



TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

**OBSERVATIONS SUR LA PROCÉDURE
JURIDICTIONNELLE RELATIVE À L'EXÉCUTION DU
JUGEMENT DU 14 OCTOBRE 2021**

FAITS ET PROCÉDURE

1.

Le 14 mars 2019, les associations **Notre Affaire À Tous**, **Oxfam France** et **Greenpeace France**, ainsi que la Fondation pour la nature et l'homme, ont saisi le Tribunal administratif de Paris d'un recours en responsabilité dirigé contre l'État, fondé sur l'insuffisante action de ce dernier en matière de lutte contre le changement climatique.

Dans ce cadre, elles ont, notamment, sollicité du Tribunal qu'il enjoigne au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre (GES) résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone (2015-2018) et faire cesser, pour l'avenir, son aggravation.

2.

Par un jugement avant-dire-droit du 3 février 2021, le Tribunal administratif de Paris a considéré que « l'État [devait] être regardé comme ayant méconnu le premier budget carbone et n'a[yant] pas ainsi réalisé les actions qu'il avait lui-même reconnues comme étant susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre ».

Par suite, après avoir relevé que « le préjudice écologique invoqué par les associations requérantes [devait] être regardé comme établi », il a jugé que « les associations requérantes [étaient] fondées à soutenir qu'à hauteur des engagements qu'il avait pris et qu'il n'a pas respectés dans le cadre du premier budget carbone, l'État [devait] être regardé comme responsable, au sens des dispositions [...] de l'article 1246 du code civil, d'une partie du[dit] préjudice écologique ».

Ceci posé, il a considéré que « l'état de l'instruction ne lui permet[tait] pas de déterminer avec précision les mesures qui [devaient] être ordonnées à l'État à cette fin ».

Il a par suite, ordonné un « supplément d'instruction », « avant de statuer sur les conclusions [...] tendant à ce que le tribunal enjoigne à l'État, afin de faire cesser pour l'avenir l'aggravation du préjudice écologique constaté, de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre » (**Production n° 3**).

3.

À l'issue de ce supplément d'instruction, le Tribunal administratif de Paris a, par un jugement en date du 14 octobre 2021 – devenu définitif – fait droit aux demandes des associations, et enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents de « prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO₂eq, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du CITEPA au 31 janvier 2022 ».

Il a dans le même temps, précisé que « la réparation du préjudice [devrait] être effective au 31 décembre 2022, au plus tard ».

Et pour ce faire, il a notamment considéré que :

« 11. Le préjudice écologique né d'un surplus d'émissions de gaz à effet de serre présente un caractère continu et cumulatif dès lors que le non-respect constaté du premier budget carbone a engendré des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre, qui s'ajouteront aux précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans. Par conséquent, les mesures ordonnées par le juge dans le cadre de ses pouvoirs d'injonction doivent intervenir dans un délai suffisamment bref pour permettre, lorsque cela est possible, la réparation du préjudice ainsi que pour prévenir ou faire cesser le dommage constaté.

[...] 13. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, d'ordonner au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures sectorielles utiles de nature à réparer le préjudice à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO₂eq, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du CITEPA connues au 31 janvier 2022, lesquelles permettent d'assurer un mécanisme de suivi des émissions de GES. S'agissant de l'effet cumulatif du préjudice lié à la persistance des gaz à effet de serre dans l'atmosphère et des dommages susceptibles d'en résulter, en l'absence d'éléments permettant de quantifier un tel préjudice, et alors que la demande de versement d'un euro symbolique en réparation du préjudice écologique a déjà été regardée comme dépourvue de lien avec l'importance de celui-ci, il y a lieu, ainsi qu'il a été dit, d'ordonner l'édition de telles mesures dans un délai suffisamment bref pour prévenir l'aggravation de ces dommages. Dans le cadre du présent litige, les mesures concrètes de nature à permettre la réparation du préjudice peuvent revêtir diverses formes et expriment, par suite, des choix relevant de la libre appréciation du Gouvernement.

*14. Enfin, au regard du quantum du préjudice constaté, il apparaît raisonnable que cette réparation soit effective au 31 décembre 2022, au plus tard. [...] » (**Production n° 4** ; soulignement ajouté).*

4.

Le 20 décembre 2022, les associations Notre Affaire À Tous, Oxfam France et Greenpeace France ont sollicité de la Première Ministre, du Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et de la Ministre de la Transition énergétique, sur le fondement des articles L. 124-1 et suivants du Code de l'environnement, la communication de l'ensemble des informations relatives aux mesures prises pour assurer l'exécution du jugement rendu le 14 octobre 2021 et, plus précisément, de « *toute information disponible, quel qu'en soit le support, concernant :*

- *les mesures sectorielles adoptées, postérieurement au 14 octobre 2021, pour assurer la réparation du préjudice écologique lié au surplus d'émissions de GES résultant du non-respect du premier budget carbone et prévenir l'aggravation des dommages résultant de la persistance des GES dans l'atmosphère ;*
- *l'impact de ces mesures sur la réparation du préjudice écologique et la prévention de l'aggravation des dommages ;*
- *les mesures adoptées, postérieurement au 14 octobre 2021, de nature à réduire les émissions de GES produites sur le territoire national ;*
- *l'évaluation, en MtCO₂eq, de l'impact de ces mesures sur les niveaux d'émissions de GES ;*
- *la date à laquelle la réparation du préjudice écologique sera effective, ainsi que la date à laquelle les mesures adoptées ont produit, ou produiront, leurs effets en matière de diminution des émissions de GES ;*

- *les mesures adoptées, postérieurement au 14 octobre 2021, de nature à augmenter les émissions de GES produites sur le territoire national (s'agissant, par exemple, du projet d'installation d'un terminal méthanier flottant dans le port du Havre, ou de la réouverture de centrales à charbon), ainsi que l'évaluation de l'impact de ces mesures en MtCO₂eq et, le cas échéant, les modalités de compensation de ces émissions supplémentaires ;*
- *l'impact des mesures adoptées, postérieurement au 14 octobre 2021, sur le respect des futurs budget carbone et de l'objectif de réduction des émissions de GES de 40 % d'ici 2030, fixé par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie » (**Production n° 5**).*

Dans un premier temps, cette demande est restée sans réponse.

Par conséquent, les associations Notre Affaire À Tous, Oxfam France et Greenpeace France ont saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), par courriel enregistré à son secrétariat le 17 mars 2023, d'une demande d'avis relative à la transmission des informations et documents visés dans leur courrier du 20 décembre 2022.

Le 20 avril 2023, la CADA a émis deux avis favorables à la communication de ces informations, transmis aux associations le 17 mai 2023 (**Productions n° 6 et 7**).

Et ce n'est que par courrier électronique en date du 16 juin 2023 que le Bureau Politique Climat et Atténuation, placé auprès du ministère de la Transition énergétique, a finalement communiqué aux associations les informations qu'elles sollicitaient (**Production n° 8**).

5.

Parallèlement, les associations Notre Affaire À Tous, Oxfam France et Greenpeace France ont constaté qu'en dépit de l'urgence climatique caractérisée, et des risques d'atteintes graves à l'environnement et à la santé liés au changement climatique, l'État n'avait pas intégralement exécuté le jugement rendu par le Tribunal administratif de Paris le 14 octobre 2021 dans les délais prescrits.

En particulier, elles ont observé que les baisses d'émissions constatées en 2021 et 2022 n'étaient pas imputables à des mesures, ou des actions, spécifiquement entreprises par l'État pour réparer le préjudice écologique ou prévenir son aggravation.

Plus encore, elles ont constaté que l'État s'était abstenu d'adopter des mesures correctrices spécifiques, permettant tout à la fois de réparer le préjudice écologique, et de prévenir son aggravation.

En conséquence, elles ont saisi le Président du Tribunal administratif de Paris, le 14 juin 2023, d'une demande tendant à l'exécution du jugement rendu le 14 octobre 2021, conformément aux dispositions des articles L. 911-4 et R. 921-1 et suivants du Code de justice administrative.

Aux termes de cette demande, elles sollicitaient du Président du Tribunal administratif de Paris qu'il prescrive les mesures nécessaires à l'exécution de ce jugement, en enjoignant à l'État de prendre, à bref délai, des mesures sectorielles concrètes, permettant de tenir compte effectivement du surplus d'émissions de gaz à effet de serre lié au dépassement du premier

budget carbone, d'assurer la réparation du préjudice écologique résultant de ce dépassement, et de prévenir, pour l'avenir, sa résurgence ou son aggravation, sous astreinte d'un milliard d'euros par semestre de retard (**Production n° 9**).

Le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, et la ministre de la Transition énergétique, ont produit leurs observations sur cette demande le 31 juillet 2023 (**Productions n°s 10 et 11**).

6.

Par une ordonnance en date du 15 septembre 2023, la vice-présidente du Tribunal administratif de Paris a prononcé l'ouverture d'une procédure juridictionnelle, « en vue d'examiner la complète exécution du jugement n°s 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976 ».

Pour ce faire, elle a retenu que :

« Par des lettres enregistrées le 14 juin 2023, les associations requérantes ont saisi le tribunal d'une demande tendant à obtenir l'exécution du jugement n°s 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976, rendu le 14 octobre 2021 par la juridiction. Les associations requérantes soutiennent que l'Etat ne peut être regardé comme ayant procédé à l'exécution de l'injonction prononcée par le tribunal dans son jugement du 14 octobre 2021 dès lors que les baisses d'émissions constatées en 2020, 2021 et 2022 ne sont pas exclusivement imputables à son action mais résultent, en majeure partie, de facteurs conjoncturels et météorologiques. Elles soutiennent également que les volumes d'émissions constatés ne sont pas parfaitement corrélés avec les politiques publiques mises en œuvre sur la période de référence. Dans leurs observations les ministres indiquent que les données mises à jour par le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) en juin 2023 indiquent que les émissions de gaz à effet de serre pour les années 2019 à 2022 ont été systématiquement inférieures aux parts annuelles indicatives du second budget carbone (2019-2023) fixées par le décret du 21 avril 2020, de sorte que l'intégralité du préjudice constaté par le tribunal a été compensée à la date du 31 décembre 2022. En l'espèce, il y a lieu d'examiner si les mesures prises par l'État en exécution du jugement du 14 octobre 2021 ont permis de compenser l'intégralité du préjudice écologique constaté par le tribunal, à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 MtCO₂eq. Dès lors, il y a lieu d'ouvrir la procédure juridictionnelle prévue par les dispositions de l'article R. 921-6 du code de justice administrative » (soulignement ajouté).

