

CONSEIL D'ÉTAT

REQUÊTE EN INTERVENTION

CONTRE :

Les décisions implicites de rejet du Premier Ministre et du Ministre de la Transition écologique et solidaire, résultant du silence gardé pendant plus de deux mois sur les demandes préalables formées le 19 novembre 2018 par la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême

EN PRESENCE DE : 1°) La commune de Grande-Synthe

2°) Monsieur Damien Carême

– Sur la requête n° 427301 –

FAITS ET PROCÉDURE

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° 3**) qui s'inscrit dans la lignée du précédent rapport de 2014 sur le changement climatique (**Production n° 4**).

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 résultats¹.

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° 3**) comme celui du rapport du GIEC de 2014 (**Production n° 4**), témoignant ainsi de son adhésion au consensus scientifique qu'ils dégagent (**Production n° 5**) et dont il ressort, notamment, que :

- Les gaz à effet de serre² (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**).

¹ 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)

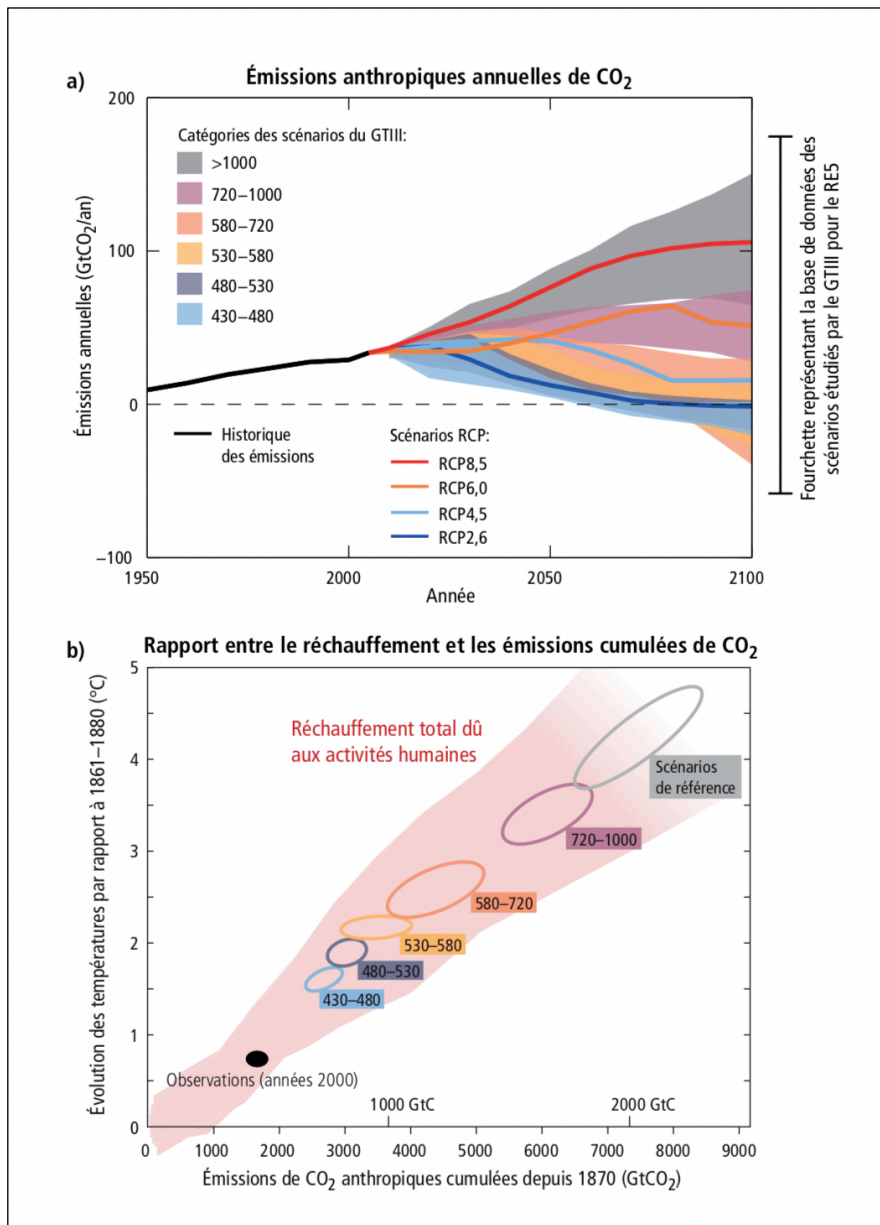
² Ces gaz sont définis dans le Protocole de Kyoto (*Annexe A*) comme le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (N₂O), l'hexafluorure de soufre (SF₆) ; les hydrofluorocarbures (HFCs) et les perfluorocarbures (PFC).

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° 4**, 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° 4**, 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° 3**, 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° 3**, 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° 4**, p. 8, 10 et 78).

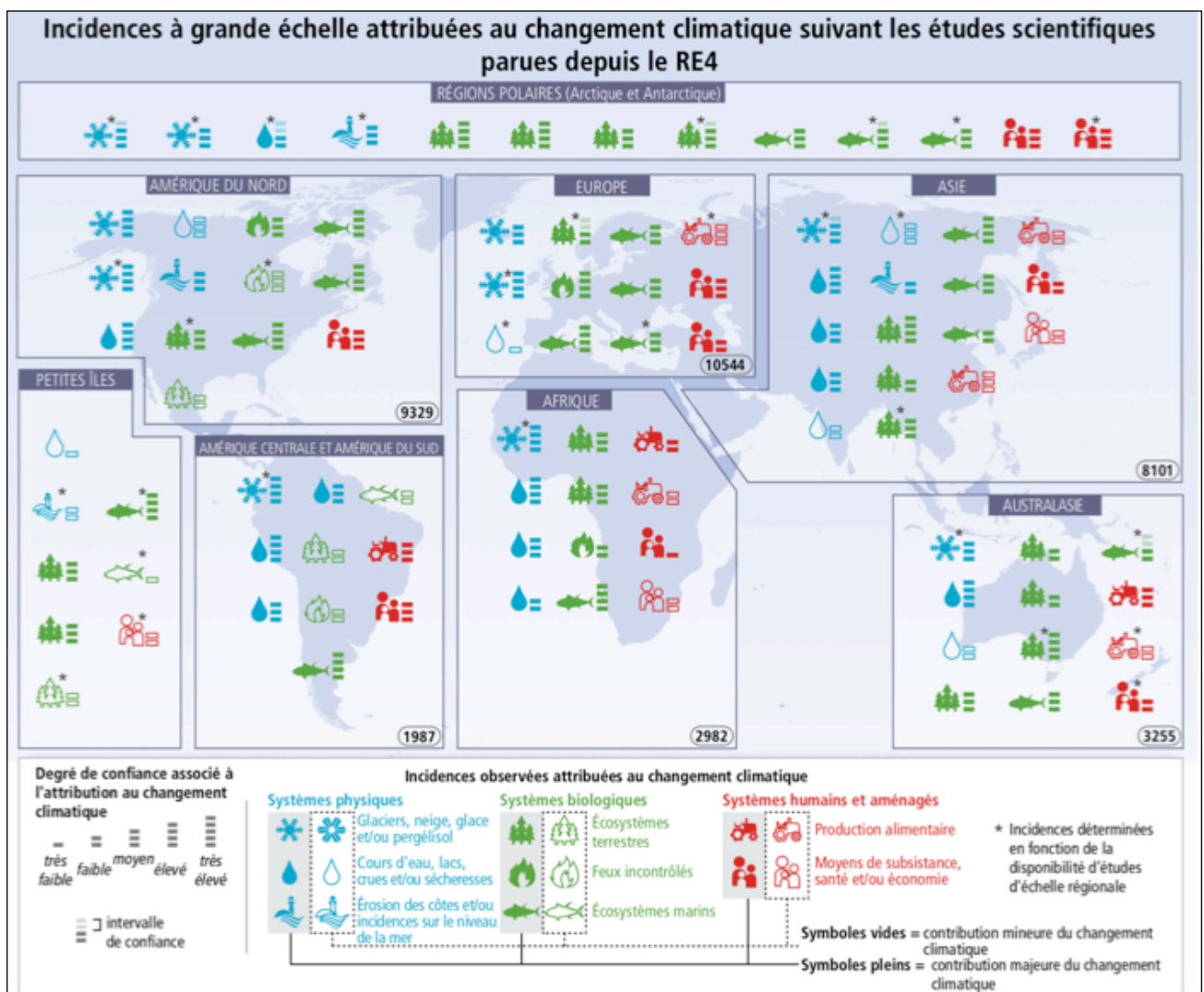
L'ensemble de ces phénomènes, associés à l'acidification des mers et océans, ont, à leur tour, une incidence significative sur la biodiversité. Aux termes du Rapport du GIEC de 2014 :

*« Une proportion importante des espèces est exposée à des risques accrus de disparition compte tenu du changement climatique projeté au cours du XXI^e 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° 4**, 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^e 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^e 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° 4**, p. 13).

Ces incidences du changement climatique sont schématisées dans la figure suivante, tirée du rapport du GIEC de 2014 (**Production n° 4**, 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° 4**, 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° 5**, 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° 3**, 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° 3**, 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° 3**, 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° 3**, 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° 3**, 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° 5**, 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° 3**, 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^e siècle (**Production n° 3**, p. 20).

