l'adaptation.

Cette Stratégie a fait l'objet d'une évaluation en décembre 2018, aux termes de laquelle la Commission a rappelé la **nécessité pour les États d'agir en matière d'adaptation, et de renforcer leurs efforts en matière de mise en œuvre et le suivi des plans d'adaptation**<sup>63</sup>.

Parallèlement, le Règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE, prévoit, en son article 15, l'obligation pour les États de déclarer à la Commission européenne des informations sur leurs stratégies d'adaptation nationales, en ces termes :

*« Au plus tard le 15 mars 2015, et tous les quatre ans par la suite, les États membres déclarent à la Commission, en s'alignant sur le calendrier des déclarations à la CCNUCC, des informations sur leur planification et leurs stratégies d'adaptation nationales, en indiquant les actions qu'ils ont mises en œuvre ou qu'ils ont l'intention de mettre en œuvre pour faciliter l'adaptation au changement climatique. Ces informations comprennent les principaux objectifs et la catégorie d'incidence liée au changement climatique visée, telle que l'inondation, l'élévation du niveau de la mer, les températures extrêmes, les épisodes de sécheresse et autres phénomènes météorologiques extrêmes ».*

<sup>60</sup> Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0147&from=FR>.

<sup>61</sup> Disponible sur : <http://rac-spa.org/sites/default/files/LIVRE%20VERT%20CC,PE,%20CESE,%20CR.pdf>.

<sup>62</sup> Disponible, en anglais, sur : [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/eu\\_strategy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/eu_strategy_en.pdf) ; voir également : [https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what\\_fr](https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what_fr).

<sup>63</sup> « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique », 12 novembre 2018 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0738&from=EN>.

60.

(iii) En droit interne, enfin, la mise en place de mesures d'adaptation a été initiée par l'adoption d'une Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, le 13 novembre 2006<sup>64</sup>.

Par la suite, l'article 42 de la loi Grenelle I a prévu qu'« *un plan national d'adaptation climatique pour les différents secteurs d'activité sera[it] préparé d'ici à 2011* », en vue de présenter des mesures concrètes et opérationnelles d'adaptation au changement climatique.

Sur ce fondement, un premier Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC1) a été publié en juillet 2011 (**Production n° 22**), suivi d'un deuxième Plan (PNACC2), en décembre 2018 (**Production n° 23**).

En outre, les pouvoirs publics sont également contraints par la mise en œuvre d'une **planification climatique à l'échelon territorial**.

Ainsi, l'article L. 229-26 du Code de l'environnement – dans sa version issue de l'article 188 de la LTECV – a prévu que :

*« La métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1er janvier 2015 et regroupant plus de 50 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2016.*

*Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1er janvier 2017 et regroupant plus de 20 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2018 ».*

Selon ce même article, un tel Plan doit définir « *les objectifs stratégiques et opérationnels de [la] collectivité publique [considérée] afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France* », ainsi que « *le programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique* ».

Et l'article R. 229-51 du même code précise que ce Plan doit, notamment, comprendre « *une analyse de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique* », et mettre en œuvre une « *stratégie territoriale identif[ant] les priorités et les objectifs de la collectivité ou de l'établissement public* », en particulier en matière d'« *adaptation au changement climatique* ».

---

<sup>64</sup> ONERC, « Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique », La documentation française : [https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/ONERC\\_Rapport\\_2006\\_Strategie\\_Nationale\\_WEB.pdf](https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/ONERC_Rapport_2006_Strategie_Nationale_WEB.pdf).

## I.C S'agissant de la méconnaissance par l'État de ses obligations

### I.C.1 Sur la violation par l'État de son obligation générale de lutte contre le changement climatique

61.

En l'espèce, la **non-atteinte des objectifs de la France est patente en matière de réduction des émissions de GES, d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables**. Par ailleurs, les mesures, recommandations et objectifs transversaux et sectoriels identifiés dans les divers instruments législatifs et réglementaires n'ont pas été mise en œuvre, ou insuffisamment (voir *infra*).

C'est ainsi notamment que les émissions de GES françaises ont augmenté depuis 2016, de sorte que sur la période 2015-2018, elles dépassent les plafonds annuels fixés par décret sur la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) (**Production n° 12**). De même, des études récentes révèlent que l'État ne pourra pas atteindre les objectifs qui lui sont assignés en matière de réduction de la consommation énergétique (**Production n° 13**) et de développement des énergies renouvelables (**Production n° 14**).

Plus largement, les autorités administratives ont failli à faire appliquer les différents plans d'action et programmes prévus par la loi en matière d'atténuation du changement climatique, et n'ont pas mis en œuvre, ou de façon insuffisante, les mesures sectorielles, d'évaluation et de suivi prévues par la loi.

De même, en matière d'adaptation, il a fallu attendre 2011 pour que les pouvoirs publics adoptent un premier plan d'adaptation (PNACC1). Surtout, ce plan n'a été revu que très tardivement, en décembre 2018 (PNACC2), et ne saurait, à ce jour, constituer une mesure de riposte adaptée à l'urgence climatique.

L'ensemble de ces résultats, qui traduit une méconnaissance par l'État de ses obligations spécifiques (voir *infra*), témoigne, dans le même temps, d'une violation de son obligation générale de lutte contre le changement climatique.

Cette situation est, déjà, constitutive d'une faute de l'État, de nature à engager sa responsabilité.

Elle atteste, en outre, **l'inaction de l'État en matière de lutte contre le changement climatique**, qui peut s'analyser sous trois angles.

62.

D'abord, l'État s'est abstenu d'adopter les mesures permettant d'éliminer ou, à tout le moins, de limiter les dangers et les risques, pourtant établis, liés au changement climatique, et n'a pas davantage mis en place les mesures de suivi nécessaires à la satisfaction de ses obligations.

Pourtant, l'État a une connaissance historique tant du caractère anthropique du changement climatique – en particulier du réchauffement climatique – que de ses conséquences dramatiques.

En effet, le phénomène du réchauffement climatique a fait son apparition dans la presse grand public dès les années 1950. A titre d'exemple, le New-York Times a publié, en 1956, un article qui relevait, déjà, que l'accumulation des émissions de GES liées à la production d'énergie était susceptible d'entraîner des changements environnementaux durables<sup>65</sup>. De même, en 1960, le chercheur Charles KEELING a réalisé des mesures du dioxyde de carbone au *Mauna Loa Observatory*, ayant permis d'établir la contribution anthropocentrique à l'effet de serre et au réchauffement climatique. Par la suite, la National Science Foundation américaine a publié, en 1963, un rapport d'urgence sur l'effet de serre, avant qu'un rapport du Comité consultatif scientifique du président Lyndon B. JOHNSON établisse, de façon comparable, les dangers liés à la concentration des GES sur l'augmentation de l'effet de serre. Puis, dans le cadre de la première Conférence des Nations Unies pour l'Environnement Humain, organisée à Stockholm en 1972, les États ont adopté une recommandation appelant à intensifier les travaux scientifiques sur cette question. Enfin, la conférence mondiale sur le climat organisée, en 1979, par l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et le Conseil International pour la Science, ont mis en place plusieurs programmes de recherches – comme le *World Climate Research* –, ayant permis d'évaluer le rôle du dioxyde de carbone et des autres GES.

Surtout, la création du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en 1988 traduit la **reconnaissance par la communauté internationale du changement climatique comme d'un problème**, dont les travaux du GIEC rapportent l'existence empirique dès 1990. Ainsi, dans le résumé à l'attention des décideurs de son premier rapport, le GIEC établissait déjà que « *les émissions résultant des activités humaines augmentent considérablement les concentrations atmosphériques des gaz à effet de serre : CO<sub>2</sub>, méthane, chlorofluorocarbures et protoxyde d'azote* », avant de relever que « *ces augmentations renforceront l'effet de serre, entraînant un réchauffement supplémentaire de la surface de la Terre* », et d'indiquer que « *stabiliser les concentrations des gaz à longue durée de vie à leurs niveaux actuels nécessiterait une réduction de plus de 60 % des activités humaines émettrices de ces gaz* » (IPCC, First Assessment Report, Policymakers summary, p. 5).

Or, en dépit de ces alertes, il a fallu attendre l'année 2005 pour que la France mette en œuvre un embryon de politique publique en matière climatique, avec l'adoption de loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, dont l'article 2 prévoyait que « *la lutte contre le changement climatique est une priorité de la politique énergétique qui vise à diminuer de 3 % par an en moyenne les émissions de gaz à effet de serre de la France* ».

Auparavant, les mesures adoptées étaient radicalement insuffisantes pour permettre à l'État de lutter efficacement contre le changement climatique. Ainsi, la Mission interministérielle sur l'effet de serre (MIES), créée en 1992, s'est révélée inefficace, en ce qu'elle n'a proposé aucune mesure législative ou réglementaire relative à la gestion du risque climatique. De même, le premier programme national de prévention du changement de climat, élaboré en 1995, et complété par un second programme en 1997, était dépourvu de valeur législative, et ne fixait aucun objectif précis. Enfin, la France n'a ratifié le Protocole de Kyoto – signé le 11 décembre 1997 – que le 10 juillet 2000, par la loi n° 2000-645 autorisant l'approbation du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Et si l'État s'est alors doté d'un programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC) afin d'honorer ses engagements internationaux, celui-ci n'avait pas non plus de valeur législative, et n'avait pas été inscrit dans des actes réglementaires adéquats.

---

<sup>65</sup> W. Kaempffert, « Warmer climate on the Earth may be due to more carbon dioxide in the air », New York Times, 28 octobre 1956, disponible sur : <https://static01.nyt.com/packages/pdf/weekinreview/warm1956.pdf>.

Depuis 2005, le retard de l'État s'est conjugué à l'absence de mise en œuvre de mesures de suivi sérieuses des lois et règlements adoptés en matière de lutte contre le changement climatique, puis de la SNBC sur la période 2015-2018. Une première évaluation de la SNBC a certes été entamée par la publication, en janvier 2018, d'un « Tableau récapitulatif des indicateurs de résultat »<sup>66</sup>. Toutefois, ainsi que le relève l'IDDRI, cette évaluation souffre de graves carences, en ce qu'elle néglige le suivi des mesures passées dans la satisfaction des objectifs de court terme :

« [Le] travail porte aujourd'hui essentiellement sur la réflexion prospective, autour d'un important travail de révision des scénarios tendanciels ("Avec mesures existantes") et de référence ("Avec mesures supplémentaires"), en phase avec le nouvel objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050.

*S'il est indispensable pour élaborer une trajectoire cohérente avec l'ambition fixée, le regard prospectif ne doit en aucun cas constituer une "fuite en avant", revenant à négliger l'évaluation et le besoin d'ajustements des politiques à court terme. Constat qui semble d'autant plus important face aux résultats observés sur le court terme, qui mettent en lumière un décrochage progressif et un réel besoin d'ajustements et de renforcement des politiques »* (**Production n° 33**, p. 14).

Dans le même sens, dans son avis sur la SNBC, le Comité d'Experts pour la Transition Énergétique (CETE) a relevé que l'évaluation continue du suivi de la SNBC était une faille du dispositif. Ainsi, le CETE a constaté que « le suivi de la [future] SNBC devra porter la plus grande attention à la dimension de "piloteage dynamique adaptatif" qui doit accompagner tout processus de transformation profonde des systèmes économiques et sociaux », en vue de « permettre de tenir compte en permanence des performances constatées, pour définir les corrections à apporter à la stratégie, tant au plan sectoriel que global » (**Production n° 34**).

Toutefois, dans le cadre du processus de révision de la SNBC, le gouvernement ne s'est toujours pas engagé dans une telle démarche. Ainsi que le relève l'IDDRI, pour cette révision engagée dès l'automne 2017, la construction de scénarios prospectifs s'est faite sans que l'État ne dispose « en parallèle d'une évaluation approfondie de la mise en œuvre » des politiques sur le court terme (**Production n° 33**, p. 8).

Cette insuffisance dans la mise en œuvre des mesures de suivi explique la réaction tardive du pouvoir exécutif face au constat de l'inefficacité des mesures adoptées pour satisfaire ses obligations en matière de réduction des émissions de GES, pourtant connue du pouvoir réglementaire. Et pour cause : il est établi que les émissions totales de GES France en 2016 ont dépassé de 3,6% le plafond annuel défini en fonction des budgets carbone. De même, le bilan énergétique de la France révèle une augmentation des émissions de CO<sub>2</sub> de 4,4 % en 2017 (**Production n° 33**, p. 14).

Dès lors, le double constat du danger que représentent **l'aggravation des émissions de GES pour l'environnement, la vie et la santé des individus et l'insuffisance patente des mesures d'évaluation et de suivi de la SNBC mises en œuvre par l'État** suffit à caractériser une carence fautive de l'État dans la mise en œuvre de son obligation de vigilance en matière de lutte contre le changement climatique.

---

<sup>66</sup> Disponible sur : [https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/Indicateurs%20SNBC%20-%20r%C3%A9sultats\\_0.pdf](https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/Indicateurs%20SNBC%20-%20r%C3%A9sultats_0.pdf).

63.

Ensuite, l'État s'est fixé des **objectifs insuffisants** pour respecter son obligation générale de lutte contre le changement climatique.

D'une part, les objectifs passés et actuels ne permettront pas de maintenir la température moyenne globale de l'atmosphère terrestre en dessous de 1,5°C, comme le démontrent les rapports annuels du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), intitulés « *Emissions Gap* »<sup>67</sup> – qui constituent un état des lieux le plus précis possible des émissions humaines de GES et s'attachent à comparer les émissions actuelles et futures aux réductions qu'il faudrait consentir pour conserver de bonnes chances de limiter le réchauffement à 2 °C, voire à 1,5 °C.

En particulier, selon le PNUE, les projections actuelles montrent que les émissions mondiales annuelles de GES s'élèveront à 59 Gt éq-CO<sub>2</sub> en 2030<sup>68</sup> si aucune mesure n'est prise d'ici là pour les limiter. Or, le scénario raisonnable pour limiter le réchauffement sous le seuil dangereux de 2 °C suppose une baisse des émissions annuelles pour les ramener à 40 Gt éq-CO<sub>2</sub> en 2030<sup>69</sup>, soit 19 milliards de tonnes de différence.

En outre, même en cas de mise en œuvre intégrale des engagements de réduction pris par les États avant la COP 21 (dits « CDN », pour « contributions déterminées au niveau national »), le monde émettra toujours 53 à 56 Gt éq-CO<sub>2</sub> en 2030, soit un écart de 13 à 15 Gt éq-CO<sub>2</sub> par rapport aux volumes d'émissions permettant de limiter le réchauffement planétaire à 2°C, et un écart de 29 à 32 Gt éq-CO<sub>2</sub> par rapport à la cible de 1,5°C<sup>70</sup>.

Ainsi, sur la base de la trajectoire actuelle des émissions de GES, les scientifiques du PNUE estiment que même si les États respectent les objectifs inscrits dans leurs CDN, le réchauffement atteindra 2,9 °C à 3,4 °C en 2100<sup>71</sup>.

Et selon les scientifiques et climatologues du PNUE, ce constat illustre notamment le manque d'ambition des CDN des États.