Parallèlement, le Tribunal a demandé aux associations Notre Affaire À Tous, Oxfam France et Greenpeace France de produire leurs observations sur cette procédure.

Tel est l'objet du présent mémoire.

DISCUSSION

I. SUR L'INEXÉCUTION DU JUGEMENT DU 14 OCTOBRE 2021

7.

Aux termes de son jugement du 14 octobre 2021, le Tribunal administratif de Paris a « *enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO₂eq, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du CITEPA au 31 janvier 2022* », et jugé que « *la réparation du préjudice devra[it] être effective au 31 décembre 2022, au plus tard* » (article 2).

Pour ce faire, après avoir constaté que le préjudice écologique réparable résidait dans le surplus d'émissions de gaz à effet de serre persistant dans l'atmosphère au moment du jugement du fait du dépassement du premier budget carbone (considérant 7), le Tribunal a admis la nécessité de prononcer une injonction, destinée à « *réparer le préjudice lié [à ce] surplus d'émissions [...] et prévenir l'aggravation des dommages susceptibles d'en résulter* » (considérant 10).

Et s'agissant du contenu de l'injonction, les motifs du jugement précisent que :

« Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, d'ordonner au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures sectorielles utiles de nature à réparer le préjudice à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO₂eq, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du CITEPA connues au 31 janvier 2022, lesquelles permettent d'assurer un mécanisme de suivi des émissions de GES. S'agissant de l'effet cumulatif du préjudice lié à la persistance des gaz à effet de serre dans l'atmosphère et des dommages susceptibles d'en résulter, en l'absence d'éléments permettant de quantifier un tel préjudice, et alors que la demande de versement d'un euro symbolique en réparation du préjudice écologique a déjà été regardée comme dépourvue de lien avec l'importance de celui-ci, il y a lieu, ainsi qu'il a été dit, d'ordonner l'édition de telles mesures dans un délai suffisamment bref pour prévenir l'aggravation de ces dommages. Dans le cadre du présent litige, les mesures concrètes de nature à permettre la réparation du préjudice peuvent revêtir diverses formes et expriment, par suite, des choix relevant de la libre appréciation du Gouvernement » (considérant 13, soulignement ajouté).

8.

Dans ce cadre, si l'évaluation initiale du préjudice écologique reposait sur une logique comptable – fondée sur les différents engagements chiffrés pris par l'État, et les données scientifiques établies par le Haut Conseil pour le Climat et le CITEPA –, son traitement devait, pour sa part, répondre à une logique corrective.

Ainsi, en distinguant la réparation du préjudice de la cessation de l'aggravation des dommages, l'injonction prononcée ne se bornait pas à exiger de l'État, pour l'avenir, une simple compensation, d'ordre arithmétique, de surplus passés d'émissions de gaz à effet de serre.

Elle supposait, plus largement, l'adoption de mesures sectorielles et concrètes, spécifiquement consacrées à la prise en compte du préjudice constaté, et permettant tout à la fois d'agir sur ses causes, et de tenir compte de ses conséquences dommageables – principalement liées à la persistance, dans l'atmosphère, d'un surplus d'émissions.

Autrement dit, l'injonction prononcée par le Tribunal poursuivait deux objectifs distincts : elle tendait, d'une part, à la réparation du préjudice – consistant à pallier le dépassement fautif du premier budget carbone – et s'inscrivait, d'autre part, dans une logique préventive – impliquant d'agir sur les causes du préjudice, afin d'éviter que les dommages constatés ne se perpétuent, ou se reproduisent à l'avenir.

Deux catégories de mesures étaient ainsi attendues de la part des ministres compétents :

- des mesures réparatrices, dont l'efficacité devait s'apprécier à la lumière de leurs impacts sur le volume des émissions de gaz à effet de serre effectivement constaté depuis le prononcé du jugement ;
- des mesures préventives, destinées à mettre un terme à la carence constatée par le Tribunal dans la mise en œuvre, par l'État, de son obligation générale de lutte contre le changement climatique.

En outre, ces mesures devaient non seulement avoir été adoptées, mais également avoir produit leurs effets, avant le 31 décembre 2022.

9.

Dans ces conditions, la vérification de la bonne exécution de l'injonction – et, par suite, du jugement du 14 octobre 2021 – doit s'opérer en trois temps.

(i) Elle suppose, d'abord, de procéder à l'examen des données d'émissions de gaz à effet de serre sur la période allant du 14 octobre 2021 au 31 décembre 2022, afin de vérifier la persistance, ou la disparition, des émissions excédentaires constitutives du risque d'aggravation du préjudice écologique.

(ii) Elle implique, surtout, d'apprécier si des mesures spécifiques ont été adoptées par l'État pour prendre en considération l'effort supplémentaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre imposé par le jugement du 14 octobre 2021, et procéder à la réparation du préjudice écologique ou prévenir son aggravation.

(iii) En toute hypothèse, elle exige de prendre en considération les « causes étrangères » qui pourraient expliquer les réductions d'émissions constatées pour, le cas échéant, ne retenir que les réductions imputables à l'action de l'État.

À défaut de prendre en compte ces trois éléments cumulatifs, le contrôle de l'exécution du jugement serait nécessairement incomplet : il ignorerait l'injonction faite à l'État de remédier aux causes du préjudice, pour ne tenir compte que de la cessation des effets du dommage, et ne permettrait pas de s'assurer de l'implication de l'auteur du dommage dans cette réparation.

Ainsi, une simple compensation, résultant d'une baisse d'émissions purement conjoncturelle, et ne reposant pas sur des mesures sectorielles concrètes, spécifiquement adoptées par l'État pour réparer le préjudice écologique et prévenir son aggravation, ne permettrait pas de considérer que l'injonction a bien été exécutée.

En effet, cela reviendrait à considérer qu'un dommage causé par l'État puisse être réparé du fait d'évènements extérieurs à l'État, sans que celui-ci n'ait à rendre de comptes sur les mesures effectivement adoptées pour réparer ledit dommage – ce qui, du point de vue des principes qui régissent le droit de la responsabilité pour faute, serait pour le moins contestable.

10.

Du reste, cette lecture du jugement du 14 octobre 2021 est conforme aux principes dégagés par le Conseil d'État dans sa décision « *Commune de Grande-Synthe* » du 10 mai 2023, qui précisent l'office du juge de l'exécution en matière climatique.

Pour rappel, dans sa précédente décision du 1^{er} juillet 2021, le Conseil d'État avait enjoint au Gouvernement de prendre, d'ici le 31 mars 2022, toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national, afin d'assurer sa compatibilité avec l'objectif de réduction des émissions de - 40% en 2030 par rapport à leurs niveaux de 1990 (CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, req. n° 427301, publié au recueil Lebon).

Or, pour s'assurer de l'exécution de cette injonction, le Conseil d'État a jugé que :

« [...] Le juge de l'exécution prend en considération tous les éléments recueillis lors de l'instruction contradictoire permettant de s'assurer, avec une marge de sécurité suffisante, et en tenant compte des aléas de prévision et d'exécution, que les objectifs fixés par le législateur pourront être atteints.

Il lui appartient, en particulier, en premier lieu, d'examiner si les objectifs intermédiaires ont été atteints à la date à laquelle il statue et dans quelles conditions, en tenant compte, le cas échéant, des évènements exogènes qui ont pu affecter de manière sensible le niveau des émissions constatées.

En deuxième lieu, il lui appartient de prendre en compte les mesures adoptées ou annoncées par le Gouvernement et présentées comme de nature à réduire les émissions de gaz à effet de serre mais également, le cas échéant, les mesures susceptibles d'engendrer au contraire une augmentation notable de ces émissions.

En troisième lieu, il doit prendre en considération les effets constatés ou prévisibles de ces différentes mesures et, plus largement, l'efficacité des politiques publiques mises en place, au regard des différentes méthodes d'évaluation ou d'estimation disponibles, y compris les avis émis par les experts, notamment le Haut conseil pour le climat [...], pour apprécier la compatibilité de la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre avec les objectifs assignés à la France.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il appartient, en dernier lieu, au juge de déterminer, dans une perspective dynamique, et sans se limiter à l'atteinte des objectifs intermédiaires, mais en prenant en compte les objectifs fixés à la date de sa décision d'annulation, si, au vu des effets déjà constatés, des mesures annoncées et des caractéristiques des objectifs à atteindre ainsi que des modalités de planification et de coordination de l'action publique mises en œuvre, les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de

serre fixés à l'échéance de 2030 peuvent, à la date de sa décision, être regardés comme raisonnablement atteignables.

Si au terme de cette analyse, le juge de l'exécution estime que des éléments suffisamment crédibles et étayés permettent de regarder la trajectoire d'atteinte de ces objectifs comme respectée, il peut clore le contentieux lié à l'exécution de sa décision. Si au contraire il estime que tel n'est pas le cas, il lui appartient d'apprécier l'opportunité de compléter les mesures déjà prescrites ou de prononcer une astreinte, en tenant compte pour ce faire tant des circonstances de droit et de fait à la date de sa décision que des diligences déjà accomplies par l'administration pour procéder à l'exécution de la décision du 1er juillet 2021, ainsi que de celles qui sont encore susceptibles de l'être » (CE, 10 mai 2023, Commune de Grande-Synthe et autres, req. n° 467982, publié au recueil Lebon, soulignement ajouté).

Autrement dit, il ressort de cette décision que, pour le juge de l'exécution, le respect éventuel d'objectifs quantitatifs ne permet pas, à lui seul, d'établir le caractère suffisant de l'action de l'État.

Au-delà de l'atteinte de ces objectifs, il convient, en effet, de veiller à l'efficacité de l'action menée, en tenant compte, le cas échéant, de l'influence des phénomènes conjoncturels sur la diminution des émissions.

11.

Au demeurant, l'analyse opérée par le Haut Conseil pour le Climat est similaire.

Dans son rapport annuel publié en juin 2023, le Haut Conseil pour le Climat insiste, en effet, sur l'importance de ne pas se focaliser sur une analyse purement arithmétique.

Et pour cause :

« Le respect des budgets carbone ne suffit pas à indiquer que des politiques structurelles de réduction des émissions suffisantes sont en place.