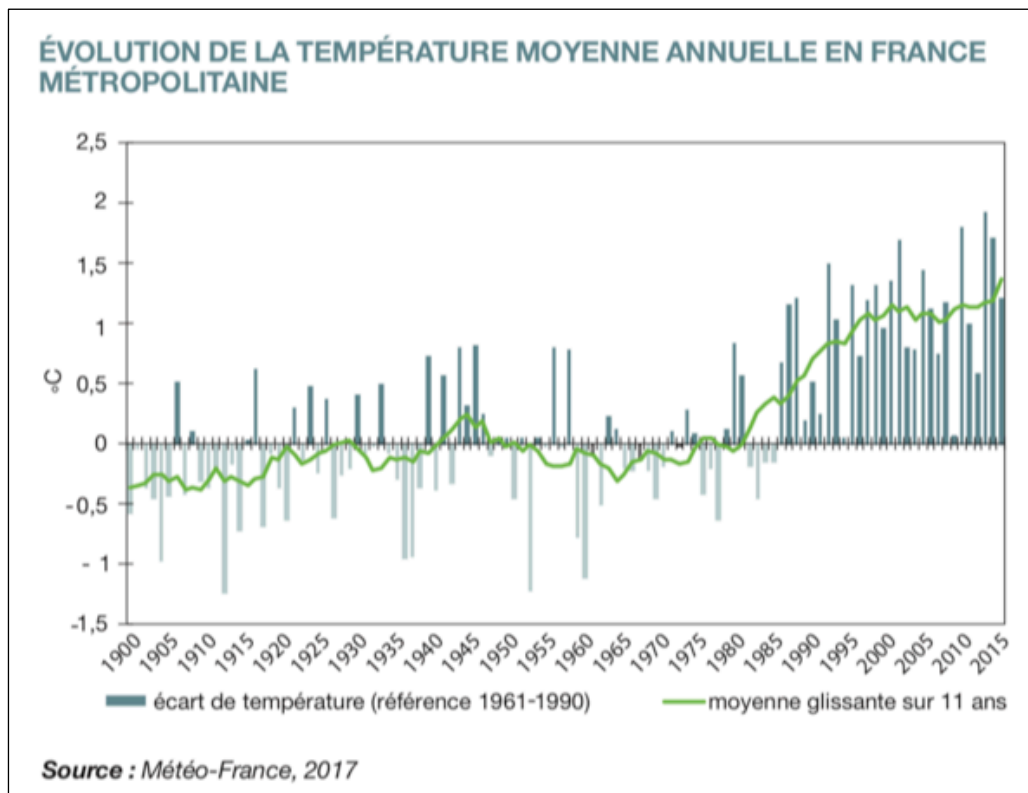
Ceci posé, ce rapport de 2018 relève qu'il est encore techniquement possible de contenir le réchauffement planétaire à 1,5 °C, à condition toutefois de mettre en œuvre des transitions rapides et de grande envergure dans les domaines de l'énergie, l'utilisation des terres, l'urbanisme et les infrastructures 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° 3**, 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° 3**, 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° 3**, 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° 7**, p. 6 et **Production n° 8**, pp. 6 et 8).

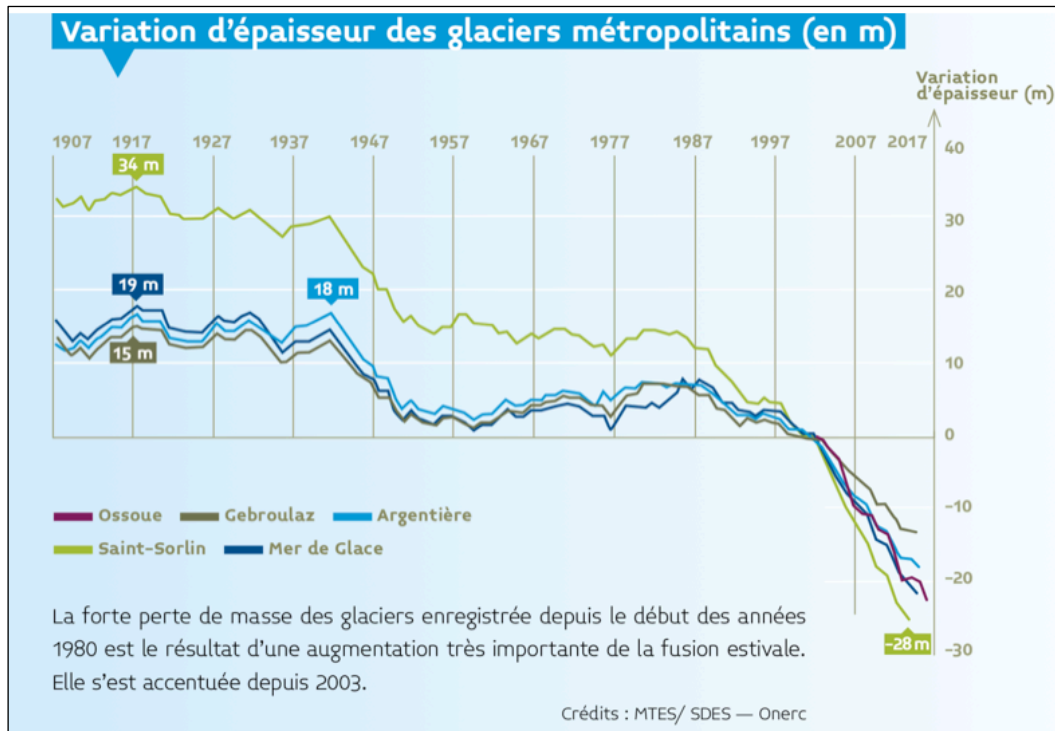
Cette augmentation de températures est particulièrement visible depuis la fin des années 1980 et s'est amplifiée ces dernières années, comme l'illustre le graphique suivant (**Production n° 8**, p. 8) :



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° 7**, p. 5) – et va de pair avec la diminution significative du manteau neigeux dans l'ensemble des massifs français³.



Le changement climatique entraîne ensuite, l'**élévation du niveau moyen de la mer**⁴ – de l'ordre de 4,3 centimètres dans le monde, entre 2008 et 2018 (**Production n° 7**, 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 2100⁵. Il aggrave, en outre, l'érosion côtière, laquelle affecte déjà près d'un quart des côtes métropolitaines françaises⁶.

³ 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>.

⁴ 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>.

⁵ 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-menaces-par-le-rechauffement-climatique-d-ici-2100-69015.html>.

⁶ 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 km² 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° 9**, pp. 10-11)⁷.

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 menacée⁸.

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 marine⁹, qui représente 4 à 18 % de la biodiversité mondiale¹⁰.

7.

(ii) En outre, le changement climatique a des impacts significatifs sur la santé et la vie de la population française¹¹.

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° 8**, pp. 9 et 20)¹² – s'accompagnant d'une surmortalité des personnes les plus vulnérables¹³ –, des sécheresses au sol¹⁴, des feux de forêts¹⁵,

⁷ 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>.

⁸ 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>.

⁹ 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 ; 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=5oFe2pAfuCJUt5L5cPND9tRgN0jAjWel9jnR3ZoTv0PFWgT71pOviDNOpfWzHufG0ePw6l25Ncb4Hm28VFlgOIEhoi7avhM22ojL_I3KCU4aVD3meFv4aJjwe3UXoK7w2MBAkit0t4Ubp_LKC1G7h5Aj8YImBYkXWBYpmOpEOpl%3D.

¹⁰ 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_mediterranee.pdf.

¹¹ 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> ; 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> ; plus récemment : « The 2019 report of The Lancet Countdown on health and climate change: ensuring that the health of a child born today is not defined by a changing climate » : [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(19\)32596-6.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(19)32596-6.pdf).

¹² 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>.

¹³ 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.

¹⁴ En ce sens, voir : <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-secheresses>.

¹⁵ 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 méditerranéenne¹⁶, et des ouragans dans les territoires d’Outre-Mer¹⁷.

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° 7**, 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 extrêmes¹⁸.

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 connue¹⁹. 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^e siècle²⁰ avant de confirmer, en 2018²¹, ses impacts sur la santé humaine au plan mondial²². 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 humaine²³.

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

¹⁶ 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>

¹⁷ 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-aggraves-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>.

¹⁸ 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 ; 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>.

¹⁹ J.-P. BESANCENOT, *Climat et santé*, P.U.F., coll. Médecine et société, 2001.

²⁰ 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).

²¹ Puis en 2019 : « The 2019 report of The Lancet Countdown on health and climate change: ensuring that the health of a child born today is not defined by a changing climate » : [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(19\)32596-6.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(19)32596-6.pdf).

²² 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).

²³ 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.

conduit à une forte hausse des allergies respiratoires en France, affectant aujourd'hui 30 % de la population adulte et 20 % de la population infantile²⁴.

Par ailleurs, le changement climatique contribue à l'expansion des insectes vecteurs d'agents infectieux²⁵. 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 français²⁶.

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 mentale²⁷.

9.