Du reste, s'agissant de la France, ce manque d'ambition est d'autant plus patent et fautif que l'État a accepté, en tant que pays développé, une « ***responsabilité commune mais différenciée*** », se traduisant par un engagement nécessairement plus important que celui des pays en développement.

---

<sup>67</sup> Voir, notamment : PNUE, « The Emissions Gap Report 2016 », disponible sur : [http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10016/emission\\_gap\\_report\\_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10016/emission_gap_report_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y) ; voir également : PNUE, « Rapport 2018 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions », disponible sur : <https://www.unenvironment.org/fr/resources/rapport-2018-sur-lecart-entre-les-besoins-et-les-perspectives-en-matiere-de-reduction-des>.

<sup>68</sup> En ce sens, voir : PNUE, « Rapport 2018 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions », Résumé analytique, p. viii, disponible sur : [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26879/EGR2018\\_ESFR.pdf?sequence=17](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26879/EGR2018_ESFR.pdf?sequence=17).

<sup>69</sup> *Ibid*, p. v.

<sup>70</sup> *Ibid*, p. iv.

<sup>71</sup> En ce sens, voir : PNUE, « Rapport 2018 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions », Rapport complet, p. xix, disponible sur : [http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018\\_FullReport\\_EN.pdf?isAllowed=y&sequence=1](http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018_FullReport_EN.pdf?isAllowed=y&sequence=1).

64.

Enfin, les **mesures adoptées par les autorités administratives** se révèlent, en tout état de cause, **insuffisantes pour assurer l'application du cadre législatif et réglementaire** destiné à lutter contre le changement climatique.

À cet égard, le constat de l'augmentation des émissions de GES – ou, à tout le moins, de leur absence de diminution ou de leur stagnation – suffit à démontrer, sinon **l'inadéquation des plans d'action**, stratégies et programmes adoptés par le pouvoir réglementaire, du moins l'incapacité de ce dernier à les faire appliquer.

De ce point de vue, et sans prétendre à l'exhaustivité, cette difficulté s'illustre notamment dans l'application de nombreux dispositifs déterminants de la transition énergétique, et l'insuffisance des moyens humains et financiers des administrations mobilisées.

Ainsi, elle s'exprime à travers les nombreux retards de versement des diverses aides à la conversion dont bénéficient les professionnels et les particuliers – aides publiques à l'agriculture biologique, mesures agroenvironnementales et Climatiques, primes à la conversion des véhicules, etc. –, et le manque de diligence et d'ambition des autorités administratives pour réorienter, conformément aux possibilités que leur offre le législateur, les comportements des citoyens – comme en témoigne, par exemple, l'annulation récente de l'arrêté du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire du 22 décembre 2017, relatif aux modalités d'application de la troisième période du dispositif des certificats d'économie d'énergie (CE, 11 janvier 2019, *Fédération française des combustibles, carburants et chauffages*, req. n° 418745, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Plus largement, il est avéré que les investissements favorables au climat sont gravement insuffisants. En ce sens, l'Institute for Climate Economics (I4CE), mandaté par l'ADEME et le ministère de la Transition écologique et solidaire pour analyser les dépenses d'investissement en faveur du climat en France, a constaté, dans un rapport de 2018, que « *pour atteindre la trajectoire des objectifs nationaux en matière de climat, il manque encore 10 à 30 milliards d'euros d'investissements annuels* », avant d'ajouter que ce retard annuel conduit à un retard cumulé qu'il devient de plus en plus difficile de rattraper. En effet, « *le retard pris entre 2016 et 2018 représente des investissements manqués à hauteur de 40 à 90 milliards d'euros* », de sorte que « *pour rattraper ce retard entre 2019 et 2023 et couvrir les besoins initiaux, il faudrait investir entre 55 et 85 milliards d'euros par an* » (I4CE, « Panorama des financements climat, Édition 2018 », p. 1 et 2<sup>72</sup>).

65.

En définitive, il apparaît que les autorités publiques n'ont pas adopté et mis en œuvre les mesures nécessaires pour contenir l'ampleur du changement climatique et, plus largement, limiter et si possible éliminer les dangers liés au changement climatique.

Ce faisant, elles ont méconnu l'obligation générale de lutte contre le changement climatique mise à la charge de l'État, résultant de la Charte de l'environnement, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe général du droit relatif au droit de chacun de vivre dans un système climatique soutenable.

---

<sup>72</sup> Disponible sur : <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2018/11/I4CE-Panorama-des-financements-climat-résumé-2018-FR.pdf>

Par conséquent, elles ont commis une faute, de nature à engager la responsabilité de l'État.

### **I.C.2 Sur la violation par l'État de ses obligations spécifiques en matière d'atténuation**

66.

À titre liminaire, il importe de souligner la difficulté d'obtenir des informations précises, et publiques, sur le bilan de la mise en œuvre des obligations pesant sur l'État français en matière d'atténuation du changement climatique, ce dernier n'ayant pas mis en place de suivi, systématique et public, des objectifs qui lui sont assignés.

Les quelques analyses disponibles dressent, néanmoins, un bilan globalement négatif de leur mise en œuvre.

Ainsi, s'agissant des lois Grenelle I et II, le seul suivi des indicateurs, effectué en 2012, a souligné des « *résultats contrastés* », dans plusieurs domaines – artificialisation des sols, trajectoire globale des émissions de GES, évolution de la consommation d'énergie, protection des milieux et de la biodiversité, etc. (**Production n° 24**, p. 13 et suiv.).

De même, s'agissant de la LTECV, le Conseil économique, social et environnemental a relevé, dans un avis d'avril 2018, que :

*« Malgré les nombreuses initiatives qui se sont développées, l'économie française ne se trouve pas encore sur une trajectoire permettant d'espérer atteindre les objectifs fixés. Les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont augmenté de nouveau en 2015 et 2016. Celles des transports ne fléchissent pas, dans le secteur du logement et du tertiaire les objectifs de rénovation énergétique sont loin d'être atteints et la France demeure un des pays d'Europe les plus en retard dans le déploiement des énergies renouvelables. Les moyens mis au service de la transition énergétique demeurent insuffisants et leur stabilité n'est pas assurée »* (**Production n° 25**).

Enfin, l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) a constaté des écarts significatifs et inquiétants entre, d'une part, les objectifs fixés par la SNBC et la PPE et, d'autre part, les résultats constatés (**Production n° 13**).

67.

Ceci posé, la méconnaissance par l'État de ses obligations est patente en matière de réduction des émissions de GES (**i**), d'amélioration de l'efficacité énergétique (**ii**), de développement des énergies renouvelables (**iii**), de mise en œuvre des mesures sectorielles (**iv**), et d'adoption des mesures d'évaluation et de suivi permettant d'assurer l'efficacité des mesures mises en œuvre (**v**).

(i) Sur la méconnaissance des objectifs en matière de réduction des émissions de GES

68.

Au regard des informations publiques disponibles, il apparaît que les **émissions de GES françaises sont reparties à la hausse depuis 2016**. Plus encore, elles ont dépassé, en 2016 et 2017, les plafonds annuels d'émissions de GES fixés par le décret sur la SNBC (**Production n° 12**).

Tel que le reconnaît le Gouvernement lui-même dans sa décision de rejet du 15 février 2019, le budget carbone fixé par le décret SNBC a été dépassé, sur l'ensemble de la période 2015-2018, « *de 4 % environ* » (**Production n° 2**), ce qui correspond à un surplus d'environ 72 Mt CO<sub>2</sub>eq pour la période (**Production n° 19**, pp. 10 et 36).

Or, un tel dépassement représente un « coût » considérable pour la société. A titre d'illustration, en appliquant la « valeur tutélaire » du carbone, utilisée comme référence pour évaluer la pertinence environnementale des politiques publiques, le surplus d'émissions par rapport au plafond fixé par le décret SNBC représenterait un coût pour la société de 3 à 4 milliards d'euros, uniquement sur la période 2015-2018<sup>73</sup>.

Surtout, le non-respect des objectifs globaux se manifeste dans quasiment tous les secteurs. Il résulte ainsi des simulations effectuées par l'Observatoire Climat-Énergie sur la base de la trajectoire annuelle indicative de la SNBC (**Production n° 12**) que :

- Dans le secteur des transports, l'objectif 2017 a été dépassé de 10,6 %. Plus encore, le niveau des émissions dans ce secteur dépasse de 12,4 % celui de 1990, ce dont il résulte que l'objectif fixé par l'article 10 de la loi Grenelle I, visant à ramener les émissions du secteur des transports à leur niveau de 1990 en 2020, ne pourra manifestement pas être atteint ;
- Dans le secteur des bâtiments, l'objectif 2017 a été dépassé de 22,7 % ;
- Dans le secteur agricole, l'objectif 2017 a été dépassé de 3,2 %.

69.

Cette situation révèle une **méconnaissance, par l'État, d'une part, des obligations mises à sa charge en matière de réduction des émissions de GES par le droit de l'Union européenne** – et, précisément, la Décision 406/2009/CE de partage de l'effort 2020 et le Règlement 2018/842/UE – et le droit interne – et, notamment, l'article 2 de la loi Grenelle I, l'article 1,III de la LTECV et l'article 2 du décret SNBC – et, d'autre part, de son obligation générale de lutte contre le changement climatique, constitutive d'une **faute de nature à engager sa responsabilité**.

---

<sup>73</sup> Cette évaluation est effectuée à partir de la valeur tutélaire du carbone en 2020 telle que définie par le rapport rendu en 2009 par la commission présidée par Alain Quinet pour le compte du Centre d'analyse stratégique (disponible sur : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000195.pdf>, p.12), soit 43 euros par tonne de CO<sub>2</sub> pour la fourchette basse et 56 euros pour la fourchette haute, correspondant à la valeur pour 2020. Cette valeur tutélaire est appliquée au surplus d'émissions de GES généré par le retard de la France sur ses budgets carbone nationaux, évalué à 72 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> uniquement sur la période 2015-2018.

(ii) Sur la méconnaissance des objectifs en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique

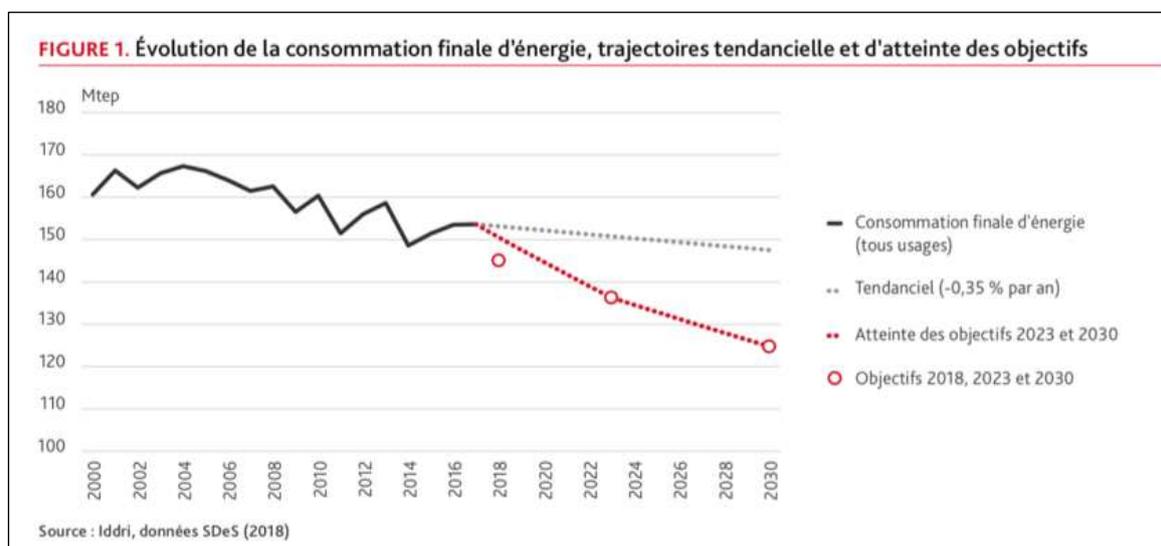
70.

En matière de **baisse de la consommation énergétique**, l'État ne respecte ni ses objectifs globaux, fixés par la Directive 2012/27/UE, ni ceux qui lui sont assignés par la PPE.

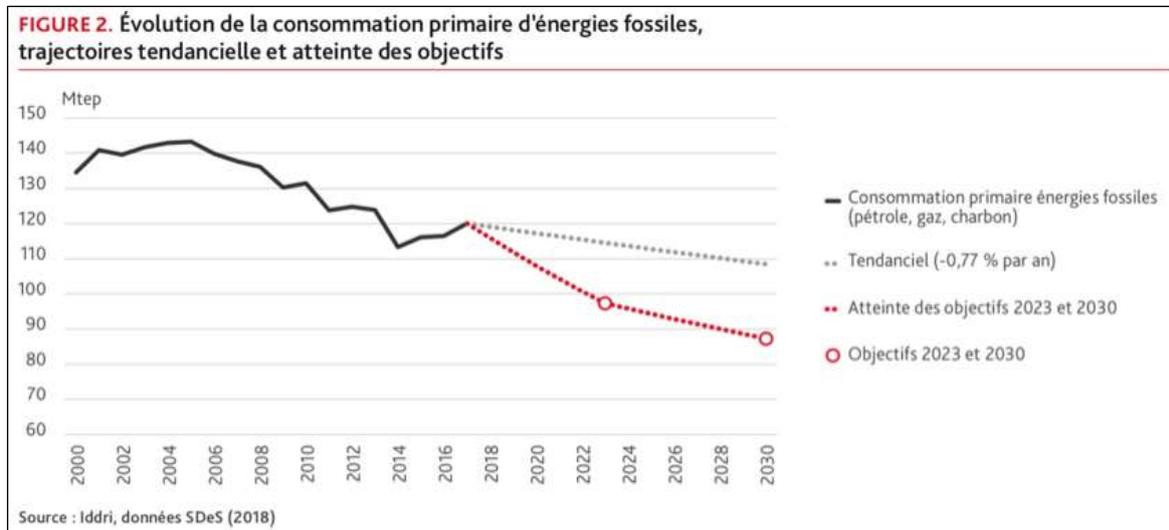
Ainsi, s'agissant de l'objectif indicatif national pris en application de la Directive 2012/27/UE, le Gouvernement reconnaît lui-même, dans son projet de nouvelle PPE, que :

*« Si la France s'inscrit globalement dans un mouvement de réduction de sa consommation énergétique finale, le rythme actuel est insuffisant pour atteindre l'objectif à 2020 de la directive efficacité énergétique. Le scénario de référence indique que l'objectif pour 2020 ne serait atteint qu'en 2026. L'atteinte des objectifs pour 2020 nécessiterait une montée en puissance rapide des mesures engagées ou nouvelles »* (**Production n° 20**, p. 26).