Les effets socio-économiques conjoncturels, comme la Covid-19, l'inflation et la difficulté d'approvisionnement énergétique liée à l'invasion de l'Ukraine, ou une moindre demande de chauffage du fait d'hivers doux, ont affecté les émissions et contribué au respect des budgets carbone.

En outre, certaines politiques publiques peuvent engendrer des réductions d'émissions à court terme sans que ne soient pour autant mis en œuvre les changements profonds nécessaires à l'atteinte des objectifs de long terme.

*Enfin, le respect d'un budget carbone sectoriel peut également indiquer que le secteur est moins mis à contribution que d'autres dans le partage de l'effort » (**Production n° 12**, p. 65 ; soulignement ajouté).*

De sorte que « le respect des budgets carbone est [certes] une information importante, mais [qui] doit être complétée par une analyse de l'action publique » (**Production n° 12**, p. 65).

12.

En définitive, vérifier l'exécution du jugement du 14 octobre 2021 suppose non seulement d'examiner les données brutes d'émissions (**I.A**), mais aussi, et surtout, de déterminer l'impact et l'efficacité des actions entreprises par l'État pour parvenir à ce résultat (**I.B**).

Et de ce point de vue, force est de constater que l'État n'a pas exécuté, dans les délais prescrits par le jugement, l'injonction mise à sa charge par le Tribunal administratif de Paris.

I.A] Sur l'examen des données d'émissions

13.

Aux termes de leurs observations, en date du 31 juillet 2023, le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et la ministre de la Transition énergétique soutiennent qu'en se « *fondant sur la logique de compensation adoptée par le tribunal dans son jugement du 14 février 2021, et sur la base des budgets carbone et des parts annuelles indicatives de ces budgets telles que fixées par le décret n°2020-457 du 21 avril 2020, le préjudice écologique doit être regardé comme étant intégralement compensé au 31 décembre 2022, conformément à l'injonction prononcée* » (observations des ministres du 31 juillet 2023, p. 3).

Pour parvenir à ce constat, les ministres se fondent sur un raisonnement purement arithmétique, consistant à comparer les budgets-carbone et leurs parts indicatives annuelles, telles que définies par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020, aux données brutes d'émissions, telles que calculées par le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), dans son rapport Secten de juillet 2023.

Or, ce raisonnement ne convainc pas.

D'abord, il omet de prendre en considération l'ajustement des objectifs de réduction d'émissions, auquel l'État est tenu de procéder sur le fondement de l'article D. 222-1-B, II du Code de l'environnement. Autrement dit, les données sur lesquelles se fondent les ministres défendeurs ne sont pas exactes (**I.A.1**).

Ensuite, il occulte le fait que les effets cumulés des gaz à effet de serre dans l'atmosphère se sont aggravés sur la période, en raison de l'effondrement des émissions absorbées par les puits de carbone (**I.A.2**).

I.A.1] Sur l'inexactitude des données prises en compte par l'État

14.

Aux termes de leurs observations, les ministres de la Transition écologique, de la Cohésion des territoires et de la Transition énergétique prétendent que l'État aurait réalisé une « *surperformance par rapport au second budget carbone* », qu'ils évaluent à 70 MtCO₂eq (observations des ministres du 31 juillet 2023, p. 2).

Par suite, ils soutiennent que le préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif de Paris aurait été intégralement compensé.

Cette argumentation ne convainc pas.

15.

En droit, l'article D. 222-1-B du Code de l'environnement dispose que :

« I. – Le respect des budgets carbone est évalué sur la base des inventaires annuels transmis à la Commission européenne ou dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques les plus à jour. Pour la dernière année de chaque période, il est fait recours aux inventaires par approximation que la France communique à la Commission européenne en application de l'article 8 du 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.

II. – En cas d'évolution de la comptabilité des émissions de gaz à effet de serre conduisant à une correction de plus de 1 % des émissions pour les années de référence précisées par décret, le solde du budget carbone est ajusté afin d'assurer la cohérence de la méthodologie retenue avec celle qui prévaut dans l'évaluation de son respect, en conservant les mêmes réductions sectorielles et par gaz en valeur relative par rapport à l'année 2005 » (soulignement ajouté).

Ces dispositions instaurent un mécanisme d'ajustement des budgets carbone, qui constitue la conséquence juridique nécessaire de l'actualisation des méthodes d'inventaire des gaz à effet de serre, notamment utilisées par le CITEPA dans le cadre du rapport Secten, pour tenir compte de l'évolution des données scientifiques relatives aux émissions historiques.

De ce point de vue, le CITEPA observe, en effet, que :

« L'ajustement éventuel des données d'émissions mentionné dans le jugement fait référence au fait que les budgets carbone de la SNBC sont exprimés en valeur absolue, et ont été fixés sur la base des émissions historiques de GES telle qu'estimée par le CITEPA dans le cadre de l'inventaire national d'émissions de GES. Or, cet inventaire est mis à jour chaque année, et les améliorations méthodologiques peuvent entraîner une réestimation des émissions passées, en particulier pour certains secteurs où l'incertitude est plus forte (agriculture, déchets, forêts...) » (CITEPA, « Affaire du siècle, quelle situation maintenant que l'échéance du 31 décembre 2022 est passée ? », réf. 2023-01b12, 26 janvier 2023¹).

Dès lors, il serait pour le moins paradoxal de se fonder, d'un côté, sur les données calculées et actualisées par le CITEPA pour établir le quantum des émissions et, d'un autre côté, de ne pas prendre en compte les impacts de sa méthodologie sur le calcul des objectifs assignés à l'État français.

Bien au contraire, les objectifs ajustés constituent un changement de circonstances auquel l'État est tenu de se conformer, en application des dispositions précitées de l'article D. 222-1-B, II du Code de l'environnement.

Lorsqu'ils existent, les budgets carbone ajustés constituent donc le cadre de référence au regard duquel il convient de contrôler le respect des engagements climatiques de l'État.

En d'autres termes, le respect par l'État de ses objectifs doit nécessairement s'apprécier au regard des objectifs ajustés, et non seulement des objectifs initialement définis par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.

¹ Disponible sur : https://www.citepa.org/fr/2023_01_b12/.

16.

Ceci posé, force est de constater qu'en juillet 2022, le ministère de la Transition énergétique a modifié, une première fois, les valeurs des années de référence ayant servi de base à la construction des scénarii de la SNBC (**Production n° 13**).

Or, ces ajustements ont conduit à la révision des objectifs de réduction des émissions de GES, notamment pour la période 2019-2023.

Cette redéfinition se présentait alors de la façon suivante :

Écart en Mt CO ₂ eq	2 ^{ème} budget carbone (2019-2023) ajusté	3 ^{ème} budget carbone (2024-2028) ajusté	4 ^{ème} budget carbone (2029-2033) ajusté
Transports	1	1	1
Bâtiments	- 1	- 1	- 1
Agriculture/Sylviculture	- 2	- 2	- 2
Industrie	3	3	2
Production d'énergie	0	0	0
Déchets	- 2	- 1	- 1
Total hors UTCATF	- 1	- 1	- 1

Source : Ministère de la Transition énergétique, Ajustement technique des budgets carbone, juillet 2022, p. 2 (Production n° 13)

Par suite, ces ajustements ont conduit à la réévaluation des objectifs annuels indicatifs du deuxième budget carbone :

Année	2019	2020	2021	2022	2023
Total (hors UTCATF)	442	435	422	409	396
Total (avec UTCATF)	403	397	384	371	358

Parts annuelles indicatives du 2e budget carbone ajusté (en Mt CO₂eq)

Source : Ministère de la Transition énergétique, Ajustement technique des budgets carbone, juillet 2022, p. 6 (Production n° 13)

Ce faisant, le ministère de la Transition énergétique a donc réhaussé les objectifs indicatifs annuels, par rapport à ceux initialement définis par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, qui fixait les budgets carbone globaux et sectoriels pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033.

Et, au regard de ces ajustements, il apparaît notamment que l'État devait émettre, pour le deuxième budget carbone (hors UTCATF), 4 MtCO₂eq de moins que l'objectif initialement défini dans le décret du 21 avril 2020 :

Année	2019	2020	2021	2022	Total
Parts annuelles indicatives (hors UTCATF) issues du décret n° 2020-457	443	436	423	410	- 4 Mt CO ₂ eq
Parts annuelles indicatives (hors UTCATF) ajustées en juillet 2022	442	435	422	409	

Comparaison des données issues du décret n°2020-457 et de la décision de juillet 2022

17.

Par ailleurs, un nouvel ajustement aurait dû intervenir en 2023, pour tenir compte de l'évolution des méthodes mises en œuvre par le CITEPA pour assurer la comptabilité des émissions de GES.

Dans son rapport Secten de 2023, le CITEPA relevait, en effet, que :

*« Les budgets carbone de la SNBC 2 ont été définis sur la base de pouvoirs de réchauffements globaux (PRG) issus de l'AR4 du GIEC, alors que depuis l'édition 2023 de Secten, les PRG de l'AR5 sont utilisés. De plus, ces budgets carbone étaient basés sur des projections prenant comme point de départ l'inventaire Secten édition 2018, or des améliorations méthodologiques ont été apportées depuis et les émissions historiques ont connu des recalculs [...]. Ainsi, certains budgets carbone peuvent se retrouver en décalage avec les émissions actuelles » (**Production n° 14**, p. 98 ; soulignement ajouté).*

Partant, le Haut Conseil pour le Climat relevait, dans son rapport de juillet 2023, que :

*« Depuis la publication du décret n°2020-457 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone fixant les budgets-carbone globaux et sectoriels pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033, d'importants changements méthodologiques ont été apportés à l'inventaire national des émissions de gaz à effet de serre. Ces évolutions modifient le montant et la répartition sectorielle des émissions. Il est donc nécessaire d'ajuster les budgets-carbone en conséquence » (**Production n° 12**, p. 84, soulignement ajouté).*

Or, l'État s'étant abstenu de procéder à ces ajustements, le Haut Conseil pour le Climat a lui-même procédé à la réévaluation des parts annuelles indicatives du deuxième budget carbone, de la façon suivante :

Secteur	2019	2020	2021	2022
Transports	133	132	129	126
Agriculture	80	79	78	76
Industrie	78	76	75	73
Bâtiment	84	81	78	75
Energie	51	52	49	46
Déchets	14	13	13	12
Total (hors UTCATF)	440	434	421	408

Source : HCC, « Acter l'urgence, engager les moyens », Rapport annuel 2023, p. 85 (Production n° 12)

Dès lors, comme l'illustre le tableau récapitulatif suivant, il en résulte une nouvelle aggravation des objectifs de réduction des émissions de GES pour la période 2019-2023 :

Année	2019	2020	2021	2022	Total
Parts annuelles indicatives (hors UTCATF) issues du décret n° 2020-457 (en MtCO ₂ eq)	443	436	423	410	
Parts annuelles indicatives (hors UTCATF) ajustées en juillet 2022 par le MTE (en MtCO ₂ eq)	442	435	422	409	
Parts annuelles indicatives (hors UTCATF) ajustées en juillet 2023 par le HCC (en MtCO ₂ eq)	440	434	421	408	
Écarts entre les données issues du décret n° 2020-457 et les données ajustées par le HCC (en MtCO ₂ eq)	<u>-3</u>	<u>-2</u>	<u>-2</u>	<u>-2</u>	-9 Mt CO₂ eq

Comparaison des données issues du décret n°2020-457, de la décision de juillet 2022 et du rapport du HCC de juillet 2023

Au regard de l'ensemble de ces données, il apparaît donc que l'État devait émettre, pour le deuxième budget carbone, 9 MtCO₂eq de moins que l'objectif initialement défini dans le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020.