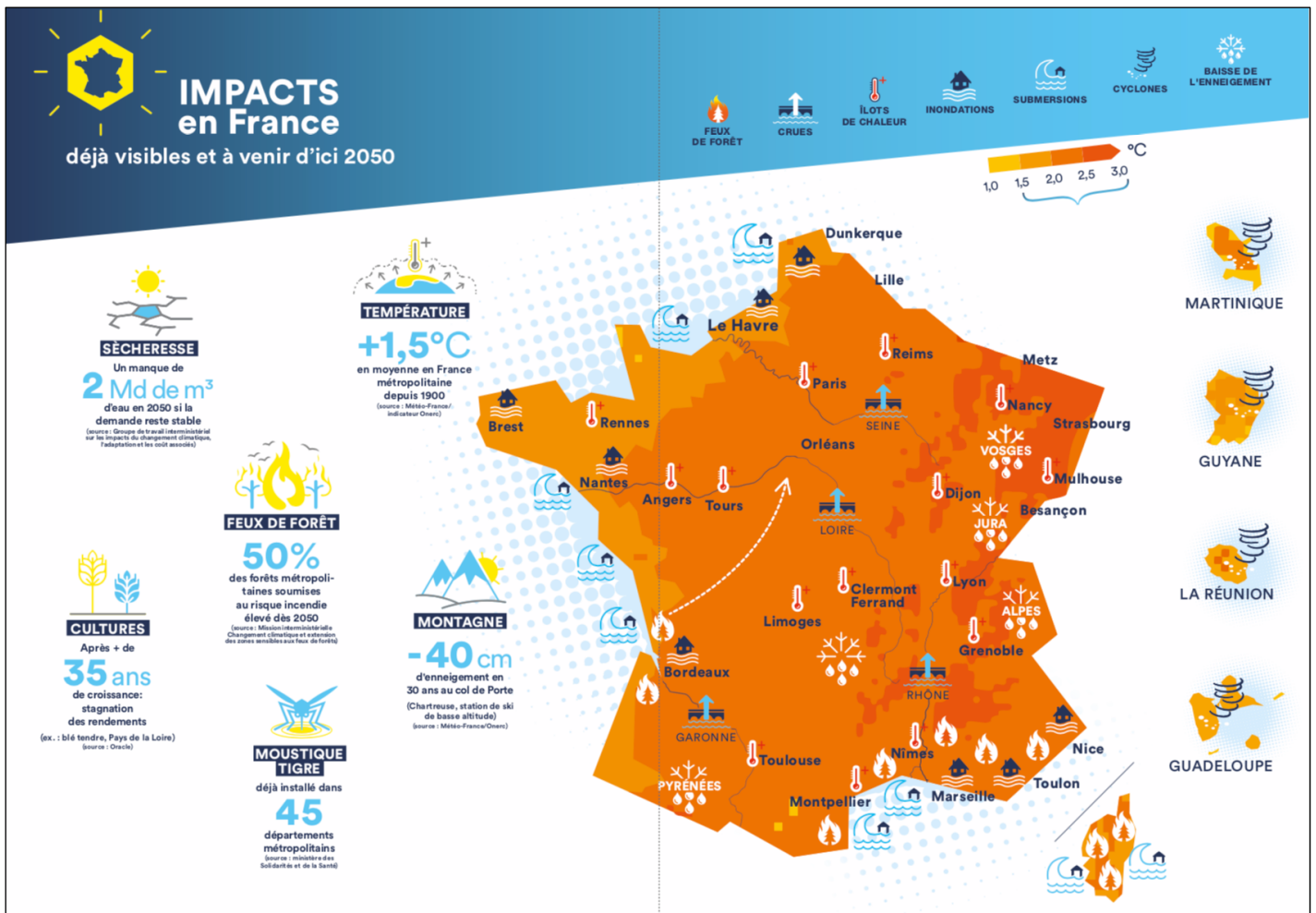
En définitive, les impacts du changement climatique en France sont multiples, s'alimentent mutuellement et se font déjà ressentir, comme l'illustre la carte ci-dessous, qui fournit une synthèse non exhaustive des principaux impacts déjà visibles et à venir d'ici 2050 (**Production n° 10**) :

²⁴ 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 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. 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>.

²⁵ 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 ; 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>.

²⁶ 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>.

²⁷ 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 ; voir également : S. E. L. BURKE et autres, « The Psychological Effects of Climate Change on Children » Current Psychiatry Reports, 20: 35, 11 avril 2019 ; E. GIFFORD et R. GIFFORD, « The largely unacknowledged impact of climate change on mental health, Bulletin of the Atomic Scientists », v. 72, 2016, sur : <http://dx.doi.org/10.1080/00963402.2016.1216505>.



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 planète²⁸.

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

²⁸ 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>.

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° 11**). 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° 12**) et de développement des énergies renouvelables (**Production n° 13**).

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.

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.

Dans ce contexte, les associations Notre Affaire À Tous, Greenpeace France, Oxfam France et la Fondation pour la Nature et l'Homme ont, par courrier en date du 17 décembre 2018, 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° 14**).

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° 15**).

En cet état, les associations Notre Affaire À Tous, Greenpeace France, Oxfam France et la Fondation pour la Nature et l'Homme ont saisi le tribunal administratif de Paris, par quatre requêtes enregistrées au greffe de la Juridiction le 14 mars 2019, sous les numéros 1904968-4, 1904976-4, 1904968-4 et 1904972-4.

Aux termes de ces requêtes, complétées par des mémoires complémentaires déposés le 20 mai 2019, les associations et fondation requérantes ont notamment sollicité du tribunal administratif de Paris la condamnation de l'État à leur verser la somme de 1 euro symbolique en réparation du préjudice moral subi, la condamnation de l'État à leur verser la somme de 1 euro symbolique au titre du préjudice écologique, 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 faire cesser le préjudice écologique.

Ces requêtes sont en cours d'instruction devant le Tribunal administratif de Paris.

12.

Parallèlement aux demandes présentées par les associations Notre Affaire À Tous, Greenpeace France, Oxfam France et la Fondation pour la Nature et l'Homme, la commune de Grande-Synthe, particulièrement exposée aux risques d'atteinte à l'environnement liés au changement climatique, et son maire, Monsieur Damien Carême, ont sollicité du Président de la République, du Premier ministre et du Ministre de la transition écologique et solidaire qu'ils adoptent diverses mesures destinées à lutter contre ces risques et, notamment, qu'ils prennent :

- toutes mesures utiles permettant de faire décroître la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations qui sont les siennes au niveau international et national ;
- toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires utiles visant à rendre obligatoire la priorité climatique et visant à interdire toutes mesures susceptibles d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre ;
- toutes mesures immédiates d'adaptation au changement climatique de la France (Pièces n° 4, 5 et 6 de la commune de Grande-Synthe).

Le Président de la République, le Premier ministre et le Ministre de la transition écologique et solidaire n'ont pas donné suite à ces demandes.

13.

C'est dans ces conditions que, le 23 janvier 2019, la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême ont saisi le Conseil d'Etat d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation des décisions implicites de rejet de leurs demandes, ainsi qu'à ce qu'il soit enjoint au Premier ministre et au Ministre de la transition écologique d'une part, de prendre toutes mesures utiles permettant de faire décroître la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer, a minima, le respect des engagements de la France, dans un délai maximum de six mois, d'autre part, de prendre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique, dans un délai maximum de six mois et, enfin, de prendre toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires visant à rendre obligatoire la priorité climatique et à interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre, dans un délai maximum de six mois.

Les organisations de l'Affaire du Siècle entendent, par le présent mémoire, intervenir au soutien du recours introduit par la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême.

DISCUSSION

I. SUR LA RECEVABILITE DE L'INTERVENTION VOLONTAIRE

14.

En droit, l'intervention volontaire est « *le fait, pour une personne physique ou morale, de se joindre spontanément, soit en demande, soit en défense, à une instance à laquelle elle n'est pas partie, dans laquelle elle n'a pas été mise en cause et dans laquelle elle n'est pas représentée* » (A. BEAL, « Instruction. – Intervention », JCl Admin., Fasc. 1099, § 4).

Ainsi, « *un tiers, c'est-à-dire une personne qui n'est ni partie ni représentée à une instance ouverte entre d'autres, peut estimer avoir intérêt à y être présent et saisir en conséquence le juge de conclusions en intervention* » (R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif général*, coll. Domat, Montchrestien, 13ème éd., 2008, p. 777).

En matière d'excès de pouvoir, la recevabilité d'une intervention volontaire suppose que son auteur justifie d'un « *intérêt à intervenir* », qui doit être apprécié « *plus libéralement que l'intérêt à agir à titre principal* » (R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif général*, coll. Domat, Montchrestien, 13ème éd., 2008, p. 780).

Plus précisément, le Conseil d'État juge « *qu'est recevable à former une intervention, devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige* » (CE, 25 juillet 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, req. n° 350661, Rec. p. 254).

Dans ce cadre, l'intervention volontaire d'une association est, notamment, recevable lorsque cette dernière présente un intérêt à l'annulation de la décision attaquée (en ce sens : CE, 12 octobre 1994, *Ohara-Zama*, req. n° 145180, Rec. T. p. 1120 ; CE, 5 avril 2006, *Groupement d'information et de soutien des immigrés*, req. n° 284706, Rec. p. 186 ; CE, 7 mai 2015, *Association des comédiens et intervenants audiovisuels*, req. n° 375882, Rec. p. 815 ; CE, 11 avril 2018, *Fédération Sepanso Aquitaine et autres*, req. n° 401753, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

De même, une association peut intervenir à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir lorsque la réponse apportée à la question de droit soulevée dans le cadre dudit recours présente, pour elle ou pour certains de ses membres, un intérêt (en ce sens : CE, 29 février 1952, *Chambre syndicale des détaillants en articles de sport*, Rec. p. 143 ; CE, 27 mai 1964, *Choulet*, Rec. p. 302 ; CE, Sect., 18 juin 1982, *Ministre de l'agriculture*, req. n° 22419, Rec. p. 238).