De même, s'agissant des objectifs de la PPE relatifs à l'évolution de la consommation finale d'énergie, les observateurs relèvent un décrochage significatif par rapport à l'année 2018, de sorte que l'atteinte de l'objectif 2023 nécessiterait de « multiplier par 4 le rythme annuel d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les secteurs finaux », comme l'illustre le graphique suivant (**Production n°13**, pp. 6 et 7) :



Ce décrochage est encore plus marqué pour les énergies primaires fossiles, qui sont directement responsables d'émissions de GES, et dont la consommation augmente depuis 2014, rendant ainsi illusoire l'atteinte de l'objectif de la PPE pour 2023 (**Production n° 13**, p. 7) :



71.

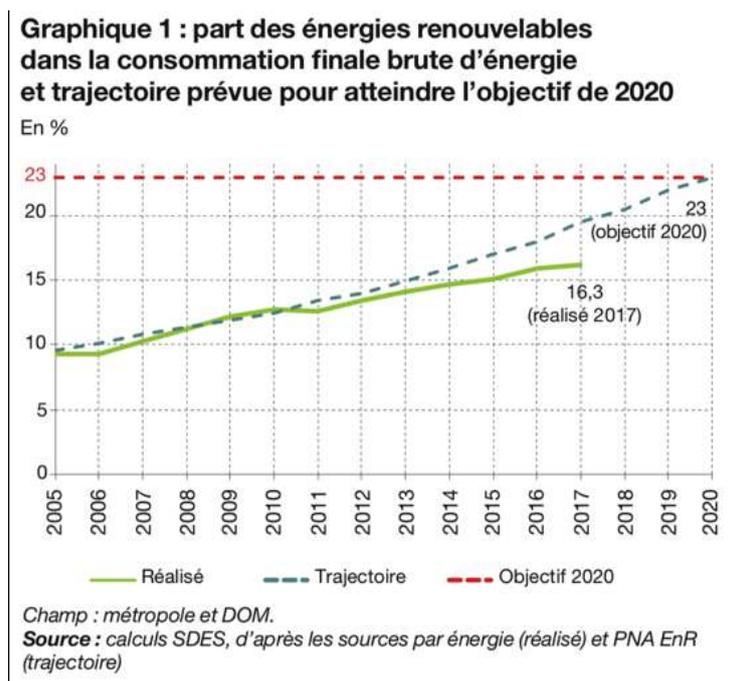
Dans ces conditions, force est de constater que **l'État méconnaît ses obligations spécifiques en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique**, résultant notamment des articles 1 et 3 de la Directive 2012/27/UE et de l'article 2 du décret PPE du 27 octobre 2012, ainsi que son obligation générale de lutte contre le changement climatique.

**Ce faisant, il commet une faute, de nature à engager sa responsabilité.**

(iii) Sur la méconnaissance des objectifs en matière d'augmentation des énergies renouvelables

72.

En matière d'énergies renouvelables, le rapport du Commissariat général au développement durable (CGDD) sur les énergies renouvelables en France en 2017 (**Production n° 26**, p. 1) relève que la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en France s'élevait à 16,3 % en 2017, soit bien en-deçà de l'objectif de 19,5 % prévu par le Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables (**Production n° 16**, p. 12) :



Il précise également que la consommation finale brute d'énergies renouvelables de la France en 2017 « s'établit à un niveau de 17 % inférieur à la cible » (**Production n° 26**, p. 2).

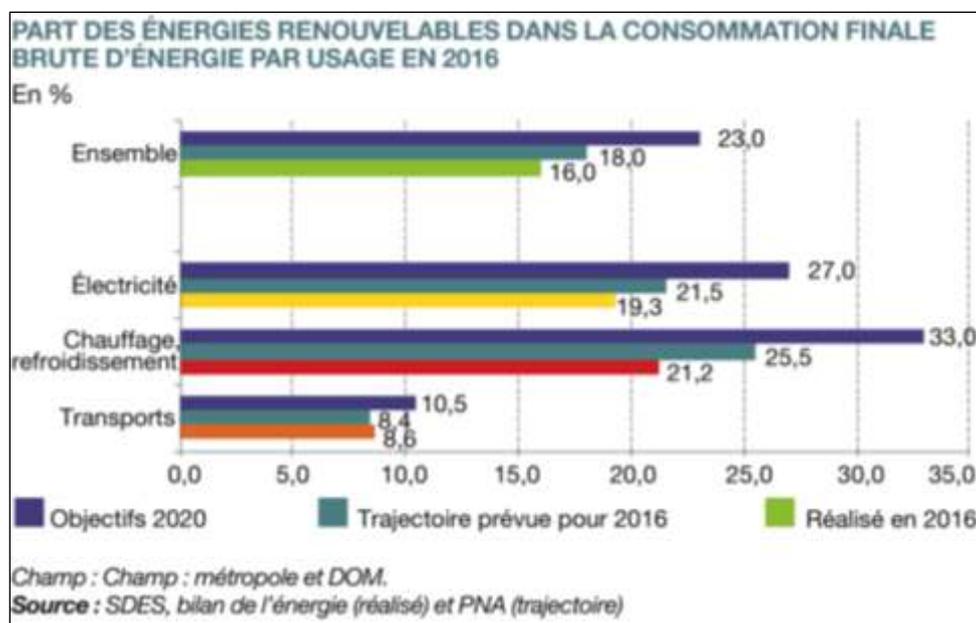
De même, le rapport précité de l'IDDRI, relatif à l'évaluation de l'état d'avancement de la transition bas-carbone en France, souligne que « le retard accumulé vis-à-vis de la trajectoire de référence semble désormais trop important pour atteindre la cible de 23 % d'ENR dans la consommation finale brute d'énergie en 2020 » (**Production n° 13**, p. 7).

Enfin, tel que le relève Eurostat, ce retard pris par la France en matière d'énergies renouvelables est singulier au sein de l'Union européenne puisque, « par rapport à la moyenne de 2015-16 de la trajectoire indicative établie dans la directive sur les énergies renouvelables, on note que la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'ancienne République yougoslave de Macédoine se trouvaient en dessous des valeurs de la deuxième trajectoire indicative, tandis que tous les autres pays se trouvaient au-dessus » (Eurostat, « Statistiques sur les énergies renouvelables », 2018<sup>74</sup>).

<sup>74</sup> Disponible sur : [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable\\_energy\\_statistics/fr](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics/fr).

73.

Du reste, le retard pris par l'État en matière de développement de la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique globale de la France se manifeste dans la majorité des usages énergétiques, comme l'illustre le graphique suivant (**Production n° 27**) :



Le retard sur les objectifs est particulièrement marqué pour les besoins de chauffage et de refroidissement, où les énergies renouvelables ne représentaient que 21,2 % de la consommation en 2016 alors qu'elles devaient atteindre un taux 33 % en 2020.

Un tel retard, imputable notamment à l'insuffisance des soutiens publics en faveur de la « chaleur renouvelable », a de lourdes conséquences, puisqu'il entraîne un trop faible recul des énergies fossiles aujourd'hui utilisées pour la génération de chaleur (fuel, charbon gaz), ainsi qu'une réduction trop lente des émissions de GES de ce secteur.

La méconnaissance des objectifs se manifeste également en matière de développement de la production d'électricité d'origine renouvelable, domaine dans lequel les résultats réalisés en 2016 montraient déjà que les objectifs fixés par le décret PPE pour 2018 ne seraient pas atteints, pour la majorité des sources d'énergie – éolien, solaire, géothermie, déchets, biogaz (**Production n° 27**, p. 25) :

PUISSANCE DES INSTALLATIONS DE PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ RENOUVELABLE					
En MW					
	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Objectifs 2018	Objectifs 2023	
				Fourchette basse	Fourchette haute
Éolien terrestre	10 262	11 731	15 000	21 800	26 000
Solaire photovoltaïque/thermodynamique	6 086	6 658	10 200	18 200	20 200
Hydraulique (y compris usine marémotrice et STEP)	25 051	25 482	25 300	25 800	26 050
Éolien en mer posé	0	0	500	3 000	
Énergies marines (dont éolien flottant, hydrolien, etc.), hors usine marémotrice	0	0	n.d.	100	
Géothermie électrique	0	2	8	53	
Bois-énergie	423	591	540	790	1 040
Méthanisation	96	110	137	237	300
Déchets, biogaz de décharge et STEP	693	806	1 350	1 500	
<b>Total</b>	<b>42 611</b>	<b>45 380</b>	<b>53 035</b>	<b>71 480</b>	<b>78 243</b>

74.

Ce constat caractérise la méconnaissance par l'État, d'une part, de ses obligations spécifiques en matière de développement des énergies renouvelables, résultant, notamment, de l'article 3 et de l'Annexe I de la Directive 2009/28/CE, de l'article L. 100-4 du Code de l'énergie, et de l'article 3 du décret PPE du 27 octobre 2016 et, d'autre part, de son obligation générale de lutte contre le changement climatique, constitutive d'une faute susceptible d'engager sa responsabilité.

(iv) Sur l'insuffisante mise en œuvre des mesures sectorielles

75.

Sur le plan sectoriel, les autorités administratives n'ont pas mis en œuvre, par des mesures spécifiques, les actions nécessaires à la satisfaction des objectifs fixés par le législateur.

Cette insuffisance se manifeste notamment dans les secteurs des transports (a), du bâtiment (b) et de l'agriculture (c), qui présentent des « résultats nettement moins bon que prévus » (**Production n° 19**, p. 11).

Ce constat est d'ailleurs partagé par le ministre de la Transition écologique et solidaire qui, dans sa décision de rejet du 15 février 2019, a souligné que « les écarts d'ordre structurels s'expliquent par un retard pris ces dernières années dans les secteurs des transports, du bâtiment et dans une moindre mesure de l'agriculture : le Gouvernement précédent avait fixé des objectifs très ambitieux sans mettre en œuvre les mesures pour y parvenir, notamment en ce qui concerne les transports et le logement » (**Production n° 2**).

a) Dans le secteur des transports

76.

Dans le secteur des transports, la méconnaissance de l'objectif de réduction d'émissions de GES pour 2017 (voir *supra*) est, d'abord, la conséquence des carences du pouvoir réglementaire dans l'adoption et la mise en œuvre des mesures destinées à favoriser le report modal du transport routier vers des transports bas carbone, moins émetteurs de GES.

En particulier, aucune stratégie cohérente n'a été mise en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la loi Grenelle I et la SNBC afin de renverser la prédominance du tout routier.

De ce point de vue, le bilan est édifiant en matière de fret : alors que l'article 11 de la loi Grenelle I insistait sur la nécessité d'assurer une croissance rapide du report modal vers le ferroviaire pour atteindre une croissance de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien en 2022, la part du transport ferroviaire s'est effondrée depuis 2001, pour ne représenter que 10% du fret en 2017 (**Production n°13**, p. 13).

Plus encore, un rapport du Service de la donnée et des études statistiques du mois de décembre 2016 souligne que, sur les 400 milliards d'euros investis dans les infrastructures linéaires de transport entre 1990 et 2015, 69,4 % l'ont été pour les routes, 19,6 % pour le réseau ferroviaire SNCF et 9,9 % pour les réseaux ferrés de transport urbain (SOeS, « Les infrastructures linéaires de transport : évolutions depuis 25 ans », déc. 2016, p. 25<sup>75</sup>).

Et ce désengagement de l'État dans le réseau ferré s'est traduit, sur le terrain, par une diminution de la longueur totale des lignes ferroviaires, de « 11 % au total entre 1996 et 2016 » (CGDD, « Chiffres clés du transport – Edition 2018 », mars 2018, p. 6<sup>76</sup>), ainsi que par une dégradation continue de la qualité du réseau ferré, ayant fait l'objet de plusieurs alertes de la part de la Cour des comptes (en ce sens, voir : Cour des Comptes, « SNCF Réseau – Des réformes à approfondir », déc. 2018, p. 15 et suiv.<sup>77</sup>).

Dans ces conditions, l'inaction du pouvoir réglementaire et, précisément, l'absence d'adoption des mesures – notamment budgétaires et financières – permettant d'assurer le développement des transports non-carbonés – notamment ferroviaire –, caractérise une violation de l'obligation faite à l'État d'accorder, « en matière d'infrastructures, une priorité aux investissements ferroviaires, fluviaux et portuaires », résultant de l'article 11 de la loi Grenelle I et, plus largement, de son obligation générale de lutte contre le changement climatique.

Ce manquement est constitutif d'une faute, susceptible d'engager la responsabilité de l'État.

---

<sup>75</sup> Disponible sur : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-11/datalab-6-infrastructures-lineaires-transport-decembre2016-c.pdf>.

<sup>76</sup> Disponible sur : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-10/datalab-31-chiffres-cles-transport-mars2018-c.pdf>.

<sup>77</sup> Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-11/20181204-rapport-SNCF-Reseau.pdf>.

77.

Par ailleurs, en matière d'amélioration des performances environnementales des véhicules, les autorités administratives n'ont pas davantage exercé leurs compétences de façon suffisante pour permettre le respect des objectifs assignés par la loi (voir *supra*).

À cet égard, il importe de relever que, si la loi Grenelle I avait fixé l'objectif de baisser la moyenne des émissions du parc automobile à 120 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre d'ici 2020, cet objectif ne sera manifestement pas tenu, dès lors que les émissions moyennes du parc de véhicules atteignent, en 2017, entre 160 et 175 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre (**Production n° 13**, p. 14).

De même, la consommation moyenne des véhicules particuliers s'élevait en 2017 à 6,4 litres aux 100 kilomètres, soit une diminution très faible depuis 2000 – date à laquelle la consommation moyenne s'élevait à 7,5 litres aux 100 kilomètres (**Production n° 13**, p. 15). Dans ces conditions, l'objectif national de 2 litres aux 100 kilomètres à l'horizon 2030, fixé par l'article 36 de la LTECV, devient de plus en plus difficile à atteindre, comme le confirme le projet de nouvelle SNBC (**Production 19**, p. 21), qui évoque un standard de 4 litres aux 100 kilomètres en 2030.

78.

Cette situation résulte, pour l'essentiel, de l'insuffisance des mesures adoptées par le pouvoir réglementaire en vue de favoriser le renouvellement du parc automobile vers des véhicules bas carbone.

En effet, les dispositifs de « bonus écologique » et de primes à la conversion (notamment le décret n° 2015-1823 du 30 décembre 2015, le décret n° 2016-1980 du 30 décembre 2016, le décret n° 2017-1851 du 29 décembre 2017 et le décret n° 2018-1318 du 28 décembre 2018, relatifs aux aides à l'acquisition ou à la location des véhicules peu polluants) constituent de **simples mesures incitatives**, qui présentent une efficacité limitée d'un point de vue écologique, et s'avèrent inadaptées pour permettre la réduction des émissions de GES du parc automobile. Ainsi, la prime à la conversion n'a bénéficié que faiblement aux véhicules électriques – lesquels ont représenté moins de 10 % des véhicules achetés avec la prime en 2018. En outre, ces dispositifs, qui profitent fortement aux constructeurs automobiles, ne s'accompagnent d'aucune véritable contrepartie, et se révèlent particulièrement coûteux pour l'État – environ 600 millions d'euros en 2018. À cet égard, il suffit de se reporter au dernier contrat de filière conclu entre l'État et les constructeurs en 2018<sup>78</sup>, pour constater que ces derniers n'ont pris aucun engagement, en matière de prime sur les véhicules électriques, d'amélioration de l'efficacité énergétique, ou de réduction des émissions des véhicules neufs, en vue d'atteindre le standard du 2 litres aux 100 kilomètres ou, plus largement, de respecter les objectifs fixés par la loi Grenelle I et la LTECV.