18.

En l'espèce, les ministres de la Transition écologique, de la Cohésion des territoires et de la Transition énergétique croient pouvoir se prévaloir d'une « *surperformance* [de 70 MtCO₂eq] *par rapport au second budget carbone* », pour soutenir que le préjudice écologique résultant du dépassement du premier budget carbone aurait été intégralement compensé (observations des ministres du 31 juillet 2023, p. 2).

Mais pour parvenir à ce résultat, force est de constater que les Ministres n'ont tenu compte ni des données qu'ils ont eux-mêmes réévaluées au mois de juillet 2022, ni des objectifs réajustés par le Haut Conseil pour le Climat au mois de juin 2023.

Or, la prise en compte des budgets carbone annuels indicatifs ajustés, fournis par le Haut Conseil pour le Climat, offre une autre lecture de la « *surperformance* » alléguée :

	2019	2020	2021	2022	Total
Parts annuelles indicatives (hors UTCATF) ajustées en juillet 2023 par le HCC (en MtCO ₂ eq)	443	436	423	410	1703
Données d'émissions de GES (rapport d'inventaire Secten, 2023) (en MtCO ₂ eq)	442	435	422	409	1642
Écart réel (en MtCO ₂ eq)	- 9	- 42	- 6	- 4	-61

Autrement dit, contrairement à ce que soutiennent les Ministres défenseurs, la « *surperformance* » réalisée par l'État sur la période 2019-2022 ne s'élève pas à 70 MtCO₂eq mais, tout au plus, à 61 MtCO₂eq.

19.

En définitive, la prise en compte des objectifs ajustés permet, déjà, de questionner la pleine exécution, par l'État, de l'injonction prononcée par le Tribunal administratif de Paris dans son jugement du 14 octobre 2021.

En effet, il est rappelé que le dépassement du premier budget carbone était évalué par le Tribunal à 62 MtCO₂eq, et qu'il était enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents « *de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique [...] à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 MtCO₂eq* ». En outre, « *la réparation du préjudice [devait] être effective au 31 décembre 2022, au plus tard* ».

Or, les performances réalisées par l'État au titre du deuxième budget carbone – et, notamment, sur la période concernée par l'injonction, comprise entre le 14 octobre 2021 et le 31 décembre 2022 –, comparées aux parts annuelles indicatives ajustées, ne permettent pas de caractériser une compensation des chiffres retenus par le Tribunal.

Bien au contraire, seule l'exclusion des données les moins favorables à l'État, pour ne retenir que les données les plus favorables, permettrait d'atteindre, de justesse, une telle compensation.

Plus précisément, cela supposerait :

- (i) de ne pas tenir compte de l'ajustement des budgets carbone et des parts annuelles indicatives, pourtant prévu par l'article D. 222-1-B, II du Code de l'environnement ;
- (ii) de tenir compte de l'actualisation des données d'émissions, y compris pour la période antérieure au prononcé du jugement du 14 octobre 2021 ;
- (iii) de redéfinir, à la baisse, le *quantum* du dépassement du premier budget carbone (2015-2018), initialement évalué à 62 MtCO₂eq par le Tribunal administratif de Paris, étant précisé que, sur ce point, les sources disponibles se révèlent parfois contradictoires :
 - Dans son rapport annuel de juin 2023, le Haut Conseil pour le Climat souligne, en effet, qu'« *un retard de 61 MtCO₂eq (hors UTCATF) avait été accumulé sur le premier budget carbone, qui couvrait la période 2015-2018* » (**Production n° 12**, p. 65).
 - Dans le cadre du suivi de la SNBC, mis à jour en juin 2023, les ministères de la Transition écologique, de la Cohésion des territoires et de la Transition énergétique observent, dans le même sens, que « *le premier budget carbone a été dépassé de 61 Mt eqCO₂ cumulés sur la période 2015-2018 (soit +3,4 % sur l'ensemble de la période), avec un écart annuel moyen de +14%* »².
 - En revanche, les rapports d'inventaire Secten publiés en 2022 et 2023 relèvent que « *le premier budget carbone de la SNBC-1 (budget ajusté ; hors puits de carbone), de 440 Mt CO_{2e} en moyenne sur la période de 2015-2018, a été dépassé, avec des émissions de 456 Mt CO_{2e} en moyenne par an, soit 16 Mt CO_{2e} par an de dépassement en moyenne* » (**Production n° 14**, p. 75 ; **Production n° 15**, p. 68) – soit, sur l'ensemble de la période, un dépassement de 64 MtCO₂eq ;
 - Enfin, dans un article publié sur son site Internet au mois de septembre 2023, le CITEPA lui-même retient des données différentes de celles mentionnées dans ses derniers rapports d'inventaire, en affirmant que « *les émissions de GES de 2015 à 2018 s'élèvent en moyenne à 453 Mt CO_{2e}/an – contre 440 Mt CO_{2e}/an dans le budget carbone de la SNBC-1, soit, compte tenu des dernières données ajustées, un dépassement de 13 Mt CO_{2e} (3%)* »³ – ce qui correspondrait, sur la période 2015-2018, à un dépassement de 52 MtCO₂eq.

20.

Du reste, ce constat révèle les limites d'une analyse purement arithmétique de la réparation – ou de la compensation – du préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif.

² <https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-strategie-nationale-bas-carbone>, consulté le 26 octobre 2023.

³ https://www.citepa.org/fr/2023_09_b04/, consulté le 26 octobre 2023.

Et pour cause : l'incertitude qui pèse sur leurs méthodes de calcul, comme l'exigence de réactualisation des objectifs de réduction d'émissions, implique d'aller au-delà de la seule prise en compte des données chiffrées d'émissions de gaz à effet de serre.

Elle supposerait, à tout le moins, de tenir compte de l'existence d'une marge d'erreur, permettant de s'assurer de la compensation effective du dépassement du premier budget carbone.

En tout état de cause, elle exclut de se fonder sur les seules données d'émissions calculées par le CITEPA, comparées aux budgets carbone initiaux, pour déterminer si l'État a bien procédé à la réparation intégrale du préjudice écologique résultant du dépassement du premier budget carbone.

Et de ce point de vue, la prudence s'impose d'autant plus que l'État a, par ailleurs, méconnu ses objectifs en matière d'absorption des gaz à effet de serre, entre 2019 et 2022.

I.A.2] Sur l'aggravation des effets cumulés des GES dans l'atmosphère

21.

En droit, la stratégie nationale de développement à faible intensité carbone (SNBC) repose sur deux catégories d'objectifs qui, ensemble, définissent la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre de l'État.

Aux termes de l'article L. 222-1 B du Code de l'environnement :

« I. – La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée " stratégie bas-carbone ", fixée par décret, définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes afin d'atteindre les objectifs définis par la loi prévue à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie. [...] »

II. – Le décret fixant la stratégie bas-carbone répartit le budget carbone de chacune des périodes mentionnées à l'article L. 222-1 A par grands secteurs, notamment ceux pour lesquels la France a pris des engagements européens ou internationaux, par secteur d'activité ainsi que par catégorie de gaz à effet de serre. La répartition par période prend en compte l'effet cumulatif des émissions considérées au regard des caractéristiques de chaque type de gaz, notamment de la durée de son séjour dans la haute atmosphère. Cette répartition tient compte de la spécificité du secteur agricole et de l'évolution des capacités naturelles de stockage du carbone des sols. [...] » (soulignement ajouté).

Pour atteindre les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre définis à l'article L. 100-1 A du Code de l'énergie – et, par extension, limiter l'aggravation du préjudice écologique lié au surplus d'émissions résultant du dépassement du premier budget carbone –, l'État doit ainsi respecter deux séries d'objectifs : d'une part, un objectif de réduction d'émissions par secteur d'activité ; d'autre part, un objectif d'absorption des gaz à effet de serre, dit « UTCATF ».

Du reste, ces deux catégories d'objectifs sont indissociables.

22.

D'abord, ils sont expressément visés par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.

En particulier, l'article 6 de ce décret définit, pour le deuxième budget carbone, les parts annuelles indicatives d'émissions, en distinguant les objectifs bruts, c'est-à-dire les objectifs de réduction d'émissions (« *Total hors UTCATF* »), des objectifs nets, c'est-à-dire les objectifs de réduction diminués des objectifs d'absorption d'émissions (« *Total avec UTCATF* »).

Or, aux termes de cet article :

« Les budgets carbone sont répartis en tranches indicatives d'émissions annuelles suivantes, arrondies à 1 Mt CO₂eq près :

<i>Parts annuelles indicatives du 2e budget carbone (en Mt CO₂eq)</i>					
<i>Année</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>Total (hors UTCATF)</i>	<i>443</i>	<i>436</i>	<i>423</i>	<i>410</i>	<i>397</i>
<i>Total (avec UTCATF)</i>	<i>404</i>	<i>397</i>	<i>384</i>	<i>372</i>	<i>359</i>

[...] ».