Ces principes, brièvement rappelés, sont pleinement applicables à la présente affaire.

15.

En l'espèce, le recours introduit par la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême tend à l'annulation de décisions par lesquelles le Premier ministre et le Ministre de la transition écologique et solidaire ont refusé d'adopter, d'une part, toutes mesures utiles permettant de faire décroître la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations qui sont les siennes au niveau international et national, d'autre part, toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires utiles visant à rendre obligatoire

la priorité climatique et visant à interdire toutes mesures susceptibles d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre et, enfin, toutes mesures immédiates d'adaptation au changement climatique de la France.

Il vise, notamment, à démontrer la violation par l'État de ses obligations, générales et spécifiques, en matière de lutte contre le changement climatique, ainsi que la méconnaissance des objectifs qui lui sont assignés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'amélioration de l'efficacité énergétique, d'augmentation des énergies renouvelables et d'adaptation au changement climatique.

Autrement dit, les questions de fait et de droit soulevées dans le cadre de ce recours ont directement trait à la protection de l'environnement et, précisément, à la lutte contre le changement climatique.

[...]

16.

Plus largement, il est rappelé que, parallèlement à la procédure initiée par la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême, les associations Notre Affaire À Tous, Greenpeace France, Oxfam France et la Fondation pour la Nature et l'Homme ont saisi le tribunal administratif de Paris, par quatre requêtes enregistrées au greffe de la Juridiction le 14 mars 2019, en vue de solliciter la condamnation de l'État à leur verser la somme de 1 euro symbolique en réparation du préjudice moral qu'elles estiment avoir subis du fait des fautes et carences fautives de l'État en matière de lutte contre le changement climatique, la condamnation de l'État à leur verser la somme de 1 euro symbolique au titre du préjudice écologique, 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 faire cesser le préjudice écologique.

Or, compte tenu de la proximité des problématiques soulevées dans le cadre de ces différents recours, la réponse apportée par le Conseil d'État aux questions soulevées dans le cadre du recours présenté par la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême, présentera assurément, pour les organisations de l'Affaire du Siècle, un intérêt certain.

À tous égards, la recevabilité de leur intervention ne fait donc aucun doute.

II. SUR L'ILLEGALITE DES DECISIONS ATTAQUEES

II.1. SUR L'ILLEGALITE EXTERNE

17.

En droit, toute décision entachée d'incompétence négative encourt l'annulation.

Cette notion recouvre l'hypothèse dans laquelle l'autorité administrative a refusé de prendre une décision entrant dans le champ de ses compétences légales et, partant, a méconnu l'étendue de sa

propre compétence (en ce sens : CE, Sect., 30 juin 1950, *Quéralt*, Rec. p. 413 ; CE, Sect., 28 septembre 1983, *Ministre du travail c. S.*, req. n° 41008, Rec. p. 390 ; CE, 22 novembre 1996, *Société Home Vidéo Channel*, req. n° 155767, Rec. p. 457).

Autrement dit, tel que le résume la doctrine, il y a incompétence négative lorsqu'« *une autorité administrative, loin d'empiéter sur la compétence d'une autorité, reste en-deçà des limites de la sienne* » et, ce faisant, « *en méconnaît l'étendue en moins, en s'abstenant ou refusant de prendre une décision, dont l'édition relève cependant de sa compétence* » (R. CHAPUS, *Droit administratif général*, coll. Domat, Montchrestien, 15ème éd. 2001, Tome 1, p. 1029).

Tel est bien le cas dans la présente affaire.

18.

En effet, en refusant d'adopter des mesures supplémentaires destinées à lutter contre le changement climatique, le Premier ministre et le Ministre de la transition écologique et solidaire ont méconnu l'étendue de leurs compétences et de leurs obligations (voir *infra*), et entaché leurs décisions d'incompétence négative.

Pour ce motif, déjà, les décisions contestées encourent l'annulation.

II.2. SUR L'ILLEGALITE INTERNE

19.

L'État est soumis à une obligation générale de lutte contre le changement climatique (II.2.A), ainsi qu'à des obligations spécifiques en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique (II.2.B).

Or, en refusant d'adopter les mesures supplémentaires destinées à lutter contre le changement climatique, sollicitées par la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême, l'État a méconnu ces obligations et, partant, entaché ses décisions d'illégalité (II.2.C).

II.2.A S'agissant de l'obligation générale de lutte contre le changement climatique

20.

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 populations 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

21.

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^{er}), 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^{er} 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).

22.

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^{er} 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^{er} 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^{er} 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).

23.

Or, le changement climatique affecte directement et indirectement l'équilibre des milieux naturels au sens de l'article 1^{er} 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° 4**, 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° 3**, p. 10 et suiv.). Or, ces évolutions affectent, certes sur un temps long, mais sans équivoque, les équilibres biologiques de chacun des milieux concernés²⁹. Et l'impact du changement climatique sur la biodiversité est déjà établi en France, sur le territoire métropolitain³⁰ comme en Outre-Mer³¹.

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'air³². Ainsi, certains GES, comme

²⁹ 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.

³⁰ 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.

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

³² R.A. SILVA et autres, « Future global mortality from changes in air pollution attributable to climate change », *Nature Climate Change*, Vol 7, sept. 2017, disponible sur : <https://www.nature.com/articles/nclimate3354>.

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 climatique³³.

Enfin, le changement climatique entraîne de graves conséquences sur la santé des individus³⁴. En premier lieu, il est à l'origine, directe ou indirecte, du développement de pathologies allergiques³⁵ et contribue à la prolifération de certaines maladies infectieuses, favorisées par l'expansion de nouveaux insectes vecteurs d'agents infectieux, tels que le moustique tigre³⁶. 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 alimentaires³⁷.

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 santé³⁸.

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^{er} de la Charte de l'environnement.

24.

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.

³³ 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>.

³⁴ « 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?elseca1=1jpr](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)32464-9/fulltext?elseca1=1jpr)

³⁵ 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

³⁶ 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>

³⁷ « Changement climatique et sécheresses », Météo-France. Disponible sur : <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydropeteorologiques/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>

³⁸ 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>.

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.

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).

25.

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.

26.

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).

27.

Cette interprétation s'impose d'autant plus que l'élaboration de la Charte répondait, d'abord, à la volonté politique de réagir aux conséquences du changement climatique (en ce sens, voir : F. SAVONITTO, « La constitutionnalisation de l'action contre les changements climatiques », L.P.A., 2018, n°136, p. 83 ; S. MOUTON, « Les enjeux constitutionnels du climat : réflexion sur un nouvel objet politique », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 12, 2018, dossier 41.3)

En particulier, les préoccupations climatiques ont non seulement impulsé le processus d'adoption de la Charte³⁹, mais également accompagné, et irrigué, l'ensemble des travaux parlementaires⁴⁰. Ainsi l'article 1^{er} de la Charte, relatif au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, a-t-il été rédigé « *en songeant à la composante anthropique du phénomène du réchauffement climatique* » (Assemblée Nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Audition conjointe avec la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, de R. BACHELOT, ministre de l'écologie et du développement durable, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, 4 mars 2004, compte-rendu n° 26). De façon comparable, ses quatrième et cinquième considérants ont été lus comme incluant, indirectement, les risques inhérents aux « *altérations climatiques* » (en ce sens : P. GELARD, Rapport n° 352 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à la Charte de l'environnement, Sénat). Enfin, la prise en compte du réchauffement climatique a, de la même manière, justifié la démarche de prévention exprimée par l'article 3 de la Charte (en ce sens : M. SADDIER, Avis n° 1593 présenté au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, 11 mai 2004, Assemblée Nationale⁴¹).

28.

De même, 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

³⁹ En ce sens, voir : Discours de J. CHIRAC, 18 mars 2002, Avranches, *RJE*, 2003, p. 90 ; Y. COPPENS, *Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, avril 2005, 54 p. ; Y. MOUTON, « Les enjeux constitutionnels du climat : réflexion sur un nouvel objet politique », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 12, 2018, dossier 41.3.

⁴⁰ En ce sens, voir : H. DELZANGLES, « Droit international et droit constitutionnel de l'environnement, de Rio au 3ème pacte International relatif au droit des êtres humains à l'environnement », in M.-A. COHENDET (dir.), *Constitution et environnement. Regards croisés*, à paraître en 2020 chez Mare et Martin.

⁴¹ Voir également : P. GELARD, Rapport n° 352 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à la Charte de l'environnement, Sénat ; N. KOSCIUSKO-MORIZET, N. KOSCIUSKO-MORIZET, Rapport n° 1595 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la charte de l'environnement, 12 mai 2004, Assemblée Nationale ; Propos de D. BOURG, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Audition, compte rendu n° 11, 3 décembre 2003.

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*).