---

<sup>78</sup> Disponible sur : [https://minefi.hosting.augure.com/Augure\\_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=97F9CFF2-BE38-4C6F-9AB5-17AA79A621FC&filename=2018-05-22%20Dossier%20de%20presse%20CSF%20auto.pdf](https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=97F9CFF2-BE38-4C6F-9AB5-17AA79A621FC&filename=2018-05-22%20Dossier%20de%20presse%20CSF%20auto.pdf).

Du reste, les mesures relatives à l'entretien des véhicules en circulation et au contrôle de leurs niveaux d'émissions n'ont pas été renforcées. Or, tel que le relevait le Rapport d'information sur l'offre automobile française dans une approche industrielle, énergétique et fiscale, établi par les députées Sophie ROHFRITSCH et Delphine BATHO en octobre 2016 :

*« [...] Une amélioration de l'entretien des véhicules tout au long de leur vie est plus vertueuse, sur le plan écologique comme sur le plan économique, qu'une incitation à la casse et à l'achat de véhicules neufs, fortement consommatrice d'énergie et qui concernerait davantage les ménages ayant les moyens financiers de remplacer un véhicule usagé par un véhicule neuf » (D. BATHO et S. ROHFRITSCH, « Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information sur l'offre automobile française dans une approche industrielle, énergétique et fiscale », Assemblée Nationale, 12 octobre 2016, n° 4109, p. 234 et suiv.).*

79.

Cette situation s'explique, en outre, par l'adoption tardive des décrets nécessaires à l'application de l'article 37 de la LTECV, visant à définir les critères permettant de caractériser les véhicules à faibles et très faibles niveaux d'émissions, intervenue le 11 janvier 2017 – décret n° 2017-23 du 11 janvier 2017 pris pour l'application de l'article L. 224-8 du Code de l'environnement définissant les critères caractérisant les autobus et autocars à faibles émissions et décret n° 2017-24 du 11 janvier 2017 pris pour l'application des articles L. 224-7 du Code de l'environnement et L. 318-1 du Code de la route définissant les critères caractérisant les véhicules à faibles et très faibles niveaux d'émissions de moins de 3,5 tonnes.

En effet, ce retard a nui à l'application des mesures prévues par l'article 37 de la LTECV en matière de renouvellement du parc automobile, et n'a pas davantage permis la satisfaction des obligations sectorielles imposées par le législateur.

80.

Dans ces conditions, force est de constater que les autorités administratives n'ont pas fait usage de leur pouvoir réglementaire de façon satisfaisante pour mettre en œuvre, par des mesures spécifiques et adéquates, les actions nécessaires à la satisfaction des objectifs fixés par le législateur en matière d'efficacité énergétique des véhicules.

Ce faisant, l'État a méconnu ses obligations et commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité.

#### ***b) Dans le secteur du bâtiment***

81.

Dans le secteur du **bâtiment**, le pouvoir réglementaire a d'abord failli à exposer, en toute transparence, les efforts entrepris pour atteindre les objectifs fixés par la loi en matière de rénovation énergétique – à savoir, notamment, la réduction de la consommation énergétique du secteur de 38 % en 2020 par rapport à 2009, et la rénovation complète de 500 000 bâtiments par an.

Ainsi, aucun dispositif de suivi de ces objectifs n'a été mis en place par les autorités administratives, rendant impossible toute évaluation des politiques publiques mises en œuvre en la matière.

En ce sens, le rapport de l'IDDRI, relatif à l'évaluation de l'état d'avancement de la transition bas-carbone en France, souligne « *le manque de données sur la rénovation* », et relève que :

*« En dépit de son rôle central pour l'atteinte des objectifs, la rénovation énergétique souffre d'un important déficit en matière de disponibilité des données, rendant le suivi des politiques et des avancées particulièrement difficile. À titre d'illustration, sur les 10 indicateurs de suivi des recommandations sectorielles de la SNBC identifiés pour le secteur du bâtiment, 6 n'ont pas été renseignés en raison de l'absence de données (MTEES, 2018). C'est notamment le cas pour l'indicateur central, à savoir l'évolution du nombre de logements (et de m<sup>2</sup> tertiaires) rénovés ainsi que le niveau de performance énergétique atteint, indicateurs indispensables pour suivre l'atteinte des objectifs nationaux visant à rénover 500 000 logements par an et de porter l'ensemble du parc à un niveau "bâtiment basse consommation" d'ici 2050 »* (**Production n° 13**, p. 20).

De même, le Plan de rénovation énergétique des bâtiments, publié en avril 2018, indique que les données existantes « *restent incomplètes et ne sont pas suffisamment structurées pour permettre une évaluation robuste des politiques engagées* » (**Production n° 31**, p. 12).

Afin d'y remédier, ce Plan prévoit, certes, la création d'un « *observatoire national de la rénovation énergétique* », piloté par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie en collaboration avec les services de l'administration, afin de « *consolider la connaissance sur l'offre de rénovation, afin de donner des repères et confiance aux particuliers et au marché* » (**Production n° 31**, p. 13).

Néanmoins, force est de constater que le pouvoir réglementaire n'a, à ce jour, pas adopté les mesures nécessaires à la mise en œuvre effective de cet observatoire.

De sorte qu'il est **impossible de connaître ou, à tout le moins, d'estimer, de façon précise et rigoureuse, le nombre de rénovations effectivement réalisées, ainsi que le niveau de performance énergétique atteint par les bâtiments.**

Or, ce constat est d'autant plus préoccupant que, dans le même temps, le projet de nouvelle SNBC prévoit un rythme de rénovation d'« *environ 300 000 rénovations complètes équivalentes* » par an sur la période 2015-2030, bien inférieur à l'objectif de 500 000 rénovations par an, fixé par l'article 3 de la LTECV (**Production n° 19**, p. 22 et 23).

Dès lors, en s'abstenant d'adopter les mesures nécessaires pour permettre d'assurer le suivi des objectifs fixés par la loi en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, l'État a commis une faute, susceptible d'engager sa responsabilité.

82.

En outre, le **pouvoir réglementaire n'a pas mis en place le service public de la performance énergétique de l'habitat** (SPPEH) prévu par l'article 22 de la loi LTECV, et n'a pas non plus défini ses modalités de fonctionnement – direction, missions, financement, etc.

De sorte que ce service public n'est, à ce jour, pas effectif.

Ce faisant, l'État commet une faute, de nature à engager sa responsabilité.

83.

De même, s'agissant des bâtiments à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public, le décret prévu par l'article L. 111-10-3 du Code de la construction et de l'habitation pour définir la nature et les modalités de l'obligation de travaux prévue par la loi, n'a été adopté que le 9 mai 2017 – décret n° 2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire – soit plus de sept ans après l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II, ayant instauré ladite obligation.

Cette adoption tardive a d'ailleurs conduit à l'annulation de ce décret par le Conseil d'État, par une décision du 18 juin 2018. Pour ce faire, le Conseil d'État a retenu que :

*« compte tenu, d'une part, du délai nécessaire à la réalisation des études énergétiques et plans d'actions et, d'autre part, du délai nécessaire, à compter de l'élaboration de ces documents, pour entreprendre les actions et réaliser les travaux nécessaires pour atteindre, d'ici au 1er janvier 2020, les objectifs de réduction des consommations d'énergie fixés à l'article R. 131-39, les associations requérantes sont fondées à soutenir que le décret attaqué méconnaît le principe de sécurité juridique ; qu'au regard du vice dont le décret est entaché, qui affecte, compte tenu de l'objectif de réduction de la consommation énergétique d'ici au 1er janvier 2020 fixé par le législateur et des particularités du dispositif mis en place, son économie générale et son séquençage temporel, il y a lieu d'annuler le décret dans sa totalité, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête » (CE, 18 juin 2018, Associations Le Conseil du commerce de France, PERIFEM et Union des métiers et des industries de l'hôtellerie, req. n° 411583).*

Dès lors, il n'existe, à ce jour, **aucun décret pour définir la nature et les modalités de l'obligation de travaux de rénovation des bâtiments tertiaires.**

Dans ces conditions, l'obligation de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public n'est toujours pas mise en œuvre, anéantissant la possibilité de respecter l'objectif de réduction de la consommation énergétique des bâtiments d'ici 2020 et menaçant, à plus long terme, la poursuite de l'objectif de réduction des consommations d'énergie finale d'au moins 60 % en 2050 par rapport à 2010, prévu par la loi.

Par conséquent, en s'abstenant de faire usage, dans un délai raisonnable, de son pouvoir réglementaire d'application de la loi, l'État a méconnu les dispositions de l'article L. 111-10-3 et, partant, commis une faute, susceptible d'engager sa responsabilité.

84.

Enfin, s'agissant des audits énergétiques des bâtiments des grandes entreprises, le décret pris en application de la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 transposant l'article 8 précité de la Directive 2012/27/UE a limité le périmètre de l'audit énergétique pour les grandes entreprises à 80 % du montant des factures énergétiques. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2014-1393 du 24 novembre 2014 relatif aux modalités d'application de l'audit énergétique prévu par le chapitre III du titre III du livre II du Code de l'énergie dispose, notamment, que :

*« L'audit couvre au moins 80 % du montant des factures énergétiques acquittées par l'entreprise, telle qu'identifiée par son numéro SIREN. Toutefois, pour les audits réalisés avant le 5 décembre 2015, ce taux de couverture peut être ramené à 65 % ».*

Or, force est de constater que ce taux de 80 % n'est pas suffisamment représentatif et proportionné pour permettre de dresser une image fiable de la performance énergétique globale et de recenser les possibilités d'amélioration les plus significatives.

En effet, ce taux – qui laisse de côté 20 % de la consommation d'énergie des grandes entreprises – paraît insuffisant pour disposer d'une analyse pertinente et complète de la performance énergétique de ces entreprises, et pourrait, dans certains cas, conduire à porter un jugement erroné sur les possibilités d'amélioration envisageables.

Et ce d'autant plus que le pouvoir réglementaire s'est abstenu de préciser les modalités d'appréciation, par les auditeurs, du caractère suffisant, ou non, du seuil de 80 %.

Partant, le pouvoir réglementaire a méconnu les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 8 et de l'annexe VI de la directive 2012/27/UE.

L'État a donc commis une faute, susceptible d'engager sa responsabilité.

### *c) Dans le secteur de l'agriculture*

85.

Dans le secteur de **l'agriculture**, les autorités administratives font preuve d'un manque de diligence flagrant dans la mise en œuvre des objectifs et mesures visés par l'article 31 de la loi Grenelle I et l'application des actions prévues par la SNBC. De sorte que « *la trajectoire tendancielle du secteur agricole est, sur le long terme, incompatible avec les objectifs climatiques de la France* » (**Production n° 13**, p. 1).

En particulier, selon les données fournies par le service des statistiques du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (Agreste) et l'Agence pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique, seule une portion de 6,5 % de la surface agricole utile des exploitations était cultivée selon le mode biologique en 2017, rendant illusoire l'atteinte de l'objectif fixé par la loi Grenelle I, visant à ce que la surface agricole utile en agriculture biologique atteigne 20 % en 2020.

De même, alors que le « *projet agro-écologique* » poursuivi par la SNBC prévoyait de réduire l'utilisation des engrais azotés – à l'origine d'émissions de protoxyde d'azote, qui représentent 41% des émissions de GES du secteur –, « *les ventes d'azote minéral ont augmenté de 13 000 tonnes sur la période 2014-2016* » (Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Suivi de la Stratégie Nationale Bas-Carbone », 2018<sup>79</sup>).

Enfin, le développement des légumineuses – qui constitue pourtant un axe essentiel du projet agro-écologique, en ce qu'il permet de limiter les besoins d'apports d'engrais azotés grâce aux propriétés naturelles des plantes – fait également l'objet d'un bilan mitigé. Ainsi, « *les surfaces de légumineuses ont réduit de plus de 65 % depuis 25 ans là où la SNBC cherche à inverser cette tendance* » (**Production n° 13**, p.

---

<sup>79</sup> Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/suivi-strategie-nationale-bas-carbone>.

27) ; et si la tendance récente montre une « *évolution encourageante (+ 41 230 ha entre 2015 et 2016)* », celle-ci reste « *encore loin du rythme prévu dans la stratégie (+90 000 ha/an)* » (Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Suivi de la Stratégie Nationale Bas-Carbone », 2018<sup>80</sup>).

86.

La méconnaissance des objectifs fixés par la loi et la SNBC résulte, en particulier, de **l'insuffisance des moyens mobilisés**, en la matière, par les autorités administratives.

Certes, plusieurs plans ont été adoptés pour mettre en œuvre le projet agro-écologique poursuivi par la SNBC.

Néanmoins, tel que le relève le rapport de l'IDDRI, « *l'intégration des enjeux climatiques dans le renouvellement [de ces] plans et programmes nationaux et régionaux [...] n'a pas été complète* » (**Production n° 13**, p. 28).

De même, les autorités administratives – et, notamment, l'Agence de Services et de Paiement, organisme payeur des aides agricoles – ont fait preuve d'un manque de diligence certain dans le versement des aides publiques à l'agriculture biologique et des Mesures agroenvironnementales et Climatiques (MAEC) – qui permettent d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale. À cet égard, un rapport de la Cour des comptes souligne que :

*« Les 350 000 exploitants agricoles bénéficiaires de la PAC ont subi d'importants retards de paiement en 2015, 2016 et 2017. [...] En particulier, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (environ 700 M€), les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les aides à l'agriculture biologique (environ 200 M€) n'ont pu être entièrement payées en 2016 »* (Cour des comptes, « La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017) : une gestion défaillante, une réforme à mener », p. 38).

Or, ces retards de paiement – ayant donné lieu à plusieurs recours, encore pendants, introduits devant les juridictions administratives – freinent le développement de l'agriculture biologique et, partant, contredisent les objectifs affichés par la loi Grenelle I et la SNBC.

87.

En définitive, il apparaît que l'État s'est abstenu d'adopter, ou d'appliquer, les mesures pourtant identifiées comme nécessaires pour permettre au secteur agricole de s'adapter, de se diversifier et de contribuer efficacement à la réduction des émissions de GES.

Il en résulte une méconnaissance des dispositions de l'article 31 de la loi Grenelle I, constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État.

---

<sup>80</sup> Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/suivi-strategie-nationale-bas-carbone>.

(v) Sur l'insuffisante mise en œuvre des mesures d'évaluation et de suivi

88.

D'abord, le pouvoir réglementaire a tardé à adopter le décret prévu par l'article L. 222-1 B du Code de l'environnement en vue de définir les principes et modalités de calcul des émissions de GES des projets publics, dans un contexte pourtant établi d'urgence climatique.

Ainsi, outre que ce décret – décret n° 2017-725 relatif aux principes et modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics – n'a été adopté que le 3 mai 2017, force est de constater qu'il ne s'applique qu'aux décisions de financement des projets publics prises à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2017.