Ainsi, pour le deuxième budget carbone (2019-2023) – et, plus précisément, pour la période concernée par la présente instance (2019-2022) – les objectifs d'absorption définis par le décret du 21 avril 2020 peuvent être présentés de la façon suivante :

	2019	2020	2021	2022
Objectifs d'absorption des émissions de GES (<i>Total hors UTCATF - Total avec UTCATF</i>) (en MtCO₂eq)	- 39	- 39	- 39	- 39

23.

Ensuite, comme les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ces objectifs d'absorption sont soumis à l'exigence d'un ajustement technique, conformément aux dispositions de l'article D. 222-1-B, II du Code de l'environnement.

C'est ainsi qu'en juillet 2022, le ministère de la Transition énergétique a ajusté les objectifs en matière d'UTCATF, de la façon suivante :

Année	2019	2020	2021	2022	2023
Total (hors UTCATF)	442	435	422	409	396
Total (avec UTCATF)	<u>403</u>	<u>397</u>	<u>384</u>	<u>371</u>	<u>358</u>

Parts annuelles indicatives du 2e budget carbone ajusté (en Mt CO₂eq)

Source : Ministère de la Transition énergétique, Ajustement technique des budgets carbone, juillet 2022, p. 6 (Production n° 13)

Puis, le Haut Conseil pour le Climat a procédé, en 2023, à un nouveau recalcul :

Année	2019	2020	2021	2022
Total (hors UTCATF)	440	434	421	408
UTCATF	- 42	- 41	- 41	- 41
Total (avec UTCATF)	<u>399</u>	<u>393</u>	<u>380</u>	<u>367</u>

Source : HCC, « Acter l'urgence, engager les moyens », Rapport annuel 2023, p. 85 (Production n° 12)

Ainsi, à l'instar des objectifs de réduction d'émissions (voir *supra*), les objectifs d'absorption ont également été renforcés par rapport à ceux initialement définis dans le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020, comme l'illustre le tableau suivant :

Année	2019	2020	2021	2022
Parts annuelles indicatives (avec UTCATF) issues du décret n° 2020-457 (en MtCO ₂ eq)	404	397	384	372
Parts annuelles indicatives (avec UTCATF) ajustées en juillet 2022 par le MTE (en MtCO ₂ eq)	403	397	384	371
Parts annuelles indicatives (avec UTCATF) ajustées en juillet 2023 par le HCC (en MtCO ₂ eq)	399	393	380	367
Écarts entre les données issues du décret n° 2020-457 et les données ajustées par le HCC (en MtCO ₂ eq)	<u>-5</u>	<u>-4</u>	<u>-4</u>	<u>-5</u>

En l'espèce, le Tribunal administratif de Paris a jugé, dans son jugement avant-dire-droit du 3 février 2021, que :

« 9. Pour demander la condamnation de l'État à leur verser la somme symbolique d'un euro et le prononcé d'une injonction à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents d'adopter toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au dommage lié aux surplus d'émissions de gaz à effet de serre et prévenir l'aggravation de ce dommage, les associations requérantes soutiennent que l'État est responsable, par ses carences dans la lutte contre le changement climatique, d'un préjudice écologique. [...]

16. Il résulte de l'instruction, et notamment des derniers rapports spéciaux publiés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), [...] que l'augmentation constante de la température globale moyenne de la Terre, qui a atteint aujourd'hui 1°C par rapport à l'époque préindustrielle, est due principalement aux émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique. Cette augmentation, responsable d'une modification de l'atmosphère et de ses fonctions écologiques, a déjà provoqué notamment l'accélération de la fonte des glaces continentales et du pergélisol et le réchauffement des océans, qui ont pour conséquence l'élévation du niveau de la mer, qui est en voie d'accélération. Ce dernier phénomène se combine avec l'augmentation, en fréquence et en gravité, des phénomènes climatiques extrêmes, l'acidification des océans et l'atteinte des écosystèmes [...]. Il résulte également de ces rapports que ce réchauffement global atteindra 1,5°C entre 2030 et 2052 si les émissions anthropiques de gaz à effet de serre continuent d'augmenter au rythme actuel et qu'il persistera pendant plusieurs siècles, même si ces émissions diminuent, en raison de la persistance dans l'atmosphère des gaz à effet de serre, et qu'un réchauffement de 2°C plutôt qu'1,5°C augmenterait gravement ces différents phénomènes et leurs conséquences. Il résulte encore de ces travaux que chaque demi-degré de réchauffement global supplémentaire renforce très significativement les risques associés, en particulier pour les écosystèmes et les populations les plus vulnérables [...]. Enfin, il résulte des travaux de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique [...] qu'en France, l'augmentation de la température moyenne, qui s'élève pour la décennie 2000-2009, à 1,14°C par rapport à la période 1960-1990, provoque notamment l'accélération de la perte de masse des glaciers, en particulier depuis 2003, l'aggravation de l'érosion côtière, qui affecte un quart des côtes françaises, et des risques de submersion, fait peser de graves menaces sur la biodiversité des glaciers et du littoral, entraîne l'augmentation des phénomènes climatiques extrêmes, tels que les canicules, les sécheresses, les incendies de forêts, les précipitations extrêmes, les inondations et les ouragans, risques auxquels sont exposés de manière forte 62 % de la population française, et contribue à l'augmentation de la pollution à l'ozone et à l'expansion des insectes vecteurs d'agents infectieux tels que ceux de la dengue ou du chikungunya. Au regard de l'ensemble de ces éléments, le préjudice écologique invoqué par les associations requérantes doit être regardé comme établi. [...]

30. [...] L'État doit être regardé comme ayant méconnu le premier budget carbone et n'a pas ainsi réalisé les actions qu'il avait lui-même reconnues comme étant susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

31. En outre, la circonstance que l'État pourrait atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990 et de neutralité carbone à l'horizon 2050 n'est pas de nature à l'exonérer de sa responsabilité dès lors que le non-respect de la trajectoire qu'il s'est fixée pour atteindre ces objectifs engendre des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre, qui se cumuleront avec les précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans, aggravant ainsi le préjudice écologique invoqué » (soulignement ajouté).

Autrement dit, le préjudice écologique, tel que caractérisé par le Tribunal, résulte de l'impact direct des surplus d'émissions de gaz à effet de serre sur le changement climatique et, notamment, sur l'augmentation de la température moyenne.

Plus précisément, ces surplus d'émissions, qui résultent de la méconnaissance par l'État des objectifs qu'il s'était lui-même fixés, constituent la matérialité du préjudice.

25.

Dans ce cadre, la caractérisation du préjudice repose donc sur le dépassement d'objectifs assignés à l'État en matière d'émissions de gaz à effet de serre, qu'il s'agisse des objectifs de réduction d'émissions, ou des objectifs d'absorption ou de captation d'émissions.

Ce raisonnement tient aux propriétés du préjudice écologique identifié par le Tribunal administratif : en s'accumulant dans l'atmosphère, les émissions de gaz à effet de serre fragilisent, en effet, les fonctions de régulation du climat normalement assurées par l'atmosphère. Et de ce point de vue, toutes les émissions comptent, quelle que soit leur origine.

Ainsi, il importe peu que les surplus d'émissions constatés résultent de la méconnaissance d'un objectif de réduction d'émissions, ou du non-respect d'un objectif d'absorption d'émissions, dès lors que tout surplus participe, en tant que tel, à la fragilisation des fonctions de régulation du climat assurées par l'atmosphère et, par suite, à l'aggravation du préjudice écologique.

Ce qui compte, c'est donc que le stock d'émissions dans l'atmosphère diminue effectivement ; or, lorsque les puits de carbone sont moins efficaces, le cumul de gaz à effet de serre dans l'atmosphère augmente mécaniquement.

Dès lors, pour que les stocks de gaz à effet de serre diminuent effectivement, il convient de compenser les éventuels surplus d'émissions par un renforcement des objectifs de réduction ou de captation. À défaut, ces surplus continuent d'aggraver le préjudice écologique correspondant.

En conséquence, pour que la compensation du préjudice écologique soit effective, il conviendrait, d'une part, que l'État ait effectivement compensé les 15 MtCO₂eq visées par le Tribunal – ce qui, selon les données prises en compte, n'a rien d'évident (voir *supra*) – et, d'autre part, qu'il n'ait pas aggravé ledit préjudice, en augmentant le stock d'émissions présent dans l'atmosphère.

26.

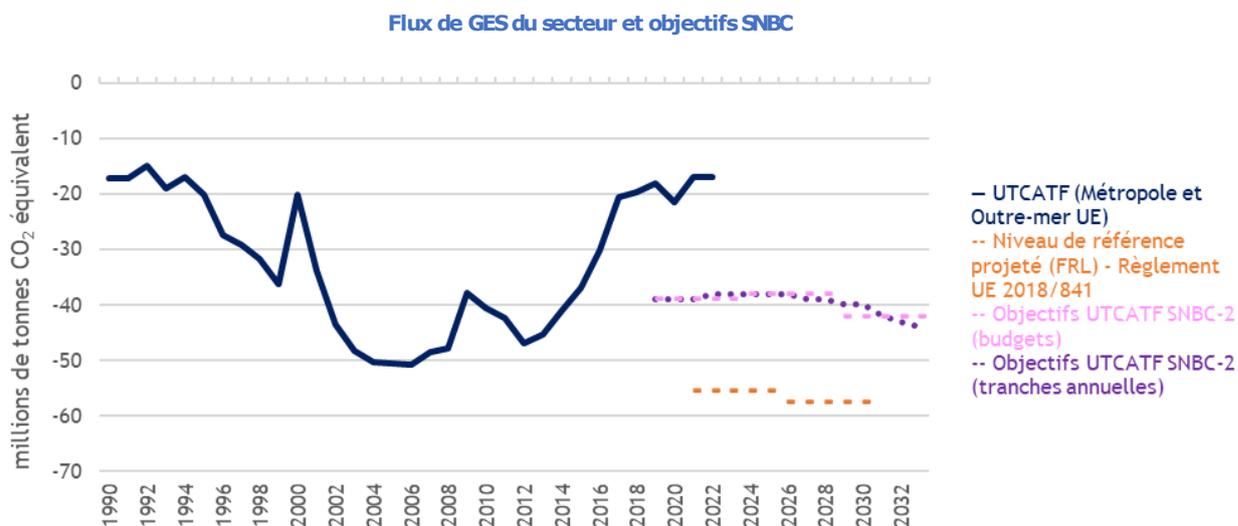
Or, de ce point de vue, force est de constater qu'entre 2019 et 2022, l'État ne s'est pas conformé à ses obligations en matière d'absorption de gaz à effet de serre, dans une proportion telle qu'il n'a pu qu'aggraver le préjudice écologique – et non le compenser.