Et ce d'autant plus que, lors des travaux parlementaires, la Charte a toujours été présentée comme un prolongement des traités internationaux signés par la France et, notamment, de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (en ce sens, voir, notamment : Assemblée Nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Audition conjointe avec la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, de D. PERBEN, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, 2 mars 2004, compte-rendu n° 35 ; N. KOSCIUSKO-MORIZET, Rapport n° 1595 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la charte de l'environnement, 12 mai 2004, Assemblée Nationale).

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'en 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.

29.

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^{ème} 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.

30.

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.

31.

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

32.

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'environnement⁴².

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.

⁴² 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.

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. 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).

33.

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, *Öneryıldız 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, *Öneryıldız 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 ; Cour EDH, 24 janvier 2019, *Cordella et autres c. Italie*, aff. n° 54414/13 et 54264/15, § 104 et suiv.)

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.

34.

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.⁴³. 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 submersion⁴⁴.

⁴³ 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

⁴⁴ BRGM, « Risques littoraux et changement climatique », <https://fr.calameo.com/read/00571912196adaef6647a>

Ces phénomènes, qui constituent une menace pour la vie et la santé, 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.

35.

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° 200.178.245/01⁴⁵).

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.* »⁴⁶, 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* »⁴⁷.

Et par un arrêt du 20 décembre 2019, la Cour suprême des Pays-Bas a rejeté le pourvoi introduit par l'État néerlandais contre l'arrêt de la Cour d'appel (Cour Suprême des Pays-Bas, 20 décembre 2019, n° 19/00135).

Du reste, de nombreuses affaires développant une argumentation similaire ont également été initiées en Europe, en particulier en Allemagne⁴⁸, Belgique⁴⁹, Irlande⁵⁰, et devant les juridictions de l'Union européenne⁵¹.

36.

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.

⁴⁵ Disponible sur : <https://elaw.org/nl/urgenda.15>.

⁴⁶ 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.* »

⁴⁷ 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* ».

⁴⁸ 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> et résumé de l'affaire disponible sur : <http://climatecasechart.com/non-us-case/family-farmers-and-greenpeace-germany-v-german-government/>.

⁴⁹ Citation du 27 avril 2015 disponible sur : https://affaire-climat.be/documents/affaire_climat_Citation_fr.pdf, et résumé de l'affaire disponible sur <https://affaire-climat.be/fr/the-case>.

⁵⁰ Résumé de l'affaire disponible sur : <http://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>.

⁵¹ 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>, et résumé de l'affaire disponible sur : <http://climatecasechart.com/non-us-case/armando-ferro-carvalho-and-others-v-the-european-parliament-and-the-council/>.

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

37.

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, 15ème éd. 2001, p. 95).

Ainsi, cette conscience juridique s'exprime, à l'échelle mondiale, dans la constitutionnalisation, par onze constitutions, d'une obligation de lutte contre les changements climatiques (voir, en ce sens : 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 ; Cuba, article 16 f) de la Constitution de février 2019).

Elle s'était, 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 prévoyait l'inscription à l'article 1^{er} 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). Et bien que ce projet ait été interrompu, le nouveau projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 29 août 2019, a lui-même prévu l'insertion, dans l'article 1^{er} de la Constitution, d'une phrase ainsi rédigée : « [La France] favorise la préservation de l'environnement, la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques »⁵².

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).

38.

(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.

⁵² Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl2203.asp>.

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).

Ainsi, l'article 4 de l'Accord de Paris prévoit que :

« En vue d'atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2, les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, étant entendu que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement Parties, et à opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle, sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté ».

40.

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.

41.

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^{er} 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 soutenable – impose aux États d'adopter des politiques publiques visant à garantir un environnement propice au développement durable des sociétés humaines.

42.

(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.

43.

Une telle relation a d'abord été établie au niveau international, par plusieurs organes⁵³ et par la doctrine⁵⁴.

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 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://hrbportal.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

⁵³ 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>.

⁵⁴ En ce sens, voir : K. DAVIES, S. ADELMAN, A. GREAR, C. I. MAGALLANES, T. KERNS, « 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>.

"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)⁵⁵.

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.).

Et pour être complet, il est précisé qu'un récent rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, en date du 15 juillet 2019, a mis en évidence « *les effets dévastateurs de l'actuelle urgence climatique mondiale sur l'exercice des droits de l'homme* » ainsi que « *le rôle crucial des droits de l'homme comme catalyseur de la lutte contre les changements climatiques* », avant de souligner « *qu'un climat vivable constitue un élément capital du droit à un environnement sain et revêt un caractère absolument essentiel pour la vie humaine et le bien-être de chacun* » (D. R. BOYD, *Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable*, Nations Unies, Assemblée générale, 15 juillet 2019, A/74/161⁵⁶).

⁵⁵ Dernièrement, ce même Comité a précisé l'interprétation du droit à la vie dans sa constatation du 7 janvier 2020 à propos d'un ressortissant de Kiribati ayant été amené à se déplacer en raison du changement climatique en Nouvelle Zélande (voir : http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200107_CCPRC127D27282016-_opinion.pdf).

⁵⁶ Disponible sur : <https://undocs.org/fr/A/74/161>.

44.

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.).

45.

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° 200.178.245/01⁵⁷).

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. COURNIL et L. VARISON (dir.), *Les procès climatiques : du national à l'international*, Ed. Pédone, 2018).

46.

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.

47.

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.

⁵⁷ Disponible sur : <https://elaw.org/nl.urgenda.15>.

II.2.B Sur les obligations spécifiques de lutte contre le changement climatique

48.

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 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).

Pour ce faire, l'État français est, à l'instar des autres signataires de l'Accord de Paris, tenu d'intervenir, « *dans les meilleurs délais* », pour « *participer au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre* » (article 4, 1). Dans ce cadre, il lui appartient notamment de « *communiquer[r] et actualiser[r] les contributions déterminées au niveau national successives qu'[il] prévoit de réaliser* », et de prendre « *des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser [ses] objectifs* » (article 4, 2). Enfin, en tant que pays développé, il est tenu de « *montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie* » (article 4, 4).

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**).

II.2.B.1 Les obligations et objectifs spécifiques de l'État en matière d'atténuation du changement climatique

49.

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 climatique⁵⁸, le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007⁵⁹ 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 ;
- 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.

50.

En droit interne, l'article L. 220-1 du Code de l'environnement dispose que :

« L'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé.

Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie.

⁵⁸ 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>.

⁵⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7224-2007-REV-1/fr/pdf>.

La protection de l'atmosphère intègre la prévention de la pollution de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ».

A ce titre, l'État est soumis à des objectifs et des engagements spécifiques en matière de lutte contre le changement climatique, qui ont principalement été introduits, en droit français, 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 annexés⁶⁰.

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**).

51.

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)**, et l'adoption de mesures sectorielles **(iv)**.

(i) En matière de réduction des émissions de GES

52.

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 européens⁶¹ de 14 % à l'horizon 2020 par rapport aux niveaux d'émission de 2005.

⁶⁰ 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>.

⁶¹ Le système d'échange des quotas d'émissions (« SEQE » 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.

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)⁶². 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* »⁶³. 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 insuffisants⁶⁴.

53.

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*

⁶² 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 effet 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.

⁶³ 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* ».

⁶⁴ 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.

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).

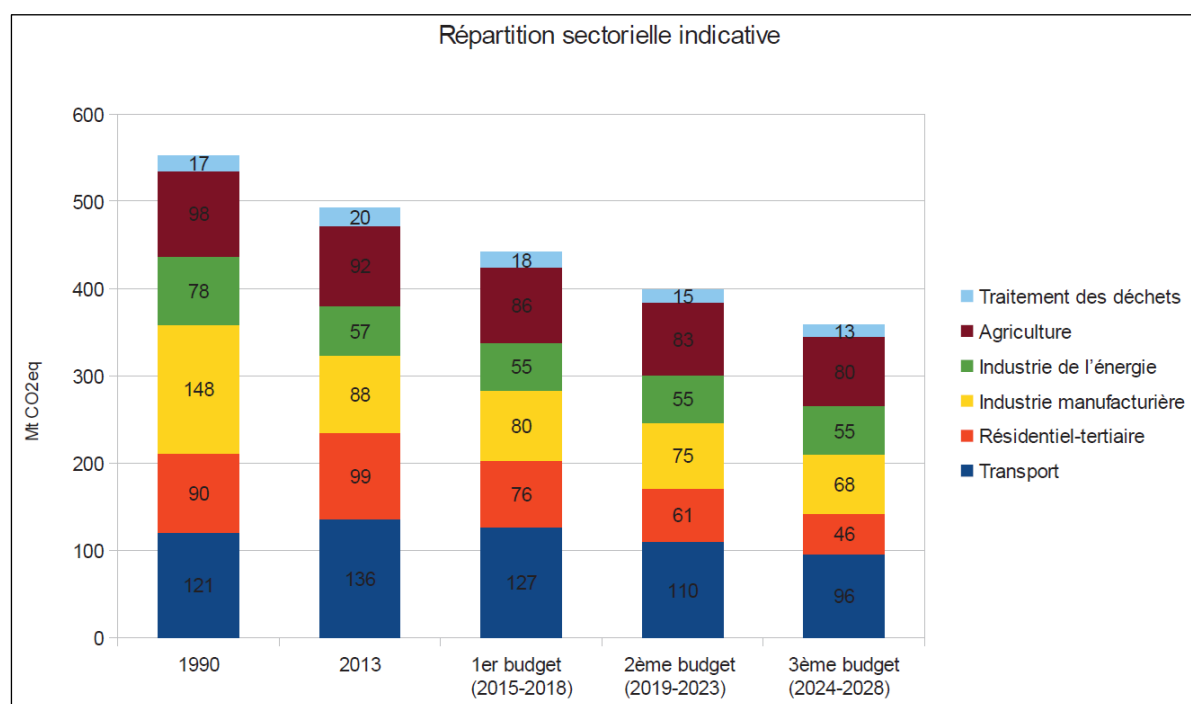
Et l'article L. 222-1 A du Code de l'environnement, issu de l'article 173 de la LTECV, prévoit que :

« 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 CO₂eq par an, à comparer à des émissions annuelles en 1990, 2005 et 2013 de, respectivement, 551, 556 et 492 Mt de CO₂eq ».