Autrement dit, la mise en œuvre du dispositif prévu par l'article L. 222-1 B précité, issu de la LTECV du 17 août 2015, a été **retardé de plus de deux ans, sans qu'aucune difficulté technique identifiée ne puisse justifier un tel délai.**

Surtout, au-delà de son caractère tardif, la prise en compte des émissions de GES dans l'évaluation des projets publics demeure encore largement insuffisante. En ce sens, l'Autorité environnementale – qui relevait déjà, en 2017, qu'« *en pratique, force est de constater que la valeur du carbone recommandée ne modifie jamais significativement le résultat du calcul, notamment pour les projets qui apportent - ou non - une réduction des émissions de GES. [...]* » et qu'« *en symétrique, la valeur du carbone recommandée ne dégrade pas significativement les bilans des projets qui induisent des fortes consommations d'énergie et émissions de gaz à effet de serre [...]* » (**Production n° 29**, p. 21) – continue de pointer, dans son rapport annuel pour 2018, « *une prise en compte très insuffisante des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution atmosphérique dans la plupart des dossiers, notamment d'infrastructures routières* » (**Production n° 30**).

Cette situation révèle une prise en compte tardive et, en tout état de cause, insuffisante, par le pouvoir réglementaire, de l'obligation d'évaluation des projets publics résultant de l'article L. 222-1 B précité et de la SNBC.

Ce qui, déjà, suffit à caractériser une faute de l'État, susceptible d'engager sa responsabilité.

89.

Ensuite, en matière de suivi, seuls dix-huit bilans ont été publiés par l'État sur la plate-forme informatique administrée par l'ADEME<sup>81</sup>.

Or, aucun de ces bilans ne concerne l'administration centrale – en dehors de la Gendarmerie nationale et de la Direction générale de l'aviation civile.

Surtout, force est de constater qu'au-delà de l'imprécision des informations contenues dans ces bilans, plusieurs d'entre eux n'ont fait l'objet d'aucune mise à jour depuis leur publication, intervenue depuis plus de trois ans – Direction interdépartementale des routes Nord-Ouest (2015), Centre d'études des tunnels (2014), Direction générale de l'aviation civile (2014), CROUS Besançon (2013), Gendarmerie nationale (2015), Région de gendarmerie d'Aquitaine (2015), Direction interdépartementale des routes Centre-Ouest (2015), Direction interdépartementale des routes

---

<sup>81</sup> Accessible à l'adresse suivante : <http://bilans-ges.ademe.fr/fr/bilanenligne/bilans/index/siGras/0#page-bilans>.

nationales centre-est (2014), Centre de valorisation des ressources humaines d'Aix-en-Provence (2016).

**L'État a donc manqué à son obligation d'établir des bilans de ses émissions de GES pour l'ensemble de ses compétences, de ses activités et de son patrimoine, et n'a pas davantage respecté son obligation de mettre à jour, tous les trois ans, les bilans établis.**

Ce faisant, l'État a méconnu les dispositions des articles L. 229-25 et R. 229-47 du Code de l'environnement et, partant, commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

### **I.C.3 Sur la violation par l'État de ses obligations spécifiques en matière d'adaptation**

90.

En premier lieu, les autorités administratives ont manqué à leur obligation de diligence dans l'exercice du pouvoir réglementaire, pour mettre en œuvre des mesures nécessaires à la satisfaction de leurs obligations en matière d'adaptation au changement climatique.

Ainsi, la première Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique n'a été adoptée qu'en 2006, alors que la France s'y était contrainte depuis le 21 mars 1994, date d'entrée en vigueur de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC).

Ce délai s'avère d'autant plus problématique que l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), créé en 2001, avait déjà publié de nombreux rapports alertant sur les effets délétères du changement climatique et la nécessité de s'y adapter de manière urgente<sup>82</sup>, tout en dénonçant le manque de réactivité de l'administration. En particulier, dans son rapport de 2005, l'ONERC relevait que :

*« En matière d'adaptation au réchauffement climatique, si on excepte les mesures qui ont été prises après la catastrophe de la canicule de l'été 2003, force est de constater que rien n'existe aujourd'hui.*

*Nous abordons donc un domaine nouveau, relevant de la gestion des risques, dont les conséquences, sociales, économiques, sanitaires et environnementales sont colossales et porteur d'éléments de déstabilisation de l'économie comme de changements profonds sur les modes de vie des Français.*

*L'attentisme aurait un coût autrement plus onéreux que la mobilisation des moyens nécessaires pour répondre à cet enjeu » (ONERC, Un climat à la dérive : comment s'adapter, 2005, p. 7<sup>83</sup>).*

Par la suite, **l'inertie des pouvoirs publics** s'est prolongée, le ministre chargé de l'environnement ayant attendu 2011 pour lancer une concertation nationale relative à l'adoption du premier Plan national d'adaptation au changement climatique, soit un délai manifestement incompatible avec la

---

<sup>82</sup> Voir, notamment : ONERC, *Conséquences du réchauffement climatique sur les risques liés aux événements météorologiques extrêmes*, Actes du colloque du 22 au 23 juin 2003 ; ONERC, *Êtes-vous prêt ? Guide pour l'adaptation à l'attention des collectivités locales*, 2004 ; ONERC, *Collectivités locales et changement climatique : quelles stratégies d'adaptation ?*, Actes du colloque du 30 septembre 2004 ; ONERC, *Recensement des études concernant les effets du climat et du changement climatique sur les espaces côtiers dans les DOM-TOM*, Note technique n° 1, mars 2005 ; ONERC et Conservatoire du littoral, *Impacts du changement climatique sur le patrimoine du Conservatoire du littoral : scénarios d'érosion et de submersion à l'horizon 2100*, Note technique n° 2, septembre 2005.

<sup>83</sup> Disponible sur : [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/ONERC\\_Rapport\\_2005\\_ClimatAdaptation\\_WEB.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/ONERC_Rapport_2005_ClimatAdaptation_WEB.pdf).

gravité des enjeux et des risques pesant sur les écosystèmes et les populations, en métropole comme en Outre-mer.

Dès lors, en **mettant plus de dix ans pour s'engager dans une véritable démarche d'adaptation au changement climatique**, les autorités administratives – et, notamment, le Ministre de l'environnement – ont **méconnu les obligations mises à la charge de l'État en matière d'adaptation au changement climatique**, résultant notamment des articles 3§3 et 4§1 de la CCNUCC, ainsi que leur obligation générale de lutte contre le changement climatique<sup>84</sup>.

91.

En second lieu, il importe de relever que le premier Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC1), publié en juillet 2011 (**Production n° 22**), et le deuxième Plan (PNACC2), publié en décembre 2018 (**Production n° 23**), sont **insuffisants** pour permettre à l'État de remplir ses obligations en matière d'adaptation et, notamment, pour réduire les vulnérabilités causées par le changement climatique.

Ce constat ressort, d'abord, du rapport d'évaluation du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) du 17 décembre 2015 (**Production n° 32**), qui souligne l'insuffisante implication des parties prenantes – et, notamment, des collectivités territoriales et des secteurs professionnels – (p. 43), l'absence de hiérarchie des actions prévues par le PNACC1 (p. 55), l'insuffisante prise en compte des enjeux spécifiques aux Outre-Mer (p. 59), le faible degré d'entraînement des acteurs hors de la sphère publique – décideurs, acteurs économiques, grand public – (p. 62), le manque de fiabilité des moyens budgétaires mobilisés (p. 42), et la difficile évaluation de l'exécution financière du plan (p. 43).

Plus largement, ce Plan se caractérise par **l'illisibilité des objectifs fixés**, les mesures les plus structurantes étant juxtaposées, sans hiérarchisation ni priorisation, avec des mesures de portée beaucoup plus limitée, empêchant un suivi efficace et transparent des mesures mises en œuvre (sur ce point, voir également : A. RUDNINGER, « Best practices and challenges for effective climate governance frameworks : a case study on the French experience », Institut du Développement durable et des relations internationales de Sciences-Po, mai 2018, p. 22).

Du reste, le PNACC2 ne corrige pas ces lacunes : ainsi, **aucun cadre réglementaire véritablement précis, incitatif, chiffré ou contraignant** en direction des secteurs, des acteurs et des parties prenantes concernés ne l'accompagne. Surtout, ce Plan, qui se borne à présenter des axes thématiques très généraux, ne constitue pas un outil de planification d'envergure suffisante pour assurer l'adaptation du territoire, métropolitain comme ultramarin, et protéger les populations.

Dans ces conditions, force est de constater que le pouvoir réglementaire s'est abstenu d'adopter les mesures nécessaires pour faciliter l'adaptation aux changements climatiques, améliorer la capacité de résilience et réduire la vulnérabilité aux effets de ces changements.

---

<sup>84</sup> Pour être complet, il est souligné que ce manque de diligence s'est également manifesté à l'occasion de l'adoption du PNACC2 : en effet, alors que l'État français annonçait en 2017, dans sa Septième communication remise au secrétariat de la CCNUCC, la publication de son second PNACC avant la fin 2017, celui n'a été publié qu'en décembre 2018, soit un retard d'un an (voir : Septième communication nationale de la France, p.12, disponible sur : [http://unfccc.int/files/national\\_reports/national\\_communications\\_and\\_biennial\\_reports/application/pdf/62037451\\_france-nc7-1-nc7\\_france.pdf](http://unfccc.int/files/national_reports/national_communications_and_biennial_reports/application/pdf/62037451_france-nc7-1-nc7_france.pdf)).

Ce faisant, l'État a méconnu ses obligations spécifiques en matière d'adaptation, résultant de la CCNUCC, du droit de l'Union européenne – et, notamment, du Règlement (UE) n° 525/2013 – et de l'article 42 de la loi Grenelle I, ainsi que son obligation générale de lutte contre le changement climatique, et commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

92.

En dernier lieu, s'agissant des Plans climat-air-énergie territoriaux prévus par l'article L. 229-26 du Code de l'environnement, il apparaît que sur les 750 établissements publics de coopération intercommunale tenus de réaliser ce document, seuls 12 à 14 d'entre eux ont, à ce jour, adopté un tel Plan (en ce sens : H. MAUREY, « Retard dans la définition des plans climat-air-énergie territoriaux », Question écrite n° 02755, J.O. Sénat, 18 janvier 2018, p. 169 ; Assemblée des communautés de France, « Climat, air, énergie : les intercommunalités de France pleinement engagées dans la transition écologique », 18 février 2019<sup>85</sup>).

Or, ces plans devaient être adoptés avant le 31 décembre 2016 pour les établissements publics de coopération intercommunale regroupant plus de 50 000 habitants, et avant le 31 décembre 2018 pour ceux regroupant plus de 20 000 habitants.

À tout le moins, ces retards révèlent que les **préfets ont failli à leur mission de contrôle des collectivités territoriales**, en ne leur enjoignant pas d'élaborer ces plans, dans les délais prévus par l'article L. 229-26 du Code de l'environnement, dans le cadre des établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont membres.

Dès lors, l'État a commis une faute, susceptible d'engager sa responsabilité.

#### **I.C.4 Conclusion générale**

93.

**En définitive**, il apparaît que les autorités publiques et, plus spécifiquement, le pouvoir réglementaire, n'ont pas mis en œuvre les mesures nécessaires pour satisfaire leurs obligations – générales et spécifiques – de lutte contre le changement climatique.

Cette situation révèle une faute de l'État dans la mise en œuvre de ses obligations, susceptible d'engager sa responsabilité.

Dans ces conditions, les associations et la fondation requérantes requérantes sont fondées à solliciter la réparation du préjudice subi du fait des fautes et carences de l'État en matière de lutte contre le changement climatique, ainsi que la réparation du préjudice écologique et le prononcé d'une injonction, à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents, de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique, ou d'en pallier les effets.

---

<sup>85</sup> Disponible sur : <https://www.adcf.org/files/CP/AdCF-CP-PCAET-18-fev-2019.pdf>.

## **II. SUR LES PREJUDICES ET LE LIEN DE CAUSALITE**

94.

En droit, l'indemnisation du préjudice suppose, d'une part, que le dommage trouve son origine directe dans la ou les fautes imputables à l'administration et, d'autre part, que le préjudice invoqué soit la conséquence directe de ce dommage.

Autrement dit, la démonstration du lien de causalité et, partant, la caractérisation des préjudices invoqués, supposent d'établir une double relation : entre l'action fautive de l'administration et le dommage, d'abord ; entre le dommage et les préjudices, ensuite.

95.

Or, en l'espèce, les fautes commises par l'État sont à l'origine d'un dommage environnemental certain (**II.A**), lui-même à l'origine directe du préjudice moral subi par les associations et la fondation requérantes (**II.B**) et du préjudice écologique, actuel et à venir (**II.C**).

### **II.A Sur le lien de causalité entre les fautes de l'État et l'aggravation du changement climatique**

96.

En droit, la détermination du lien direct entre les fautes et le dommage suppose que le dommage allégué trouve sa cause dans les fautes commises par l'Administration (en ce sens : CE, Sect., 14 octobre 1966, *Marais*, req. n° 60783 ; CE, Sect., 9 juin 1995, *Ministre des affaires sociales et de l'emploi c. Lesprit*, req. n° 90504, Rec. p. 239).

Dans ce cadre, si « *les arrêts sont muets sur la méthode d'appréciation du caractère causal du fait invoqué par la victime comme ayant été à l'origine du préjudice* », il ressort néanmoins de leurs solutions « *qu'en principe au moins, le juge ne confond pas cause d'un dommage et condition nécessaire de sa survenance* ». Ainsi, « *un fait n'est pas considéré comme la cause d'un dommage pour la simple raison qu'en son absence, ce dommage ne se serait pas produit* ». Bien au contraire, « *la réalisation d'un dommage est [généralement] attribuée à celui des faits dont on peut estimer, d'après l'expérience que l'on a du "cours normal des choses", qu'il avait une vocation particulière à provoquer ce dommage* » (R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, 15<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, § 1413).

Tel que le relevait Rémi DECOUT-PAOLINI, rapporteur public, dans ses conclusions sur les décisions « *SAS Constructions mécaniques de Normandie* » et « *MAIF et association Centre lyrique d'Auvergne* », les juridictions administratives privilégient « *la notion de "cause" sur celle de "condition nécessaire du dommage"* », et retiennent comme cause « *l'événement qui, au moment où il s'est produit, portait normalement en lui le dommage* » (concl. R. DECOUT-PAOLINI sur CE, 9 novembre 2015, req. n°s 342468 et 359548 ; voir également : R. CHAPUS, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, LGDJ, 1954, p. 431).

Pour autant, cette théorie, dite de la causalité adéquate, « *ne se réduit pas à la causalité unique* » (concl. R. DECOUT-PAOLINI sur CE, 9 novembre 2015, req. n°s 342468 et 359548), et partant, ne suppose nullement que la faute alléguée soit la cause unique du dommage.