Ce constat résulte, clairement, du dernier rapport d'inventaire Secten, publié par le CITEPA en juin 2023.

Aux termes de ce rapport, le CITEPA relève, en effet, que les capacités d'absorption des gaz à effet de serre s'effondrent depuis 2015 :

« Le secteur UTCATF (Utilisation des Terres, Changement d'Affectation des Terres et Forêt) constitue pour l'instant le seul secteur permettant des absorptions de CO₂ grâce à la photosynthèse des plantes. [...] Depuis 2015 la diminution du puits s'est accélérée et il ne représente plus que 17 Mt CO₂e en 2021, principalement en lien avec l'effondrement du puits de carbone forestier. Cette dynamique peut s'expliquer par la hausse de la mortalité des arbres par l'effet couplé de sécheresses à répétition depuis 2015 et de crises sanitaires (déperissement des arbres liés aux scolytes, chalarose, etc.); par un ralentissement de la croissance des peuplements, et d'une hausse des prélèvements. Des enjeux importants reposent dans l'adaptation des forêts au changement climatique et la favorisation de la résilience des peuplements pour permettre un maintien voire une régénération du puits forestier. Ce volet devra notamment être couplé à un renforcement du stockage de carbone dans des produits bois à longue durée de vie, une réduction de l'artificialisation des terres et un renforcement du stockage de carbone dans les sols agricoles » (**Production n° 14**, p. 518).

Plus encore, il souligne l'existence d'écart conséquents entre les objectifs fixés en matière d'UTCATF, et le volume des émissions effectivement captées :



(**Production n° 14**, p. 524)

Ainsi, il apparaît que les émissions absorbées, pour la période 2019-2022, sont nettement inférieures aux seuils requis au titre des budgets réajustés en 2023 par le Haut Conseil pour le Climat, et même aux objectifs initialement fixés par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020.

27.

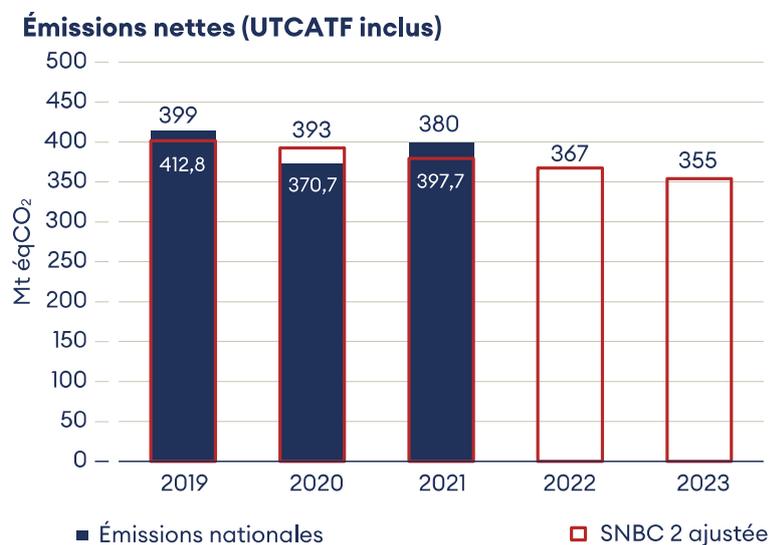
De même, le Haut Conseil pour le Climat a souligné, dans son rapport annuel de juin 2023, la non-satisfaction des objectifs en matière d'UTCATF. Ainsi a-t-il relevé que :

« Le deuxième budget carbone indicatif pour les émissions nettes (incluant le secteur UTCATF) est en voie d'être dépassé, du fait de la faible absorption par les puits de carbone du secteur UTCATF. Les budgets carbone annuels indicatifs ont été dépassés pour la période 2019-2021 où des données consolidées sont disponibles pour tous les secteurs, avec une estimation de 394 Mt eqCO_2 , à comparer au budget carbone indicatif de 391 Mt eqCO_2 sur cette même période. Ils devraient également être dépassés sur la période 2019-2022 selon les données provisoires, et vu les émissions associées aux feux de forêts qui auront fortement réduit le puits de carbone forestier du secteur UTCATF en 2022 » (**Production n° 12**, p. 63).

Il ajoutait que :

« La quantité de carbone stockée par le secteur UTCATF sur la période 2019-2021 est plus de deux fois inférieure à celle attendue par la SNBC 2 pour la période. Les puits de carbone des forêts ont diminué fortement sur la période récente, à la fois à cause de l'augmentation de la mortalité en forêt, plus forte qu'anticipée, et de la diminution de la croissance des arbres, moins rapide qu'attendue par la SNBC 2. Les prélèvements de bois en forêt sont plus faibles que ceux prévus dans la SNBC 2. Les émissions provenant de l'utilisation des sols et celles provenant de l'artificialisation des sols diminuent plus lentement qu'attendu dans la SNBC 2 » (**Production n° 12**, p. 140 ; soulignement ajouté).

En outre, ce constat était illustré par le graphique suivant :



(**Production n° 12**, p. 63)

28.

Au total, les écarts constatés entre les objectifs définis par la SNBC et les absorptions effectivement constatées peuvent être synthétisées de la façon suivante :

Année	2019	2020	2021	2022
Objectifs d'absorption des émissions de GES issus du décret n° 2020-457 (en MtCO ₂ eq)	- 39	- 39	- 39	- 39
Objectifs d'absorption des émissions de GES ajustés en juillet 2023 par le HCC (en MtCO ₂ eq)	- 42	- 41	- 41	- 41
Données d'émissions (hors UTCATF) issues du rapport Secten de 2023 et du rapport annuel du HCC de 2023	431	392	415	404 (estimation)
Données d'émissions (avec UTCATF) issues du rapport Secten de 2023 et du rapport annuel du HCC de 2023	413	371	398	387 (estimation)
Écart constaté entre les données d'émissions hors UTCATF et les données avec UTCATF (absorption réellement constatée) (en MtCO ₂ eq)	- 18	- 21	- 17	- 17
Écart entre l'objectif d'absorption initial et l'absorption constatée	<u>+ 21</u>	<u>+ 18</u>	<u>+ 22</u>	<u>+ 22</u>
Écart entre l'objectif d'absorption ajusté et l'absorption constatée	<u>+ 24</u>	<u>+ 20</u>	<u>+ 24</u>	<u>+ 24</u>

Sur la période 2019-2022, ce sont donc entre 83 MtCO₂eq et 92 MtCO₂eq qui n'ont pas fait l'objet d'une absorption par les puits de carbone – générant un nouveau surplus d'émissions –, en méconnaissance des objectifs que l'État s'était lui-même fixés.

29.

Ce constat invalide, à tous égards, l'hypothèse d'une compensation du préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif de Paris.

En effet, la « *surperformance* » réalisée, hors UTCATF, sur la période 2019-2022 – évaluée, selon les données prises en compte, à 61 MtCO₂eq ou 70 MtCO₂eq (voir *supra*) – n'est pas de nature à compenser la sous-performance réalisée, par l'État, au titre de l'absorption des émissions de gaz à effet de serre par le secteur UTCATF.

Et pour cause : du fait de la méconnaissance par l'État de ses objectifs de captation, le stock d'émissions présent dans l'atmosphère n'a pas diminué.

Dès lors, contrairement à ce que les ministres de la Transition écologique, de la Cohésion des territoires et de la Transition énergétique tentent de faire accroire, les gaz à effet de serre continuent de s'accumuler dans l'atmosphère, au-delà des objectifs que l'État français s'était assignés.

Ce dont il résulte que le préjudice écologique, loin d'être compensé, n'a cessé de s'aggraver.

Le rejet de l'argumentation des Ministres s'impose.

I.B] Sur l'impact et l'efficacité des actions entreprises par l'État

30.

Les ministres de la Transition écologique, de la Cohésion des territoires et de la Transition énergétique soutiennent, par ailleurs, qu'il n'appartiendrait pas au juge de l'exécution d'apprécier l'imputation des réductions d'émissions constatées aux mesures effectivement adoptées par l'État avant le 31 décembre 2022 (observations des ministres du 31 juillet 2023, p. 3 et suiv.).

Ils prétendent, en outre, que « *la réparation du préjudice écologique résultant du dépassement du premier budget carbone [serait] largement liée à [s]es actions* » (observations des ministres du 31 juillet 2023, p. 4).

31.

Pourtant, l'injonction ne saurait être regardée comme pleinement exécutée, dès lors que les baisses d'émissions constatées en 2021 et 2022 ne sont pas imputables à des mesures, ou des actions, spécifiquement entreprises par l'État pour réparer le préjudice écologique ou prévenir son aggravation.

Ce constat est, d'abord, unanimement partagé, tant par les organes chargés de surveiller et de contrôler l'efficacité des politiques publiques en matière climatique, que par le Conseil d'État (**I.B.1**).

Il est, ensuite, corroboré par des incohérences manifestes entre le volume des d'émissions constatées et le degré de mise en œuvre des politiques qui étaient susceptibles de les justifier (**I.B.2**).

Il s'appuie, enfin, sur l'insuffisance des mesures adoptées par l'État pour répondre à l'injonction prononcée par le Tribunal administratif de Paris, ces mesures étant tout à la fois inadéquates et non spécifiques (**I.B.3**).

Et s'il en était encore besoin, les associations Notre Affaire à Tous, Oxfam France et Greenpeace France produisent, au soutien de leur argumentation, une étude réalisée par le collectif Éclaircies,

dont il résulte que les baisses d'émissions constatées sur la période visée par l'injonction sont, si non exclusivement, du moins principalement, liées à des phénomènes conjoncturels (**I.B.4**).

I.B.1] Sur l'imputation partielle à l'État des baisses d'émissions constatées

32.

En premier lieu, il apparaît que le respect des parts annuelles indicatives fixées par la SNBC révisée pour les années 2021 et 2022 repose, si non exclusivement, du moins pour partie, sur d'autres phénomènes que les seules actions entreprises par l'État.

Dès lors, le seul examen des données chiffrées d'émissions ne permet pas d'établir l'efficacité des mesures entreprises par l'État pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre résultant du dépassement du premier budget carbone et prévenir son aggravation, ni l'imputabilité des baisses constatées auxdites mesures.

33.