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

54.

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^{er} 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).

55.

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 finale⁶⁵ et 219,9 Mtep d'énergie primaire⁶⁶ 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.*

⁶⁵ 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 ».

⁶⁶ 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 ».

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

56.

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.

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)

57.

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

58.

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

59.

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).

60.

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 ».

61.

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

62.

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 N₂O, en agissant sur les apports de fertilisants azotés, à diminuer les émissions de CH₄ 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

63.

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.

64.

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).

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

65.

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).

66.

(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* ».

67.

(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) *combinaison de 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) 147⁶⁷ ; 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) 354⁶⁸).

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 »⁶⁹, 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.

⁶⁷ Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0147&from=FR>.

⁶⁸ Disponible sur : <http://rac-spa.org/sites/default/files/LIVRE%20VERT%20CC,PE,%20CESE,%20CR.pdf>.

⁶⁹ Disponible, en anglais, sur : https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/eu_strategy_en.pdf ; voir également : https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what_fr.

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 ⁷⁰.

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 ».

68.

(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 2006⁷¹.

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.

⁷⁰ « 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>.

⁷¹ ONERC, « Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique », La documentation française : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/ONERC_Rapport_2006_Strategie_Nationale_WEB.pdf.

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* ».

II.2.C Sur l'illégalité des décisions attaquées

II.2.C.1 Sur l'illégalité des décisions de refus de l'État d'adopter des mesures supplémentaires visant, d'une part, à faire décroître les émissions de GES sur le territoire national et, d'autre part, à rendre obligatoire la priorité climatique

69.

En matière de réduction des émissions de GES, mais également d'amélioration de l'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables, la non-atteinte des objectifs de la France est patente (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° 11**). 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° 12**) et de développement des énergies renouvelables (**Production n° 13**).

Cette situation résulte, pour l'essentiel, de l'insuffisance des moyens adoptés par les autorités administratives, qui n'ont pas mis en œuvre, ou de façon insuffisante, les mesures, recommandations, plans d'action et objectifs transversaux et sectoriels identifiés dans les différents instruments législatifs et réglementaires.

70.

Or, face au double constat, d'une part, de la non-atteinte des objectifs assignés à la France et, d'autre part, de l'insuffisance des mesures mises en œuvre par l'État, le refus du Premier ministre et du Ministre de la transition écologique et solidaire d'adopter des mesures supplémentaires destinées à

lutter contre le changement climatique – et, précisément, à faire décroître les émissions de GES sur le territoire national et rendre obligatoire la priorité climatique – témoigne de ce que l'État persiste à méconnaître ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique.

Partant, les décisions attaquées encourent l'annulation, en ce qu'elles traduisent la violation par l'État, tant de son obligation générale de lutte contre le changement climatique (A), que de ses obligations spécifiques en matière d'atténuation (B).

A] Sur la violation par l'État de son obligation générale de lutte contre le changement climatique

71.

La non-atteinte des objectifs fixés à la France en matière de réduction des émissions de GES traduit non seulement une méconnaissance par l'État de ses obligations spécifiques (voir *infra*), mais également une violation de son obligation générale de lutte contre le changement climatique.

Elle témoigne, plus largement, de l'inaction de l'État en matière de lutte contre le changement climatique, qui peut s'analyser sous trois angles.

72.

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 durables⁷². 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.

⁷² 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>.

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 : CO₂, 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.

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* »⁷³. 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

⁷³ Disponible sur : https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/Indicateurs%20SNBC%20-%20r%C3%A9sultats_0.pdf

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 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 CO₂ 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 la méconnaissance par l'État de son obligation de vigilance en matière de lutte contre le changement climatique.

73.

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* »⁷⁴ – 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-CO₂ en 2030⁷⁵ si aucune mesure n'est prise d'ici là pour

⁷⁴ 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 ; 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>.

⁷⁵ 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.

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-CO₂ en 2030⁷⁶, 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-CO₂ en 2030, soit un écart de 13 à 15 Gt éq-CO₂ par rapport aux volumes d'émissions permettant de limiter le réchauffement planétaire à 2°C, et un écart de 29 à 32 Gt éq-CO₂ par rapport à la cible de 1,5°C⁷⁷.

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 2100⁷⁸.

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 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.

74.

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

⁷⁶ *Ibid*, p. v.

⁷⁷ *Ibid*, p. iv.

⁷⁸ 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.

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 2⁷⁹).

75.

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 leur obligation générale de lutte contre le changement climatique.

Dès lors, en refusant d'adopter des mesures supplémentaires visant, d'une part, à faire décroître les émissions de GES produites sur le territoire national et, d'autre, part, à prendre en compte plus efficacement les enjeux liés au changement climatique, en rendant obligatoire la priorité climatique, le Premier ministre et le Ministre de la transition écologique et solidaire ont de nouveau 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.

Les décisions implicites de rejet des demandes formulées par la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême tendant, d'une part, à l'adoption de toutes mesures utiles permettant de faire décroître la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations qui sont les siennes au niveau international et national et, d'autre part, de toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires utiles visant à rendre obligatoire la priorité climatique et interdire toutes mesures susceptibles d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre, sont donc illégales.

Leur annulation s'impose derechef.

⁷⁹ Disponible sur : <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2018/11/I4CE-Panorama-des-financements-climat-résumé-2018-FR.pdf>.

B] Sur la violation par l'État de ses obligations spécifiques en matière d'atténuation

76.

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**).

77.

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), et de mise en œuvre des mesures sectorielles (iv).

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

78.

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 du 15 février 2019, par laquelle il a rejeté les demandes présentées par les associations Notre Affaire À Tous, Greenpeace France,

Oxfam France et la Fondation pour la Nature et l'Homme, 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 CO₂eq 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 2015-2018⁸⁰.

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 %.

79.

Ce dépassement des objectifs fixés à l'État en matière de réduction des émissions de GES traduit, à tout le moins, l'insuffisance ou l'inefficacité des mesures adoptées jusqu'alors pour assurer leur respect.

Dès lors, il appartenait à l'État d'adopter des mesures supplémentaires lui permettant de respecter la trajectoire fixée par le droit interne et le droit de l'Union européenne.

Par conséquent, en s'opposant à l'adoption de mesures nouvelles ou complémentaires destinées à faire décroître les émissions de GES et, plus largement, à rendre obligatoire la prise en compte de la priorité climatique, les décisions attaquées méconnaissent les obligations mises à la charge de l'État 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 –, ainsi que son obligation générale de lutte contre le changement climatique.

Leur annulation s'impose.

⁸⁰ 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 CO₂ 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 CO₂ uniquement sur la période 2015-2018.

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

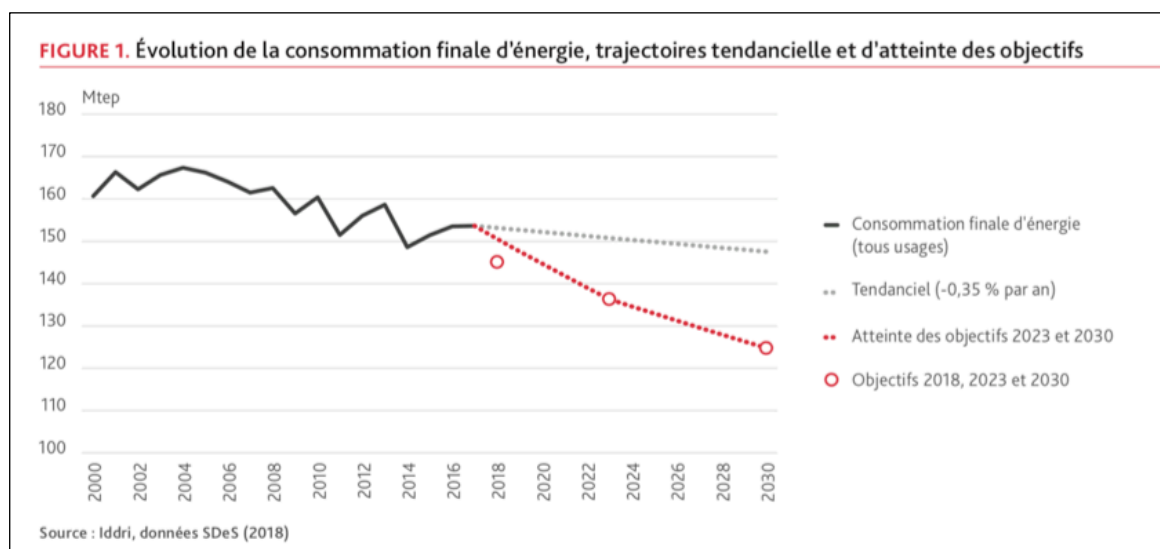
80.