Ainsi, la circonstance qu'un dommage trouve son origine dans plusieurs agissements – par exemple, en cas de cumul d'une faute personnelle et d'une faute de service, ou de responsabilité partagée entre l'État et des personnes privées – ou qu'un tiers ait participé à la réalisation du dommage, n'est pas un obstacle à l'établissement d'un lien direct entre la faute et le dommage (en ce sens : CE, Ass., 28 juillet 1951, *Deville*, req. n° 04032, Rec. p. 464 ; CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Bourdignon, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Botella, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Thomas et Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Xueref*, req. n°s 241150, 241151, 241152 et 241153, Rec. pp. 125 et 127).

Et le Conseil d'État admet, de façon constante, que « *puisse être reconnu un lien direct entre une faute de l'administration et un préjudice alors même que le fait d'un tiers se serait interposé entre les deux* » (concl. E. PRADA-BORDENAVE sur CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Bourdignon, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Botella, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Thomas et Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Xueref*, req. n°s 241150, 241151, 241152 et 241153, Rec. pp. 125 et 127 ; voir également, dans le même sens : CE, 7 mars 1969, *Société des établissements Lassailly et Bichebois*, req. n° 69967, Rec. p. 148).

97.

Plus largement, **le juge retient une interprétation plus souple de la causalité lorsque l'établissement de la chaîne de responsabilité dans la réalisation du dommage ou la preuve scientifique du caractère direct du dommage s'avère particulièrement complexe.**

En effet, dans ce cas, sont considérés comme causes du dommage tous les événements « *dont on peut dire que sans eux, le dommage ne se serait pas produit et qui apparaissent comme ses conditions nécessaires* » (R. CHAPUS, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, LGDJ, 1954, p. 431).

Tel que le relève la doctrine, « *le juge n'isole pas, [alors,] parmi les événements composant la chaîne causale, un fait qui lui semble être directement à l'origine du dommage. Il considère plutôt que tous les faits ont concouru à sa réalisation. Est donc à l'origine du dommage tout fait en l'absence duquel le dommage ne se serait pas produit* » (N. SLID, « L'affaire du Médiateur devant le juge administratif », R.D.P., 2017, p. 1581).

Il en a été jugé ainsi dans de nombreuses affaires mettant en cause la santé publique et la protection de l'environnement (en ce sens, en matière de police des médicaments : CE, Sect., 9 novembre 2016, *Mme B.*, req. n° 393108 ; en matière de protection de l'hygiène et de la santé des travailleurs exposés au risque connu de l'amiante : CE, Ass., 3 mars 2004 ; en matière de pollution des eaux aux nitrates : CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, req. n° 07NT03775).

En particulier, dans l'affaire dite des « algues vertes », la cour administrative d'appel de Nantes a retenu que, même si de nombreux facteurs avaient contribué à la prolifération des algues vertes – chaleur, soleil, faible profondeur de l'eau etc. – et même si l'excès de nitrates dans les eaux résultait essentiellement des déversements des exploitations agricoles, il existait un lien direct entre les carences fautives de l'État dans l'application des directives communautaires et de la police des ICPE, d'une part, et la réalisation de ce dommage environnemental, d'autre part. Ainsi a-t-elle jugé que :

« Considérant que, notwithstanding son caractère de pollution diffuse, il résulte de l'instruction que le phénomène de prolifération des ulves, dû essentiellement aux excédents de nitrates issus des exploitations agricoles intensives, à supposer même, comme le soutient le ministre, que d'autres facteurs, tels que l'ensoleillement et la topographie de la côte comportant des baies sablonneuses enclavées avec un faible renouvellement et une faible profondeur de l'eau, aient pu favoriser son apparition, n'aurait pas revêtu son ampleur actuelle si les normes communautaires et internes sus-énumérées avaient fait l'objet d'une application immédiate et stricte, et si, en raison des carences dans la mise en œuvre de ces réglementations, n'avait pas été manifestement méconnu, dans les départements concernés, le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau issu de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau [...] ; que dès lors doit être regardée comme établie l'existence d'un lien direct et certain de cause à effet entre les carences fautives sus-relevées et le dommage que constitue la pollution par les masses d'algues vertes » (CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, req. n° 07NT03775).

De même, dans l'affaire de l'amiante, le Conseil d'État a considéré que la responsabilité de l'État devait être engagée, quand bien même le dommage allégué ne trouvait pas sa cause exclusive dans les carences de l'Administration. Dans ses conclusions sur cette affaire, Emmanuelle PRADA-BORDENAVE relevait ainsi que, malgré la situation de cumul des responsabilités – celle de l'employeur et celle de l'État –, le lien de causalité était clairement établi, dès lors que « raisonner autrement aboutirait à décharger l'État de toute responsabilité dans les domaines de police et de régulation », et que « les manquements de l'État à son obligation de protection et de prévention engagent directement sa responsabilité envers les victimes » (concl. E. PRADA-BORDENAVE sur CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Bourdignon, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Botella, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Thomas et Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Xueref*, req. n°s 241150, 241151, 241152 et 241153, Rec. pp. 125 et 127).

Et cette évolution du lien de causalité est encouragée par la doctrine (en ce sens, voir notamment : A. VAN LANG, « Le juge administratif, l'État et les algues vertes », A.J.D.A., 2010, p. 900 ; N. CHIFFLOT, « La causalité dans le droit de la responsabilité administrative. Passé d'une notion en quête d'avenir », *Droit administratif*, 2011, n° 11, étude 20 ; M. DEGUERGUE, « Les imperfections de la responsabilité administrative environnementale », A.J.D.A., 2018, p. 2077).

98.

**En définitive, le caractère direct du dommage ne suppose pas que celui-ci trouve sa cause exclusive dans le comportement fautif de l'Administration.**

Dès lors que le comportement de l'Administration est, si non la seule cause, du moins l'une de ses causes déterminantes, la responsabilité de l'État peut être engagée, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement et de la santé.

99.

A titre d'illustration, ce raisonnement a conduit le juge néerlandais, dans l'affaire « *Urgenda* », à retenir que, quand bien même l'obligation de réduction des émissions de GES s'appliquait conjointement à tous les États, l'insuffisance des moyens mis en œuvre par l'un d'entre eux – ici, l'État néerlandais – était susceptible d'engager sa responsabilité.

Pour ce faire, le juge a d'abord relevé que la lutte contre le changement climatique « *contraint tous les pays, y compris les Pays-Bas, à mettre en œuvre les mesures de réduction dans toute la mesure du possible* », avant de constater que :

*« Le fait que le volume des émissions néerlandaises soit faible par rapport à d'autres pays n'affecte pas l'obligation de l'État de prendre des mesures de précaution au regard de son obligation de vigilance. Après tout, il est établi que toute émission anthropique de gaz à effet de serre, aussi faible soit-elle, contribue à l'augmentation des niveaux de CO2 dans l'atmosphère et, partant, à un changement climatique dangereux. La réduction des émissions relève à fois d'une responsabilité conjointe et individuelle des signataires de la Convention des Nations-Unis sur les changements climatiques. [...] Ainsi, le tribunal en conclut que la simple circonstance que les émissions néerlandaises contribuent de manière mineure aux émissions globales ne modifie pas l'obligation de l'État d'exercer son devoir de vigilance vis-à-vis des tiers. Là encore, le tribunal tient compte du fait que dans la perspective d'une répartition équitable, les Pays-Bas, à l'instar des autres pays de l'Annexe I, ont pris les devants dans l'adoption de mesures d'atténuation et se sont ainsi engagés à contribuer plus que proportionnellement à l'effort de réduction »* (Cour du district de La Haye, 24 juin 2015, *Urgenda v. Government of the Netherlands*, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, § 4/79)<sup>86</sup>.

Et la Cour d'appel de La Haye a rejeté l'argument de l'État néerlandais contestant ce raisonnement, en relevant que « *si l'on devait suivre l'argument de l'État, il n'existerait pas de recours juridictionnel efficace contre un problème mondial aussi complexe que celui-ci. Après tout, chaque État dont la responsabilité serait invoquée pourrait alors soutenir qu'il n'a pas à prendre de mesures si les autres États ne le font pas non plus. Une telle conséquence ne peut être acceptée, également parce que Urgenda n'a pas la possibilité d'inviter tous les États éligibles à comparaître devant un tribunal néerlandais* » (Court of Appeal The Hague, 9 octobre 2018, n° 200.178.245/01, § 64)<sup>87</sup>.

Autrement dit, **le fait que l'aggravation du changement climatique ne résulte pas uniquement des fautes commises par l'État considéré, ou des politiques publiques de cet État, ne signifie pas que leur insuffisance n'en est pas l'une des causes.**

100.

En l'espèce, il est scientifiquement établi que le changement climatique résulte de la concentration dans l'atmosphère de GES émis par les activités humaines.

Les objectifs de réduction des émissions de GES, ainsi que l'instauration de diverses obligations juridiques en matière d'efficacité énergétique, de développement des énergies renouvelables et d'adaptation au changement climatique, sont les moyens juridiques que les États, y compris l'État français, se sont donnés pour limiter l'augmentation de ces concentrations à un niveau permettant de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement sous le seuil de 2 °C et, si possible, de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels – conformément aux engagements issus de l'Accord de Paris.

---

<sup>86</sup> « *It compels all countries, including the Netherlands, to implement the reduction measures to the fullest extent as possible. [...] The fact that the amount of the Dutch emissions is small compared to other countries does not affect the obligation to take precautionary measures in view of the State's obligation to exercise care. After all, it has been established that any anthropogenic greenhouse gas emission, no matter how minor, contributes to an increase of CO2 levels in the atmosphere and therefore to hazardous climate change. Emission reduction therefore concerns both a joint and individual responsibility of the signatories to the UN Climate Change Convention. [...] Therefore, the court arrives at the opinion that the single circumstance that the Dutch emissions only constitute a minor contribution to global emissions does not alter the State's obligation to exercise care towards third parties. Here too, the court takes into account that in view of a fair distribution the Netherlands, like the other Annex I countries, has taken the lead in taking mitigation measures and has therefore committed to a more than proportionate contribution to reduction* »

<sup>87</sup> Disponible sur : <https://elaw.org/nl/urgenda.15>.

Ce faisant, **l'État a implicitement mais nécessairement reconnu, non seulement l'impact des émissions sur le changement climatique, mais également l'impact de ses politiques publiques sur le volume des émissions de GES par les personnes publiques et privées.**

101.

Or, il résulte des développements qui précèdent que **l'État français a commis un ensemble de fautes dans la mise en œuvre de ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique.**

Ces manquements résultent, notamment, de son **incapacité à adopter une réglementation adéquate** permettant d'atteindre ses objectifs en matière de réduction des émissions de GES sur le territoire national, qui résulte tant de son **obligation générale de lutte contre le changement climatique**, que de ses **obligations spécifiques en la matière.**

Certes, ces fautes ne constituent pas le seul évènement à l'origine du changement climatique.

En revanche, elles contribuent directement à l'impossibilité de l'enrayer et participent à l'aggraver.

102.

En effet, l'État est parfaitement informé et conscient de l'insuffisance des mesures qu'il a adoptées pour satisfaire ses objectifs climatiques, nationaux et européens.

De même, il est parfaitement informé des risques graves, pour l'environnement, la vie et la santé des individus, liés au dépassement de ces objectifs et, plus largement, aux conséquences du changement climatique.

Dans ces conditions, l'augmentation du volume des GES émis sur le territoire français – qui n'est d'ailleurs pas contestée – traduit, sinon l'insuffisance, du moins l'absence d'incidence des politiques publiques menées pour réduire lesdites émissions.

Du reste, cette augmentation n'aurait pas revêtu une telle ampleur si l'État avait scrupuleusement appliqué les obligations – générales et spécifiques – qui pèsent sur lui en matière de lutte contre le changement climatique. Bien au contraire, ses **manquements contribuent à ne pas enrayer l'augmentation des émissions de GES**, condition pourtant nécessaire à l'efficacité de la lutte contre ce phénomène, dont les dangers sont établis.

Dès lors, **l'augmentation des émissions de GES ou, à tout le moins, leur absence de diminution, démontre que les autorités publiques se sont abstenues, soit de prendre les mesures nécessaires à la réduction des émissions, soit de prendre de nouvelles mesures** permettant de satisfaire les objectifs fixés par le droit et de contenir le volume de GES émis sur le territoire français.

Partant, il y a lieu d'admettre la « *responsabilité directe de l'État, à raison [du] préjudice causé par l'inaction durable des services de l'État, qui s'abstient de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin [au] danger* » (concl. S. DEGOMMIER sur CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, req. n° 07NT03775).

103.

En définitive, s'il ne s'agit pas d'imputer à l'État le phénomène du changement climatique ou l'augmentation du volume d'émission des GES dans son ensemble, la participation d'autres personnes – physiques ou morales, publiques ou privées – à la réalisation de ce dommage ne saurait pour autant l'exonérer de sa responsabilité, clairement établie, dans l'aggravation du changement climatique.

En conséquence, il convient de considérer que les **fautes et carences spécifiques de l'État en matière de lutte contre le changement climatique sont, à tout le moins, à l'origine de l'aggravation du changement climatique et de l'impossibilité d'y remédier, c'est-à-dire à l'origine directe de l'aggravation du dommage environnemental lié au changement climatique.**

Et ce dommage environnemental est lui-même à l'origine directe des préjudices invoqués par les associations et la fondation requérantes.

## **II.B Sur le préjudice moral**

104.

En droit, il est de jurisprudence constante qu'une association ou fondation peut invoquer un préjudice moral en cas d'atteinte aux droits et intérêts collectifs qu'elle défend (en ce sens : CE, 25 janvier 1935, *Loubal*, req. n° 27610, Rec. p. 110 ; CE, Sect., 18 mai 1979, *Association judaïque Saint-Seurin*, req. n° 00413, Rec. p. 218 ; CE, 19 février 1982, *Comité de défense du quartier Saint-Paul*, req. n° 09899, Rec. T. p. 746 ; CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer c/ Association « Halte aux marées vertes » et autres*, req. n° 07NT03775).

Dans ses conclusions sur la décision « *Syndicat CFDT des Postes du Haut-Rhin* », Madame LATOURNERIE, commissaire du gouvernement, relevait ainsi que « *toute action faisant obstacle, directement et certainement à l'accomplissement de [l']objet statutaire [d'une personne morale] lui cause un préjudice moral indemnisable* » (concl. Sur CE, Ass., 18 janvier 1980, *Syndicat CFDT des Postes du Haut-Rhin*, n° 07636, Rec. p. 31).

En définitive, comme le résume la doctrine, « *l'administration peut porter atteinte par ses décisions ou son activité, aux intérêts collectifs défendus par le groupement, définis par l'objet social figurant aux statuts du syndicat ou de l'association (défendre les intérêts de telle profession, défendre la qualité de vie d'un quartier, défendre les intérêts des salariés de telle entreprise ou telle branche, etc.)* ». Dans ce cas, « *l'atteinte à l'objet social du groupement à but altruiste ou à ses intérêts collectifs entraîne un chef de préjudice propre à ce type de personne morale [...] qui peut être qualifié de "préjudice moral"* » (B. BUSSON, « L'action en réparation du préjudice moral subi par les associations de protection de l'environnement, A.J.D.A., 2015, p. 1754).

105.