Ce constat ressort, d'abord, du rapport annuel du Haut Conseil pour le Climat (HCC), publié pour l'année 2022.

Dans ce rapport, intitulé « *Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions* », le Haut Conseil pour le Climat observait ainsi que, sur la période 2019-2021, les émissions de gaz à effet de serre, bien qu'inférieures au plafond moyen prévu par le deuxième budget carbone établi par la SNBC révisée, ne devaient pas être regardées comme un signal de l'adéquation de l'action de l'État aux objectifs fixés par cette dernière.

Au contraire, il observait que cette diminution était « *principalement due aux effets de la pandémie de Covid 19 ainsi qu'au relèvement du plafond d'émission du deuxième budget carbone lors de la révision de la SNBC2* ». Il ajoutait que cet effet conjoncturel s'était prolongé sur l'année 2021, dès lors que « *la reprise encore partielle des activités en 2021 complexifie l'identification de la contribution des effets des politiques d'atténuation* » (**Production n° 16**, p.6).

34.

De même, si, dans son rapport Secten de juin 2022, le CITEPA qualifiait d'« *années exceptionnelles* » les années 2020 et 2021, et relevait que le volume d'émissions observé en 2021 demeurait inférieur à celui relevé en 2019, il soulignait l'existence d'un rebond conséquent du volume d'émissions en 2021, matérialisant à nouveau l'impact de la conjoncture sur le respect des tranches annuelles indicatives.

En ce sens, il observait que « *la forte baisse des émissions en 2020 étant principalement liée à des causes conjoncturelles temporaires, les émissions sont [logiquement] réparties à la hausse en 2021* » (**Production n° 15**, p. 5).

Puis il identifiait les phénomènes conjoncturels qui, selon lui, permettaient d'expliquer cette nouvelle hausse. En particulier, le rebond des émissions observé en 2021 était envisagé comme la conséquence de deux phénomènes conjoncturels : d'une part, la reprise des activités

économiques, d'autre part, les aléas tenant aux données météorologiques. Aux termes de ce rapport :

*« L'année 2021 (+25 Mt CO₂e, soit +6,4% par rapport à 2020), pré-estimée, dont le niveau reste à confirmer, est marquée par un rebond des émissions lié à la reprise des activités (principalement les transports, mais aussi l'industrie, le tertiaire...) à la suite de la crise du Covid-19 de 2020. Une partie de la hausse est aussi liée à une météo plus rigoureuse qu'en 2020, jouant sur les émissions du chauffage résidentiel et de la transformation d'énergie. On observe notamment un fort rebond des émissions des transports (+13 Mt CO₂e, +11,5%) » (**Production n° 15**, p. 7).*

35.

En définitive, pour l'année 2021, le Haut Conseil pour le Climat et le CITEPA s'accordent sur un point : les niveaux d'émissions constatés reposent sur des aléas, étrangers aux actions entreprises par l'État.

Ce qui fragilise sérieusement la possibilité de se fonder exclusivement sur les données d'émissions pour établir tant l'imputabilité des baisses constatées à d'éventuelles mesures adoptées par l'État pour réparer le préjudice écologique et prévenir son aggravation, que l'efficacité desdites mesures.

36.

Un constat identique peut être dressé pour l'année 2022.

À cet égard, il est rappelé que, dans sa décision « *Commune de Grande-Synthe* » du 13 mai 2023, le Conseil d'État a pris en considération le poids des circonstances exogènes, pour apprécier si les réductions d'émissions constatées depuis 2020 étaient bien imputables à l'action de l'État.

Et dans ce cadre, il a notamment relevé que :

*« [...] 21. Il y a lieu de relever, tout d'abord, que les résultats constatés [...] sont rendus d'interprétation délicate compte tenu de l'intervention, d'une part, de deux circonstances exogènes qui ont affecté de façon notable les activités générant des émissions de gaz à effet de serre, d'autre part, des mesures temporaires prises en réponse par le Gouvernement, également susceptibles d'affecter la trajectoire de réduction de ces émissions. Ainsi, les trois dernières années 2020, 2021 et 2022 ont été marquées par la grave crise sanitaire causée par la pandémie de Covid-19, qui a conduit à une forte restriction des activités qui génèrent des émissions de gaz à effet de serre, puis à un fort rebond de l'activité économique ayant fait suite à la levée de la plupart des mesures restrictives adoptées. Or, ces circonstances exceptionnelles ne permettent pas d'apprécier, d'une part, si les objectifs fixés pour 2020 auraient été atteints sur la base des seules mesures structurelles adoptées antérieurement, d'autre part, dans quelle proportion l'efficacité de ces mesures a eu une incidence sur le niveau d'émission constaté en 2021 au regard des données provisoires actuellement disponibles. La crise liée à la guerre en Ukraine a, par ailleurs, eu des incidences significatives sur l'activité économique, les conditions d'approvisionnement en énergie et les décisions de politique énergétique, à compter de février 2022, et a conduit le Gouvernement à prendre des mesures susceptibles d'aller à l'encontre des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment en intervenant sur les prix de l'énergie et les dépenses supportées par les entreprises et les ménages et en maintenant ouvertes ou en recourant à des centrales à charbon et à des centrales électriques au gaz pour garantir l'approvisionnement en électricité du pays. [...] » (CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, req. n° 467982, publié au recueil Lebon, soulignement ajouté).*

Ce faisant, à l'instar du Haut Conseil pour le Climat et du CITEPA, le Conseil d'État a relevé que l'importance des facteurs exogènes – crise sanitaire et guerre en Ukraine, notamment – obérait la possibilité de considérer comme exclusivement imputables à l'État les réductions d'émissions constatées en 2020, 2021 et 2022.

Plus encore, le rapporteur public, Monsieur Stéphane HOYNCK, insistait, dans ses conclusions sur cette décision, sur l'impact de ces facteurs conjoncturels, en relevant que le respect des parts annuelles indicatives du deuxième budget carbone résultait tout à la fois du rehaussement du *quantum* dudit budget, opéré par la SNBC révisée, et d'événements étrangers à la volonté de l'État.

En particulier, il relevait que :

« Pour l'année 2019, la baisse des émissions a été de 1,9%, elle a été de 9,6% pour 2020. L'évolution des émissions pour l'année 2020 présente un caractère fortement atypique, d'abord en raison de la crise du Covid, vous aviez souligné dans votre 2ème décision Grande Synthèse, reprenant à votre compte un avis du Haut Conseil pour le climat (HCC), que la baisse de 2020 était "transitoire" et "sujette à des rebonds".

C'est bien à un rebond que l'on a assisté en 2021, les émissions augmentant de 6,4% par rapport à l'année précédente.

S'agissant de l'année 2022, les données provisoires estiment que les émissions repartent à la baisse, de l'ordre de 2,5%, mais avec semble-t-il à nouveau une situation atypique, liée indirectement à l'invasion de l'Ukraine par la Russie et aux mesures qui ont été prises pour réduire la consommation d'énergie dans un contexte d'augmentation des prix.

*Ceci conduirait à un respect global des parts annuelles indicatives du 2ème budget carbone, mais s'agissant d'une période pour laquelle les objectifs ont été revus à la baisse et reporté vers les périodes suivantes et au bénéfice, si l'on peut dire, d'événements dont les conséquences en termes d'émissions sont au moins en partie conjoncturelles et non structurelles » (concl. S. HOYNCK sur CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, req. n° 467982, publié au recueil Lebon, soulignement ajouté).*

37.

Ces premiers constats corroborent les analyses opérées par le CITEPA dans le dernier rapport d'inventaire Secten, publié en juin 2013.

En effet, tout en relevant que la baisse d'émissions constatée pour l'année 2022 est principalement imputable au secteur des bâtiments, ce rapport précise qu'elle résulte, pour l'essentiel, de trois phénomènes conjoncturels : des températures hivernales plus douces, la réduction de la consommation d'énergie fossile en raison de la guerre en Ukraine, ainsi qu'un recours accru au bois.

En ce sens, le rapport relève :

« Les émissions du secteur des bâtiments résidentiels et tertiaires de 2022 sont en forte baisse par rapport à celles de 2021 (-14,7%, soit 11,1 Mt Co2 eq). Le baromètre avait permis de montrer que cette baisse a été particulièrement forte en avril-mai et en octobre-novembre. Cela s'explique notamment par une forte

*réduction de la consommation d'énergie fossile dans un contexte de crise énergétique avec une hausse des prix du gaz et d'autres produits pétroliers, [...] un recours accru au bois, et un hiver doux (indice de rigueur de 0,935 en 2022 contre 0,984 en 2021) » (**Production n° 14**, p. 5 ; soulignement ajouté).*

Et dans le même sens, le Haut Conseil pour le Climat observe, dans son rapport de 2023, que :

« La baisse des émissions de GES en 2022 est le résultat de fortes baisses dans les secteurs du bâtiment et de l'industrie, partiellement compensées par des hausses dans les secteurs de la transformation d'énergie et des transports. Elle résulte en partie de facteurs conjoncturels (notamment un hiver doux réduisant les besoins en chauffage), mais aussi de mesures de sobriété en réponse à la hausse des prix de l'énergie et au plan de sobriété du Gouvernement.

[...] Pour les émissions brutes (hors UTCATF), le budget carbone annuel indicatif a été respecté chaque année sur la période 2019-2022, selon les données provisoires. Les niveaux indicatifs moyens ont été dépassés dans les secteurs de l'industrie, UTCATF, et des déchets, alors qu'il a été respecté dans le secteur des transports mais surtout pour des raisons conjoncturelles (conséquences de la pandémie de la Covid-19).

*[...] Les émissions du secteur des bâtiments ont diminué de 14,7 % en 2022 pour atteindre 64,0 Mt éqCO₂ (15,9 % des émissions nationales). Il s'agit du secteur qui enregistre la plus forte baisse entre 2021 et 2022. Cette diminution s'explique par un hiver doux, les prix élevés de l'énergie, et les appels à la sobriété énergétique, qui conduisent à une baisse des émissions du chauffage, de l'eau chaude et de la cuisson (10,5 Mt éqCO₂). Les deux-tiers de cette baisse sont liés à un hiver doux en 2022. Corrigées des variations météorologiques, les émissions des bâtiments diminuent de 4,0 Mt éqCO₂ en 2022 par rapport à 2021 (-5,3 %), sur la base des données provisoires de consommation d'énergie » (**Production n° 12**, p. 8 et p. 120 ; soulignement ajouté) ;*

38.