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.

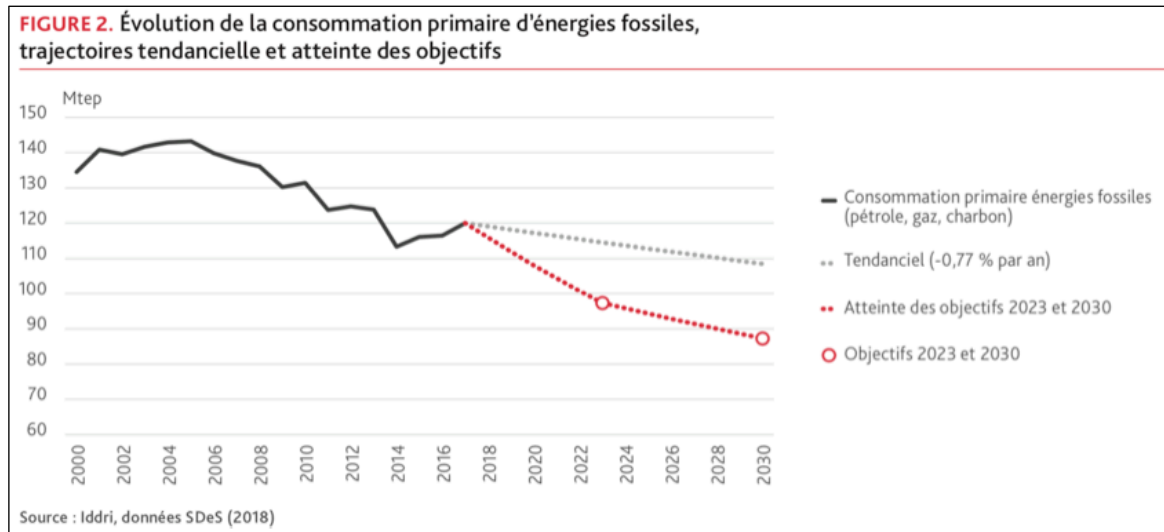
Ainsi, s'agissant de l'objectif indicatif national pris en application de la Directive 2012/27/UE, le Gouvernement reconnaît lui-même, dans son projet de nouvelle PPE, que :

« 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) :



81.

À nouveau, le non-respect par l'État des objectifs fixés par la Directive 2012/27/UE et la PPE traduit l'insuffisance ou l'inefficacité des moyens adoptés par les autorités administratives, pour assurer le respect des objectifs qui lui sont assignés.

Dans ces conditions, les décisions attaquées méconnaissent les obligations spécifiques de l'État 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, en tant qu'elles s'opposent à l'adoption de mesures supplémentaires, ayant pour vocation de permettre à l'État de remplir ses objectifs.

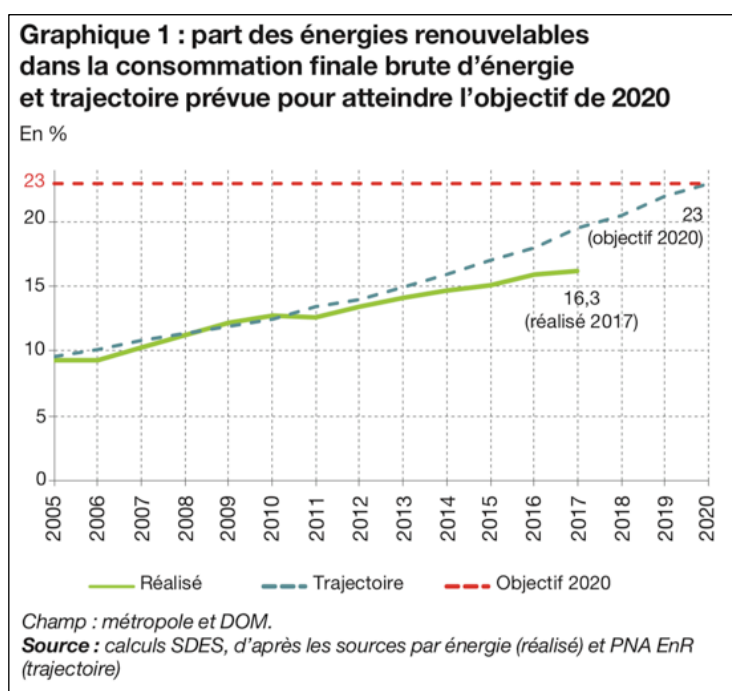
Ces décisions sont donc illégales.

Leur annulation s'impose à ce titre.

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

82.

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).

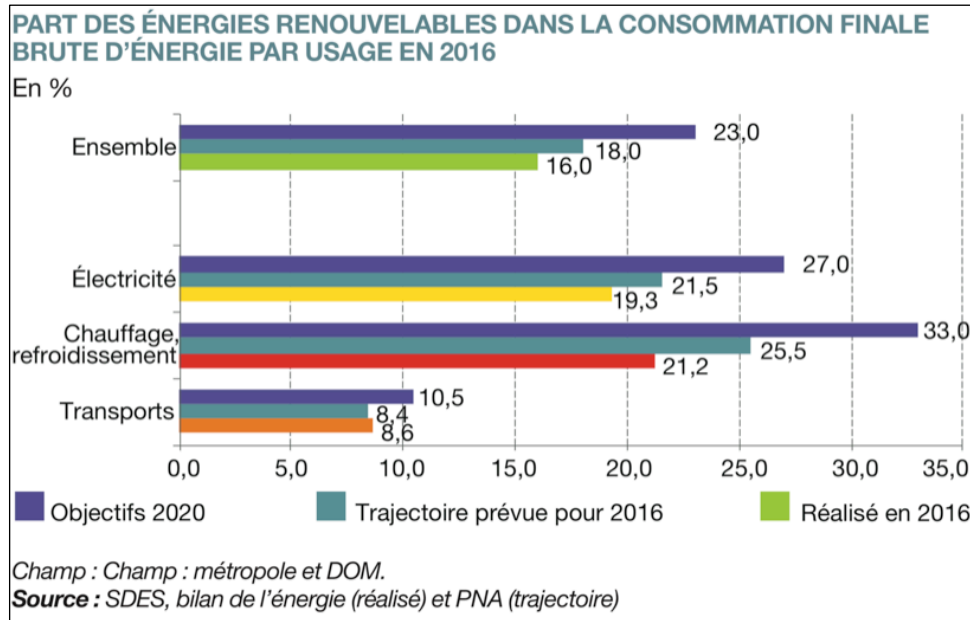
De même, le rapport précité de l'IDDRI, relatif à l'évaluation de l'état d'avancement de la transition bas-carbone en France, souligne que « le retard accumulé vis-à-vis de la trajectoire de référence semble désormais trop important pour atteindre la cible de 23 % d'ENR dans la consommation finale brute 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 », 2018⁸¹).

⁸¹ Disponible sur : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics/fr.

83.

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	
Total	42 611	45 380	53 035	71 480	78 243

84.

Face à ce constat – qui traduit l'insuffisance des mesures en vigueur –, le refus du Premier ministre et du Ministre de la transition écologique et solidaire d'adopter de nouvelles mesures, permettant à l'État de remplir effectivement ses objectifs en matière de développement des énergies renouvelables traduit la méconnaissance par l'État, d'une part, de ses obligations spécifiques 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.

Les décisions attaquées sont donc illégales.

Elles seront annulées.

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

85.

La méconnaissance des objectifs fixés à l'État résulte, pour l'essentiel, de ce que, sur le plan sectoriel, les autorités administratives n'ont pas mis en œuvre, par des mesures spécifiques, les actions nécessaires à leur satisfaction.

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 de la demande préalable présentée par les associations Notre Affaire À Tous, Greenpeace France, Oxfam France et la Fondation pour la Nature et l'Homme, en date 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° 15**).

a) Dans le secteur des transports

86.

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. 25⁸²).

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. 6⁸³), 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.⁸⁴).

Dans ces conditions, l'inaction du pouvoir réglementaire et, précisément, le refus du Premier ministre et du Ministre de la transition écologique et solidaire d'adopter des mesures – notamment budgétaires et financières – permettant d'assurer le développement des transports

⁸² Disponible sur : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-11/datalab-6-infrastructures-lineaires-transport-decembre2016-c.pdf>.

⁸³ Disponible sur : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-10/datalab-31-chiffres-cles-transport-mars2018-c.pdf>.

⁸⁴ Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-11/20181204-rapport-SNCF-Reseau.pdf>.

non-carbonés – notamment ferroviaire – et, ce faisant, de contribuer à la réduction des émissions de GES et d’assurer la priorité climatique, 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.

Les décisions attaquées sont donc illégales.

Leur annulation est certaine.

87.

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 CO₂ 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 CO₂ par kilomètre (**Production n° 12**, 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° 12**, 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.

88.

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 2018.⁸⁵, pour constater que ces derniers n’ont pris aucun engagement, en matière de prime sur les véhicules

⁸⁵ 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

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.

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.).

89.

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.

90.

Par conséquent, en refusant d'adopter des mesures nouvelles ou complémentaires destinées, notamment, à favoriser le renouvellement du parc automobile vers des véhicules bas carbone et, partant, à participer à la réduction des émissions de GES et à rendre obligatoire la priorité climatique, 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, les décisions attaquées méconnaissent les obligations de l'État, et seront annulées.

b) Dans le secteur du bâtiment

91.