Ces principes, brièvement rappelés, sont pleinement applicables aux associations et fondations de protection de l'environnement.

En effet, les juridictions administratives retiennent qu'un **dommage causé à l'environnement peut être à l'origine d'une atteinte aux intérêts collectifs environnementaux qu'elles se sont données pour mission de défendre**, constitutive d'un préjudice moral de nature à leur ouvrir droit à réparation (en ce sens : CE, 30 mars 2015, *Association pour la Protection des Animaux Sauvages (ASPAS)*, req. n<sup>os</sup> 374394 et 375144, mentionné dans les tables du recueil Lebon ; CAA de Nantes, 1<sup>er</sup> décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer c/ Association « Halte aux marées vertes » et autres*, req. n<sup>o</sup> 07NT03775).

Tel que le rappelait Xavier de LESQUEN, rapporteur public, dans ses conclusions sur la décision « ASPAS », ce préjudice résulte alors de « *l'impact moral sur l'association du dommage porté à l'environnement, indemnisable dans les limites de son objet statutaire comme peut l'être le préjudice moral subi par les parents d'une personne victime de dommages corporels, les affectant personnellement en raison des liens qui les unissent à l'enfant et des efforts consentis pour lui* » (concl. X. de LESQUEN sur CE, 30 mars 2015, *Association pour la Protection des Animaux Sauvages (ASPAS)*, req. n<sup>os</sup> 374394 et 375144, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Dès lors, l'impact du dommage sur l'objet social de l'association doit s'apprécier *in concreto*, à la lumière des actions menées par ladite association, en vue d'assurer la défense de l'environnement.

106.

En l'espèce, la lutte contre le changement climatique, pour la protection de l'environnement et, plus largement, pour la protection des droits fondamentaux, est prévue par les statuts de les associations et la fondation requérantes .

Or l'aggravation du changement climatique ou, à tout le moins, l'impossibilité d'y remédier, imputable aux fautes de l'État (voir *supra*), porte atteinte aux intérêts collectifs défendus par la requérante, en ce qu'il constitue un obstacle à la concrétisation de son objet social.

En effet, elle anéantit les efforts déployés par les associations et la fondation requérantes en matière de protection de l'environnement – et, précisément, de lutte contre l'augmentation des émissions de GES – consistant, notamment, dans l'organisation de colloques, d'expositions ou d'autres manifestations, l'édition de supports d'information et de communication, ou la conduite d'actions de terrain et d'actions de plaidoyers, destinées à favoriser la prise de conscience des citoyens et des autorités publiques face à l'urgence climatique. [(**Production n<sup>o</sup> 35**)].

Par conséquent, le dommage environnemental caractérisé par un surplus d'émissions de GES, imputable aux fautes de l'État, est constitutif d'un préjudice moral, dont les associations et la fondation requérantes sont fondées à solliciter la réparation.

À ce titre, elle est fondée à solliciter l'octroi d'une indemnité d'un montant d'1 euro.

## II.C Sur le préjudice écologique

107.

En droit, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a introduit sept nouveaux articles dans le Code civil, qui reconnaissent le caractère indemnisable du préjudice écologique et fixent le régime applicable à sa réparation.

Ainsi, l'article 1246 du Code civil dispose que « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* ».

Et l'article 1247 du même code définit ce préjudice comme « *une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ».

Plus précisément, selon la définition retenue par le juge judiciaire – lequel avait admis l'indemnisation du préjudice écologique, avant sa consécration par le législateur –, il s'agit de « *toute atteinte non négligeable à l'environnement naturel, à savoir, notamment, à l'air, l'atmosphère, l'eau, les sols, les terres, les paysages, les sites naturels, la biodiversité et l'interaction entre ces éléments, qui est sans répercussions sur un intérêt humain particulier mais affecte un intérêt collectif légitime* » (CA Paris, Pôle 4, ch. 11, 30 mars 2010, *Clemente et a. C. Conseil Général de la Vendée et a.*, aff. n° 08/02278 ; voir également : Cass. Crim., 25 septembre 2012, pourvoi n° 10-82.938, Bull n° 198 ; Cass. Crim., 22 mars 2016, pourvoi n° 13-87.650, Bull. n° 87).

Dans ce cadre, la doctrine considère, notamment, que l'atteinte à la fonction écologique de l'atmosphère – c'est-à-dire au rôle joué par l'atmosphère au sein des écosystèmes – constitue un préjudice écologique, au sens de l'article 1247 du Code civil. Selon la nomenclature établie par le Professeur Laurent NEYRET :

*« Par atteintes à l'air ou à l'atmosphère et à leurs fonctions, on entend les atteintes portées à la qualité de l'air ou de l'atmosphère de nature à affecter leurs fonctions écologiques.*

*Ces atteintes peuvent notamment prendre la forme d'une modification de la composition de l'air ou de l'atmosphère.*

*Les fonctions écologiques de l'air ou de l'atmosphère s'entendent du rôle qu'ils jouent au sein des écosystèmes, tel que, par exemple : servir de support à la biodiversité, absorber le rayonnement solaire ultraviolet ou participer à la régulation du climat » (L. NEYRET et G. J. MARTIN (dir.), *Nomenclature des préjudices environnementaux*, L.G.D.J., 2012, p. 14).*

Dans le même sens, le Commissariat général à la Stratégie et à la Prospective, dit France Stratégie rappelle que le préjudice écologique pur consiste, d'une part, en « *une atteinte "aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes"* », c'est-à-dire aux « *processus biologiques permettant effectivement le bon fonctionnement et le maintien des écosystèmes* » et, d'autre part, en une « *une atteinte "aux bénéfices collectifs tirés par l'homme dans l'environnement"* », c'est-à-dire, notamment, aux « *utilités collectives, comme par exemple s'il y a atteinte à l'accès à l'eau ou à l'alimentation ou en matière de régulation du climat pour l'Homme* » (France Stratégie, « Le rôle du droit dans la protection de l'environnement », Actes de séminaire, 2018, p. 38).

108.

Autrement dit, le **préjudice écologique constitue un préjudice objectif, distinct de toutes répercussions personnelles**. Tel que le résume la doctrine, « *le préjudice écologique pur est censé être un dommage causé à l'environnement, indépendamment des préjudices personnels causés aux personnes physiques ou morales* » (M. MEKKI, M., *La réparation préjudice écologique pur : pied de nez ou faux-nez ?*, Gaz. Pal., 4 oct. 2016, p. 26).

Sa caractérisation suppose la réunion de deux conditions cumulatives : d'une part, une atteinte « *non négligeable* » et, d'autre part, une atteinte « *aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ».

109.

Certes, les juridictions administratives n'ont pas encore admis le caractère indemnisable du préjudice écologique.

Dans ses conclusions précitées sur la décision « *ASPAS* » du 30 mars 2015, Xavier de LESQUEN, rapporteur public, invitait ainsi le juge administratif à « *attendre que le législateur éclaire cette question [...] pour préciser les conditions de réparation des préjudices objectifs causés à l'environnement* », avant de « *suivre le chemin ouvert par le juge judiciaire* » (concl. X. de LESQUEN sur CE, 30 mars 2015, *Association pour la Protection des Animaux Sauvages (ASPAS)*, req. n<sup>os</sup> 374394 et 375144, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Or force est de constater que, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 2016 précitée, il n'existe aucun obstacle à la reconnaissance, par les juridictions administratives, d'un tel préjudice – étant précisé que le Conseil d'État s'est lui-même référé à cette notion pour caractériser l'urgence, dans le cadre d'un référé-suspension (CE, 31 mars 2017, *Société Commercialisation décharge et travaux publics*, req. n<sup>o</sup> 403297).

110.

En premier lieu, la circonstance que le régime de l'indemnisation du préjudice écologique soit inscrit dans le seul code civil n'est pas un obstacle à ce que le juge administratif s'en saisisse – et ce d'autant plus que le principe de la réparation du préjudice écologique préexistait à son insertion dans le Code civil, le juge judiciaire l'ayant préalablement reconnu (en ce sens, voir : Cass. Crim., 25 septembre 2012, pourvoi n<sup>o</sup> 10-82.938).

En effet, il est établi que le **juge administratif peut appliquer directement des dispositions issues du code civil, ou s'en inspirer**.

A titre d'illustrations, et sans prétendre à l'exhaustivité, il a pu directement se fonder, dans plusieurs affaires, sur les articles 1165 et 1166 (CE, 20 octobre 2000, *M. Michel X.*, req. n<sup>o</sup> 192851, Rec. p. 455), 1176, 1178 et 1183 (CAA de Paris, 12 novembre 1992, *SA BSM Constructions industrialisées*, req. n<sup>o</sup> 91PA00122, Rec. p. 588), 1249 à 1252 (CE, 26 février 2016, *M. A. B.*, req. n<sup>o</sup> 377117), 1253 à 1256 (CE, 21 janvier 2011, *Société nationale immobilière*, req. n<sup>o</sup> 339647, Rec. T. p. 998) ou 2052 (CE, Ass., *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses*, req. n<sup>o</sup> 249153, publié au recueil Lebon) du Code civil (pour une analyse exhaustive, voir : B. PLESSIX,

*L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Thèse, Ed. Panthéon-Assas, 2003, p. 135 et suiv.).

De même, le juge administratif s'inspire régulièrement des principes issus du code civil pour édicter des règles opposables à l'action administrative.

Dans ce cadre, il se réfère au Code civil comme s'il s'agissait d'un recueil de principes, en appliquant des « *principes issus du droit commun* » ou des « *principes dont s'inspire le Code civil* ». En d'autres termes, il utilise des articles spécifiques comme révélateurs de principes plus généraux, applicables aux personnes publiques (en ce sens, s'agissant de l'article 1108 : CE, 15 février 2008, *Commune de La Londe-les-Maures*, req. n° 379054, mentionné dans les tables du recueil Lebon ; s'agissant de l'article 1142 : CE, 31 mai 1907, *Delplanque c. Ville de Nouzon*, Rec. p. 513 ; s'agissant de l'article 1326 : CE, 28 juin 1996, *Krief*, req. n° 138874, Rec. p. 251).

À cet égard, il apparaît que « *l'incorporation des principes du droit privé est "justifiée si elle est à la fois utile en ce qu'elle permet de pallier un vide juridique, compatible avec les exigences du service public et cohérente avec les autres règles et principes du droit administratif"*. Le juge administratif emprunte ainsi au droit privé des principes du droit positif, soit qu'il accepte de les appliquer tels quels, soit qu'il discerne dans ces dispositions l'existence d'un principe général dont celles-ci sont la traduction formelle » (J.-M. SAUVÉ, « Le dualisme juridictionnel : synergies et complémentarité », Intervention lors du Cycle approfondi d'études judiciaires 2016/2017, "L'autorité judiciaire dans l'État"<sup>88</sup> ; voir également : concl. J.-D. COMBEXELLE sur CE Sect., 28 juin 1996, *M. Krief*, req. n° 138874).

Et ces emprunts semblent particulièrement forts en matière de responsabilité délictuelle ou quasi délictuelle (voir, sur ce point : J.-M. SAUVÉ, « Le dualisme juridictionnel : synergies et complémentarité », Intervention lors du Cycle approfondi d'études judiciaires 2016/2017, "L'autorité judiciaire dans l'État").

En particulier, c'est en s'inspirant de l'interprétation retenue par la Cour de cassation (voir : Cass., Ass. plén., 29 mars 1991, pourvoi n° 89-15.231, Bull. A. P. n° 1), que le Conseil d'État a développé un nouveau régime de responsabilité sans faute, fondé sur la garde (voir : CE, Sect., 11 février 2005, *GIE Axa Courtage*, req. n° 252169, Rec. p. 45). De même, s'inspirant des constructions prétoriennes du juge judiciaire, le Conseil d'État a étendu la catégorie des préjudices indemnifiables devant le juge administratif, et admis l'indemnisation de la douleur morale (voir : CE, Ass., 24 novembre 1961, *Consorts Letisserand*, req. n° 48841, suivant l'arrêt Cass., Civ., 13 février 1923), des préjudices dits « par ricochet » (voir : CE, Ass. 3 mars 1978, *Veuve Müesser*, req. n° 94827, suivant l'arrêt Cass., Ch. mixte, 27 février 1970, pourvoi n° 68-10.276) ou, plus récemment, du préjudice d'anxiété (voir : CE, 9 novembre 2016, *Mme B.*, req. n° 393108, suivant l'arrêt Cass., Soc., 11 mai 2010, pourvoi n° 09-42.241).

111.

**En second lieu, l'indemnisation du préjudice écologique ne saurait être exclue lorsque l'action relève de la compétence du juge administratif.**

---

<sup>88</sup> Disponible sur : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-dualisme-juridictionnel-synergies-et-complementarite>.

Cette interprétation s'impose, notamment, au regard des dispositions de la Charte de l'environnement et de l'article 1246 du Code civil, qui n'exemptent pas les personnes publiques de leur responsabilité face aux dommages environnementaux.

Bien au contraire, le Conseil constitutionnel a déduit des articles 1 et 2 de la Charte que « *chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* » (Cons. const., 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre [Troubles du voisinage et environnement]*, déc. n° 2011-116 QPC, cons. 5). De la même manière, son article 3 énonce un principe de prévention, imposant à toute personne de prévenir « *les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». Enfin, son article 4 affirme explicitement que « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ».

Ainsi conçues par le constituant, les **obligations de vigilance, de prévention et de réparation des dommages environnementaux s'imposent à toute personne** – morale ou physique, publique ou privée – et, **notamment, aux pouvoirs publics et autorités administratives, dans leurs domaines de compétence respectifs** (en ce sens : Cons. const., 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, déc. n° 2008-564 DC ; Cons. const., 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, déc. n° 2009-599 DC ; CE, Ass., 3 octobre 2009, *Commune d'Annecy*, req. n° 297931, Lebon p. 322 ; en ce sens, voir également : C. HUGLO, « L'inéluctable prise en compte du dommage écologique par le juge administratif », A.J.D.A., 2013, p. 667).

Une interprétation similaire se déduit des dispositions de l'article 1246 du Code civil, qui prévoient que « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* », sans distinguer selon la nature – morale, physique, publique ou privée – des responsables, et sans exclure, *a priori*, les personnes publiques, soumises à la juridiction du juge administratif, de leur champ d'application.

Autrement dit, l'article 1246 du Code civil et le principe dont il s'inspire ne contiennent aucune restriction quant à la qualité de la personne – publique ou privée – susceptible de devoir réparer le préjudice écologique dont elle est responsable.

En définitive, il y a lieu de considérer que les dispositions combinées de la Charte de l'environnement et de l'article 1246 du Code civil ne font pas obstacle, bien au contraire, à ce que le juge administratif reconnaisse et indemnise le préjudice écologique causé par une personne publique (en ce sens, voir, notamment : C. HUGLO, « L'inéluctable prise en compte du dommage écologique par le juge administratif », A.J.D.A., 2013, p. 667 ; M. LUCAS, « Préjudice écologique et responsabilité : Pour l'introduction légale du préjudice écologique en droit de la responsabilité administrative », *Environnement* n° 4, avril 2014, étude 6).

A défaut, « *s'il en était autrement, une personne publique [...] pourrait [se contenter d']invoquer son statut pour se voir exonérer de toute obligation [...], ce qui serait un comble* » (C. HUGLO, « L'inéluctable prise en compte du dommage écologique par le juge administratif », A.J.D.A., 2013, p. 667).

112.

**Par conséquent**, lorsqu'un préjudice écologique, au sens de l'article 1247 du Code civil, trouve son origine directe dans le comportement d'une personne publique, il convient de retenir qu'**il appartient au juge administratif, saisi d'une demande en ce sens, de procéder à la réparation de ce préjudice.**

113.

En l'espèce, il résulte des développements qui précèdent que les **manquements commis par l'État sont à l'origine d'un dommage environnemental**, caractérisé par l'aggravation du changement climatique ou, à tout le moins, l'impossibilité d'y remédier.

Or ce **dommage porte une atteinte non négligeable aux fonctions écologiques de l'atmosphère** et, notamment, à sa **fonction de régulation du climat**. Ainsi, des conséquences dommageables peuvent, déjà, être constatées (voir *infra*).

Cette atteinte, **constitutive d'un préjudice écologique** au sens de l'article 1247 du Code civil, réside dans les surplus d'émission de GES imputables aux fautes de l'État.

114.

D'abord, ces fautes sont à l'origine d'un premier surplus d'émission de GES, correspondant à une portion du volume de GES continuellement émis depuis que la France a une connaissance précise des conséquences délétères du changement climatique sur la santé et l'environnement et qu'elle s'est engagée dans le cadre de la CCNUCC à mettre en place des « *mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques* » soit, au plus tard, depuis le début des années 1990.

En effet, dès 1990, le premier rapport du GIEC constatait que « *les émissions résultant des activités humaines augmentent considérablement les concentrations atmosphériques des gaz à effet de serre : CO<sub>2</sub>, méthane, chlorofluorocarbures et protoxyde d'azote* », avant de relever que « *ces augmentations renforceront l'effet de serre, entraînant un réchauffement supplémentaire de la surface de la Terre* », et d'indiquer que « *stabiliser les concentrations des gaz à longue durée de vie à leurs niveaux actuels nécessiterait une réduction de plus de 60 % des activités humaines émettrices de ces gaz* » (GIEC, Premier rapport d'évaluation, Résumé pour les décideurs, p. 5).

Dans ces conditions, les premières mesures de réduction des émissions de GES – et, plus largement, de lutte contre le changement climatique – auraient dû intervenir dès cette période.

Pourtant, force est de constater que l'État a tardé à adopter les mesures permettant d'éliminer ou, à tout le moins, de limiter les dangers et les risques, pourtant établis, du changement climatique sur l'environnement et la santé humaine.

Ainsi, ce n'est qu'en 2005 que la France s'est dotée d'un premier dispositif législatif en matière climatique – loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique –, prévoyant, notamment, que « *la lutte contre le changement climatique est une priorité de la politique énergétique qui vise à diminuer de 3 % par an en moyenne les émissions de gaz à effet de serre de la France* » (article 2).

Auparavant, les différents plans et programmes adoptés – et, notamment, le Premier programme national de prévention du changement de climat en 1995, et le Programme national de lutte contre le changement climatique, en 2000 – étaient dénués de valeur législative et ne fixaient aucun objectif précis en matière de réduction des émissions de GES et de lutte contre le changement climatique.

**Or, les émissions de GES n'auraient pas revêtu une telle ampleur si l'État avait, dès qu'il a eu connaissance des dangers associés au changement climatique, mis en œuvre une politique efficace, visant à réduire les émissions de GES.**

À cet égard, il est rappelé que les émissions françaises de GES n'ont, depuis 1990, diminué que de 16 % (**Production n° 2**), soit un niveau nettement insuffisant pour contenir l'élévation de la température moyenne de la planète sous le seuil de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ou, plus largement, permettre une diminution du volume total des émissions de GES sous un seuil permettant d'empêcher toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique<sup>89</sup>.

L'action de l'État, insuffisante et tardive, a donc contribué à l'émission d'un surplus de GES – à tout le moins par rapport aux *maxima* préconisés par les rapports du GIEC pour éviter un réchauffement planétaire dangereux – qui constitue, en tant que tel, une atteinte à l'atmosphère et ses fonctions.

115.

Ensuite, depuis 2015 et l'adoption du décret SNBC, le volume de GES émis en violation des budgets carbone que l'État s'est engagé à respecter (voir *supra*) constitue un second surplus d'émissions, qui participe à l'aggravation du changement climatique, en ce qu'il porte atteinte aux fonctions écologiques du climat, à l'environnement lui-même, ainsi qu'aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.

Partant, ce **second surplus d'émissions est lui-même constitutif d'un préjudice écologique certain.**

116.

Enfin, l'ensemble de ces surplus d'émissions de GES est également constitutif d'un **préjudice écologique futur certain**, dès lors que des GES émis à un instant « t » continuent de participer au réchauffement planétaire durant de nombreuses années.

À cet égard, il est rappelé que les principaux GES d'origine anthropique sont le dioxyde de carbone, le méthane, le protoxyde d'azote, les hydrocarbures halogénés, et d'autres gaz artificiels fluorés.

Or, la durée de vie du dioxyde de carbone dans l'atmosphère est d'environ cent ans, et sa composante anthropique est responsable d'environ 55 % de l'effet de serre additionnel par rapport aux niveaux préindustriels. De même, la durée de vie du méthane dans l'atmosphère est d'environ douze ans, et sa composante anthropique est responsable d'environ 15 % de l'effet de serre additionnel. Quant au protoxyde d'azote, sa durée de vie est d'environ cent-vingt ans, et sa composante anthropique est responsable d'environ 5 % de l'effet de serre additionnel. Enfin, la durée de vie des hydrocarbures halogénés dans l'atmosphère est de plusieurs centaines à plusieurs milliers d'années, quand leur composante anthropique est responsable d'environ 12 % de l'effet de

---

<sup>89</sup> En ce sens, voir : J. HANSEN, P. KHARECHA, M. SATO, V. MASSON-DELMOTTE, F. ACKERMAN, D. J. BEERLING, P. J. HEARTY, O. HOEGH-GULDBERG, S.-L. HSU, C. PARMESAN, J. ROCKSTROM, E. J. ROHLING, J. SACHS, P. SMITH, K. STEFFEN, L. VAN SUSTEREN, K. VON SCHUCKMANN, J. C. ZACHOS, « Assessing “Dangerous Climate Change”: Required Reduction of Carbon Emissions to Protect Young People, Future Generations and Nature », 2013, disponible sur : <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0081648>.

serre additionnel (en ce sens : C. JEANDEL et R. MOSSERI, *Le Climat à découvert*, Éditions CNRS, 2011, p. 55-56).

En conséquence, un arrêt total et immédiat des rejets de GES n'empêcherait pas la température moyenne de la planète de continuer à augmenter pendant plusieurs dizaines d'années.

Dès lors, **le surplus d'émissions imputable à l'État français est également à l'origine d'un préjudice écologique à venir, du fait de la temporalité distendue des dégradations de l'atmosphère imputables aux GES.**

117.

En définitive, les fautes commises par l'État en matière de lutte contre le changement climatique sont à l'origine d'un surplus d'émissions de GES, constitutif d'un **préjudice écologique certain, actuel et à venir, dès lors qu'il participe, et participera, au réchauffement climatique de manière directe, certaine et non négligeable, érodant ainsi les fonctions écologiques du climat, avec de graves conséquences pour l'environnement, la vie et la santé des individus.**

Par conséquent, les associations et la fondation requérantes sont fondées à solliciter la réparation en nature de ce préjudice écologique ou, à tout le moins, à solliciter du juge qu'il prescrive les mesures nécessaires pour y mettre un terme et prévenir l'aggravation du dommage (voir *infra*).

### **III. SUR LA DEMANDE D'INJONCTION**

118.

En droit, le juge peut faire usage de son pouvoir d'injonction pour assurer la réparation, en nature, d'un préjudice écologique.

Une telle réparation s'entend, en effet, soit d'un retour au *statu quo ante*, soit d'une cessation de l'illicite (en ce sens : S. BRIMO, « Le préjudice environnemental », Droit administratif n° 8-9, août 2018, § 4 ; Rapport du groupe de travail installé par Madame Christiane TAUBIRA, garde des Sceaux, ministre de la Justice, « Pour la réparation du préjudice écologique », 17 septembre 2013, p. 56-57).

En ce sens, si l'article 1249 du Code civil prévoit que « *la réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature* », l'article 1252 précise qu'« *indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens [...], peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage* ».

Dans ce dernier cas, « *la cessation de l'illicite [qui peut être ordonnée par le juge] prévient la réalisation de dommage, et accentue donc la fonction préventive de la responsabilité civile. Elle participe aussi à la fonction réparatrice de la responsabilité civile, en permettant d'agir sur le préjudice susceptible de résulter du trouble. Enfin, elle revêt une fonction particulière puisqu'elle contribue à rétablir un état de choses conforme à la légalité. Ainsi, l'action en cessation de l'illicite permet non seulement de réparer un préjudice, mais aussi d'éviter sa survenance, en ordonnant toute mesure (par exemple la fermeture d'une entreprise) de nature à faire cesser le trouble illicite* » (Rapport du groupe de travail installé par Madame Christiane TAUBIRA, garde des Sceaux, ministre de la Justice, « Pour la réparation du préjudice écologique », 17 septembre 2013, p. 56).

119.

Plus largement, le juge administratif de plein contentieux peut, lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique de mettre un terme à son comportement ou d'en pallier les effets. En ce sens, le Conseil d'État a jugé, en 2015, que :

*« Considérant que lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets ; qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A...demandait, outre la réparation du préjudice qu'il avait subi par la faute de la commune d'Hébuterne, d'ordonner à cette commune de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin aux pollutions dont il était victime ou, à défaut, de mettre à sa disposition une pâture saine ; qu'en rejetant ces conclusions au motif que les injonctions demandées n'étaient pas de celles que le juge administratif saisi d'un recours indemnitaire peut prononcer, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit » (CE, 27 juillet 2015, Baey, req. n° 367484, Rec. p. 285 ; plus récemment, voir : CE, 18 mars 2019, SCI des Cèdres, req. n° 411462).*

Tel que le résume la doctrine, *« la victime d'une carence fautive de l'administration peut désormais, dans le cadre d'un seul et même recours - le recours indemnitaire -, demander au juge administratif non seulement la réparation des préjudices qu'elle a subis en raison de cette carence mais aussi d'enjoindre à l'administration de prendre les mesures pour y mettre fin. Il n'est donc plus nécessaire pour la victime d'intenter un recours pour excès de pouvoir contre la décision à l'origine de ce comportement ou le refus d'y mettre fin, en assortissant ce recours d'une demande d'injonction »* (A. PERRIN, « Le renforcement de l'obligation d'agir des autorités de police », A.J.D.A. 2015, p. 2277).

Ainsi conçu, le pouvoir d'injonction du juge administratif saisi d'un recours indemnitaire suppose, d'une part, que le comportement fautif de la personne publique responsable perdure à la date à laquelle le juge se prononce et, d'autre part, que le préjudice dont la victime demande réparation perdure également à la date à laquelle le juge se prononce.

Or, tel est bien le cas dans la présente affaire.

120.

En l'espèce, le **comportement de l'État demeure fautif** (voir *supra*), de sorte que le préjudice moral subi par les associations et la fondation requérantes perdure.

De même, il est acquis que le **préjudice écologique lié aux surplus d'émissions de GES**, dont il est également demandé réparation, **continuera d'altérer les fonctions écologiques de l'atmosphère durant de nombreuses années**.

Dans ces conditions, l'association requérante est fondée à solliciter le prononcé d'une injonction à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents, d'adopter toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au préjudice moral subi, ainsi qu'au préjudice écologique lié aux surplus d'émissions de GES.

121.

En conséquence, il est demandé au Tribunal administratif de Paris d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, de réparer le préjudice écologique, et notamment, dans le délai le plus court possible, de :

- prendre les mesures nécessaires aux fins de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère – à due proportion par rapport aux émissions mondiales, et compte tenu de la responsabilité particulière acceptée par les pays développés – à un niveau compatible avec l'objectif de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en-dessous du seuil de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, en tenant compte du surplus de gaz à effet de serre émis par la France depuis 1990 et des efforts supplémentaires que le respect de cet objectif implique ;
- prendre à tout le moins toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et d'augmentation de l'efficacité énergétique, fixés par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la loi n° 2015 992 du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour une croissance verte, le décret n° 2015 1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au partage de l'effort, la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 et la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ;
- prendre les mesures nécessaires à l'adaptation du territoire national aux effets du changement climatique ;
- prendre les mesures nécessaires aux fins d'assurer la protection de la vie et de la santé des citoyens contre les risques liés au changement climatique.

## **ANNEXES (productions)**

1. Demande préalable
2. Décision de rejet en date du 15 février 2019
3. Statuts des associations
4. Décision autorisant le Directeur exécutif à ester en justice
5. « Global Warning of 1.5°C, Summary for Policymakers », GIEC, 2018
6. « Changements climatiques 2014, Rapport de synthèse », GIEC, 2014
7. Rapport spécial du GIEC – Communiqué de presse conjoint de MM. de Rugy, Le Drian et de Mme Vidal
8. Changement climatique – Impacts en France
9. Chiffres clés du climat – Commissariat général au développement durable
10. « The regional assessment report on biodiversity », IPBES, 2018
11. Comprendre le PNACC – Ministère de la transition écologique et solidaire
12. Émissions globales de GES en France – Observatoire climat-énergie
13. Évaluation de l'état d'avancement de la transition bas-carbone en France – IDDRI
14. Les énergies renouvelables en France en 2017 – Commissariat général au développement durable
15. Communiqué de presse du GIEC du 8 octobre 2018
16. Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables – 2009-2020
17. Stratégie nationale bas-carbone – 2015
18. Programmation pluriannuelle de l'énergie – 2016
19. Projet de nouvelle SNBC
20. Projet de nouvelle PPE
21. Rapport de la France en application des articles 24.1 et 24.2 de la directive 2012/27/UE
22. Plan national d'adaptation au changement climatique 2011 – PNACC1
23. Plan national d'adaptation au changement climatique 2018 – PNACC2
24. Trajectoire de la France à la suite du Grenelle Environnement : indicateurs de résultats
25. Avis du CESE sur la mise en œuvre de la LTECV
26. Les énergies renouvelables en France 2017 – CGDD
27. Chiffres clés des énergies renouvelables 2018 – CGDD
28. Synthèse de la SNBC
29. Note de l'Autorité environnementale sur les évaluations socio-économiques des projets d'infrastructures linéaires de transport
30. Rapport annuel 2018 de l'Autorité environnementale
31. Plan de rénovation énergétique des bâtiments
32. Évaluation du plan national d'adaptation au changement climatique – CGEDD
33. Le suivi et l'évaluation de la transition bas-carbone en France – IDDRI
34. Avis du comité d'experts pour la transition énergétique sur la SNBC
35. Note sur les actions des associations