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 m² 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, cette situation est d'autant plus préoccupante 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, face au constat de l'insuffisance des mesures existantes, le refus du Premier ministre et du Ministre de la transition écologique et solidaire d'adopter des mesures supplémentaires, telles

que sollicitées par la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême, est lui-même illégal.

Les décisions attaquées encourent l'annulation.

92.

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.

93.

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.

94.

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^{er} 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, ce dispositif méconnaît les obligations résultant de l'article 8 et de l'annexe VI de la directive 2012/27/UE.

95.

Par conséquent, en refusant d'adopter des mesures nouvelles ou complémentaires permettant de faire décroître les émissions de GES et de rendre obligatoire la priorité climatique dans le secteur du bâtiment – et, partant, de participer à la réduction globale des émissions de GES –, alors que les mesures existantes sont manifestement insuffisantes, si non inadaptées, pour assurer le respect des objectifs fixés par le législateur, les décisions attaquées méconnaissent les obligations de l'État en matière de lutte contre le changement climatique.

Leur annulation s'impose.

c) Dans le secteur de l'agriculture

96.

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 », 2018⁸⁶).

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. 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 », 2018⁸⁷).

97.

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 défailante, une réforme à mener », p. 38).

⁸⁶ Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/suivi-strategie-nationale-bas-carbone>.

⁸⁷ Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/suivi-strategie-nationale-bas-carbone>.

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.

98.

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.

Dès lors, en ce qu'elles refusent d'adopter des mesures nouvelles ou complémentaires permettant de faire décroître les émissions de GES et de rendre obligatoire la priorité climatique, en particulier dans le secteur de l'agriculture, les décisions attaquées méconnaissent les dispositions de l'article 31 de la loi Grenelle I.

Leur annulation est certaine.

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

99.

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^{er} 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.

100.

Ensuite, en matière de suivi, seuls dix-huit bilans ont été publiés par l'État sur la plate-forme informatique administrée par l'ADEME⁸⁸.

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 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.

101.

Par conséquent, il résulte des éléments qui précèdent que l'État n'a pas mis en œuvre les mesures nécessaires et adéquates pour, d'une part, assurer le suivi des politiques mises en œuvre et, d'autre part, évaluer et prendre en compte, de façon suffisante, l'impact de ses décisions sur les émissions de GES.

Ce faisant, il n'a pas adopté les mécanismes d'évaluation et de suivi pourtant nécessaires pour assurer l'efficacité des mesures adoptées en matière de lutte contre le changement climatique et de réduction des émissions de GES.

Dès lors, en refusant d'adopter des mesures nouvelles ou complémentaires visant à faire décroître les émissions de GES et rendre obligatoire la priorité climatique – parmi lesquelles figurent nécessairement des mesures d'évaluation et de suivi –, les décisions attaquées méconnaissent les obligations de l'État en matière de lutte contre le changement climatique et sont elles-mêmes illégales.

Leur annulation s'impose.

⁸⁸ Accessible à l'adresse suivante : <http://bilans-ges.ademe.fr/fr/bilanenligne/bilans/index/siGras/0#page-bilans>.

102.

En définitive, dès lors que les moyens mis en œuvre par les autorités publiques et, plus spécifiquement, le pouvoir réglementaire, ne leur permettent pas de satisfaire leurs obligations – générales et spécifiques – de lutte contre le changement climatique, le refus de prendre de nouvelles mesures, visant à faire décroître les émissions de GES sur le territoire national et rendre obligatoire la priorité climatique, est lui-même illégal, en ce qu'il traduit une méconnaissance par l'État de ses obligations.

Les décisions attaquées sont donc illégales.

Leur annulation ne fait aucun doute.

II.2.C.2 Sur l'illégalité de la décision de refus de l'État d'adopter des mesures supplémentaires d'adaptation au changement climatique

103.

L'insuffisance du cadre juridique applicable en matière d'adaptation au changement climatique peut s'analyser sous trois angles.

104.

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 urgente⁸⁹, 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.

⁸⁹ 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.

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. 7⁹⁰).*

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 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 climatique⁹¹.

105.

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).

⁹⁰ Disponible sur : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/ONERC_Rapport_2005_ClimatAdaptation_WEB.pdf.

⁹¹ 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).

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.

A cet égard, le récent rapport de l'IDDRI, relatif à l'adaptation au changement climatique en France, souligne d'ailleurs que :

« Si l'évolution du cadre d'adaptation en France a permis d'intégrer une meilleure connaissance des risques climatiques sur le territoire, elle n'a cependant pas facilité l'identification de tendances d'impact et de vulnérabilité, la continuité dans l'action, et plus globalement le suivi et l'évaluation des progrès en termes de réduction des risques. Or, de tels éléments d'analyse sont fondamentaux, tant pour comparer les niveaux de risques entre deux périodes que pour établir des priorités d'intervention.

[...] L'orientation stratégique des mesures est claire, mais elle ne comprend pas d'objectifs mesurables ni de mesures concrètes de mise en œuvre. L'absence de directives pragmatiques sur les moyens d'atteindre les objectifs crée un manque d'incitations pour les parties prenantes et rend difficile le suivi des progrès ; manquent ainsi des relais entre l'échelon national du PNACC-2 et les acteurs de sa mise en œuvre » (IDDRI, « L'adaptation au changement climatique en France : focus sur le cadre national », 2019⁹²).

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.

106.

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 2019⁹³).

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.

⁹² Disponible sur : <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/D%C3%A9cryptage/201910-IB1119-PNACC2.pdf>.

⁹³ Disponible sur : <https://www.adcf.org/files/CP/AdCF-CP-PCAET-18-fev-2019.pdf>.

107.

Dès lors, en refusant d'adopter des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique, le Premier ministre et le Ministre de la transition écologique et solidaire ont méconnu les obligations de l'État en matière d'adaptation, résultant de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique, 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.

La décision par laquelle le Premier ministre et le Ministre de la transition écologique et solidaire ont implicitement rejeté la demande formulée par la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême, tendant à l'adoption de mesures immédiates d'adaptation, est donc illégale.

Son annulation s'impose.

III. SUR LA DEMANDE D'INJONCTION

108.

Enfin, les organisations de l'Affaire du Siècle s'associent à la demande d'injonction formulée par la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême, et sollicitent du Conseil d'État qu'il fasse usage des pouvoirs qu'il tient des articles L. 911-1 et L. 911-2 du Code de justice administrative, en enjoignant au Premier ministre et au Ministre de la transition écologique et solidaire, dans un délai maximum de six mois, de prendre toutes mesures utiles visant à rattraper la courbe des émissions de GES, investir les sommes nécessaires à l'obtention des résultats en matière d'efficacité énergétique, créer une réelle priorité climatique et mettre en place des mesures concrètes d'adaptation au changement climatique.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, les organisations de l'Affaire du Siècle s'associent à la requête formée par la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême, et concluent qu'il plaise au Conseil d'État de bien vouloir :

- **ANNULER** les décisions attaquées, par lesquelles le Premier ministre et le Ministre de la transition écologique et solidaire ont implicitement rejeté les demandes formulées, le 19 novembre 2018, par la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême, tendant à l'adoption de toutes mesures utiles permettant de faire décroître la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations qui sont les siennes au niveau international et national, de toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires utiles visant à rendre obligatoire la priorité climatique et visant à interdire toutes mesures susceptibles d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre, et de toutes mesures immédiates d'adaptation au changement climatique ;
- **ENJOINDRE** au Premier ministre et au Ministre de la transition écologique et solidaire de :
 - prendre toutes mesures utiles permettant de faire décroître la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national afin d'assurer, a minima, le respect des engagements nationaux et internationaux auxquels la France est tenue, dans un délai maximum de six mois ;
 - prendre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique, dans un délai maximum de six mois ;
 - prendre toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires visant, d'une part, à rendre obligatoire la priorité climatique et, d'autre part, à interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de GES, dans un délai maximum de six mois ;
- **CONDAMNER** l'État à verser à la commune de Grande-Synthe et Monsieur Damien Carême la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

PRODUCTIONS :

1. Statuts des organisations
2. Décision autorisant le Directeur exécutif à ester en justice
3. « Global Warning of 1.5°C, Summary for Policymakers », GIEC, 2018
4. « Changements climatiques 2014, Rapport de synthèse », GIEC, 2014
5. Communiqué de presse du GIEC du 8 octobre 2018
6. Rapport spécial du GIEC – Communiqué de presse conjoint de MM. de Rugy, Le Drian et de Mme Vidal
7. Changement climatique – Impacts en France
8. Chiffres clés du climat – Commissariat général au développement durable
9. « The regional assessment report on biodiversity », IPBES, 2018
10. Comprendre le PNACC – Ministère de la transition écologique et solidaire
11. Émissions globales de GES en France – Observatoire climat-énergie
12. Évaluation de l'état d'avancement de la transition bas-carbone en France – IDDRI
13. Les énergies renouvelables en France en 2017 – Commissariat général au développement durable
14. Demande préalable en date du 17 décembre 2018 des associations Notre Affaire À Tous, Greenpeace France, Oxfam France et la Fondation pour la Nature et l'Homme
15. Décision de rejet en date du 15 février 2019
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