Par conséquent, dès lors qu'il est établi que les baisses d'émissions constatées en 2020, 2021 et 2022 ne sont pas exclusivement imputables à l'action de l'État – mais résultent, en grande partie, de facteurs conjoncturels et météorologiques –, celui-ci ne peut être regardé comme ayant procédé à l'exécution de l'injonction prononcée par le Tribunal administratif de Paris.

En effet, à supposer que ces baisses aient permis – arithmétiquement – de compenser le surplus d'émissions lié au dépassement du premier budget carbone, cette compensation ne résulterait pas d'une action spécifique de l'État mais reposerait, pour l'essentiel, sur des facteurs exogènes et conjoncturels, non imputables à l'État.

De sorte que l'État ne peut, pour ce motif déjà, être regardé comme ayant remédié aux causes du préjudice et, par suite, comme ayant procédé à l'exécution complète du jugement du 14 octobre 2021.

I.B.2] Sur la décorrélation manifeste entre le volume des émissions et l'action de l'État

39.

En deuxième lieu, il apparaît que les volumes d'émissions constatés ne sont pas parfaitement corrélés avec les politiques publiques mises en œuvre sur la période de référence.

À nouveau, ce constat conduit à nuancer l'imputabilité des réductions constatées à l'action de l'État.

De ce point de vue, l'examen des données d'émissions par secteur d'activité constitue une porte d'entrée particulièrement intéressante pour évaluer, pour l'année 2022, la part du conjoncturel et du structurel dans les réductions d'émissions constatées.

40.

À cet égard, l'examen des données d'émissions du secteur du bâtiment, tertiaire et résidentiel, est particulièrement éloquent, en raison de la forte diminution constatée, en 2022, dans ce secteur.

En effet, selon les dernières données publiées par le CITEPA dans son rapport Secten pour 2023, les baisses d'émissions constatées en 2022 concernent, principalement, le secteur du bâtiment.

En ce sens, ce rapport souligne que :

« Les émissions du secteur des bâtiments résidentiels et tertiaires de 2022 sont en forte baisse par rapport à celles de 2021 (-14,7 %, soit -11,1 Mt CO₂e). Le baromètre avait permis de montrer que cette baisse a été particulièrement forte en avril-mai et en octobre-novembre. Cela s'explique notamment par une forte réduction de la consommation d'énergie fossile dans contexte de crise énergétique avec une hausse des prix du gaz et d'autres produits pétroliers, des appels à la sobriété énergétique auprès des ménages et des entreprises, un recours accru au bois, et un hiver doux (indice de rigueur de 0,935 en 2022 contre 0,984 en 2021).

Ce secteur contribue le plus fortement à la baisse globale des émissions entre 2021 et 2022. Ce secteur atteint ainsi en 2022, avec 64,0 Mt CO₂e, son niveau d'émissions de GES le plus bas depuis la période observée (1990), et dans la continuité de la diminution des émissions observées depuis 2017, malgré la hausse temporaire observée en 2021 » (Production n° 14, p. 5).

Et l'examen des données comparatives d'émissions du secteur du bâtiment laisse effectivement entrevoir une tendance à la baisse depuis 2018, qui s'est fortement accélérée en 2022 pour atteindre 64 MtCO₂ eq :

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
104	89	96	98	82	85	85	84	79	76	71	75	64,0
-	-15	+6	+2	-15	+3	+0	-1	-8	-2	-5	+5	-11

Nb : les données exprimées dans la deuxième ligne le sont en MTCO₂ eq.

Source : Données par secteur – édition 2023⁴

⁴ Disponibles sur : <https://www.citepa.org/fr/secten/>.

Pour autant, un examen plus détaillé des données révèle le caractère fortement asymétrique des baisses constatées : l'effort de réduction se concentre, à titre principal, sur l'utilisation du chauffage, l'eau chaude sanitaire et la cuisson domestique, et concerne davantage le bâtiment résidentiel que le tertiaire.

Ainsi, pour ce poste d'émissions, les baisses constatées en 2022 sont de -7,2 MtCO₂eq pour les bâtiments résidentiels, et de -3,4 MtCO₂eq pour le secteur tertiaire.

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (e)
45,1	47,2	48,4	47,2	43,7	42,2	39,9	42,3	35,2
0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0
0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
1,4	1,5	1,5	1,5	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9
0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
50,2	52,4	53,7	52,6	48,9	47,2	44,9	47,3	40,1
21,4	22,5	22,1	22,9	22,2	21,7	20,1	21,5	18,1
1,2	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	0,8
6,2	5,9	5,5	5,1	4,6	3,8	3,1	2,5	2,2
0,7	0,7	0,7	0,7	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
2,1	2,1	1,4	1,3	1,4	1,6	1,5	2,1	2,5
31,6	32,4	31,0	31,4	30,1	28,8	26,4	27,8	23,9
81,8	84,8	84,8	84,1	79,0	76,0	71,3	75,1	64,0

CO2e	%du secteur en 2021	%du secteur en 2022
Chauffage, eau chaude sanitaire et cuisson domestique	56,4%	55,0%
Climatisation domestique	1,5%	1,6%
Réfrigération domestique	0,1%	0,1%
Utilisation de produits domestiques (y.c. peintures, aérosols)	1,2%	1,4%
Engins (y.c. jardinage) domestiques	0,4%	0,5%
Déchets et brûlage domestiques et eaux usées	3,5%	4,1%
Autres activités domestiques (tabac et feux d'artifices)	0,0%	0,0%
sous-total Usage des bâtiments résidentiels et activités domestiques	63,0%	62,7%
Chauffage, eau chaude sanitaire et cuisson tertiaire	28,6%	28,3%
Climatisation tertiaire	1,7%	1,3%
Réfrigération tertiaire	3,3%	3,4%
Utilisation de produits tertiaires (y.c. solvants, peintures, aérosols, anesthésie)	0,4%	0,4%
Autres activités tertiaires (y.c. feux d'artifices, activités militaires, crémation)	2,9%	3,9%
sous-total Usage des bâtiments tertiaires et activités tertiaires	37,0%	37,3%
Total Usage des bâtiments et activités résidentiels/tertiaires	100,0%	100,0%

Source : Données par secteur – édition 2023⁵

Surtout, ces données arithmétiques, bien qu'encourageantes, apparaissent décorréées des politiques publiques effectivement mises en œuvre pour réduire les émissions liées au chauffage, à l'eau chaude sanitaire et aux modes de cuisson.

41.

D'abord, le décrochage constaté ne coïncide pas avec une augmentation nette des travaux d'efficacité énergétique, ou une évolution notable de l'efficacité énergétique des bâtiments.

Ainsi, selon les données publiées par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) pour l'année 2021, ce sont 644 073 Ma primRenov' qui ont été accordées en vue d'entreprendre des travaux d'efficacité énergétique, soit 4,5 fois plus qu'en 2020.

Or, malgré cet investissement conséquent, les émissions imputables au chauffage, à l'eau chaude sanitaire et à la cuisson domestique ont augmenté en 2021. Elles sont ainsi passées de 39,9 MtCO₂eq en 2020 à 42,3 MtCO₂eq en 2021, soit une augmentation de 2,4 MtCO₂eq (en ce sens, voir : R. BOUGHRIET, « Ma primRenov' : 4,5 fois plus d'aides accordées en 2021 », *ActuEnvironnement*, 27 janvier 2022).

Au contraire, en 2022, le nombre de bénéficiaires de Ma primRenov' est resté relativement stable, pour s'établir, selon les données de l'ANAH, à 669 890 bénéficiaires, soit une augmentation, modeste, de 25 817 bénéficiaires.

Pour autant, les émissions de gaz à effet de serre liées au chauffage, à l'eau chaude sanitaire et à la cuisson domestique ont fortement diminué en 2022, pour passer de 42,3 MtCO₂eq à 35,2 MtCO₂eq.

⁵ Disponibles sur : <https://www.citepa.org/fr/secten/>.

Ces données conduisent à s'interroger sur l'efficacité des rénovations financées sur le fondement du levier Ma primRénov'.

Surtout, elles remettent en cause la corrélation entre les dépenses engagées par l'État et les réductions d'émissions constatées car, ainsi que le relevait le rapport relatif à la dépense environnementale de l'État, « 76% [des actions entreprises avec ma prim'Rénov] concernent le chauffage et la production d'eau chaude, dont 21% portent sur l'installation de pompe à chaleur et 23% sur l'isolation des murs, toitures et planchers » (Ministère de l'environnement, *Rapport sur l'impact environnemental des dépenses de l'État*, octobre 2022, p. 186, soulignement ajouté).

Ainsi, le décalage observé ne permet pas d'imputer aux seules actions de l'État, voire principalement à ses actions, le bénéfice des baisses d'émissions constatées dans le secteur du bâtiment sur le poste du chauffage, de l'eau chaude sanitaire et de la cuisson domestique.

42.

Ce constat est, du reste, corroboré par l'absence d'évolution notable du nombre de passoires thermiques.

En effet, selon les chiffres communiqués par le ministère de l'Environnement, le taux de passoires énergétiques (étiquettes F et G du DPE) dans le parc locatif privé s'établissait, au 1^{er} janvier 2022, à 19,8 % et à 17,3 % dans l'ensemble des résidences principales⁶.

Or, ce chiffre traduit une stagnation de l'évolution de l'efficacité énergétique des bâtiments dans le secteur résidentiel.

À cet égard, l'Observatoire National de la Rénovation Énergétique (ONERC) relevait, en 2022, que la part des passoires thermiques – bâtiments classés F et G – dans le parc résidentiel aurait augmenté entre 2018 et 2022, alors que la part des bâtiments disposant d'une meilleure efficacité énergétique aurait diminué :

« La part des passoires thermiques apparaît un peu plus élevée (17,3 %, soit 5,2 millions de logements au 1er janvier 2022 contre 16,7 %, soit 4,8 millions de logements au 1er janvier 2018) alors que la part des résidences principales très performantes (étiquettes A et B) est plus faible (5,0 % contre 6,6 % précédemment) » (ONERC, *Le parc de logement par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022*, juillet 2022, p. 9).

En somme, aucune donnée accessible ne permet d'établir une corrélation entre la diminution des émissions constatées, en 2022, en matière de chauffage, d'eau chaude sanitaire et de cuisson, et les politiques publiques spécialement pensées pour parvenir à ce résultat.

43.

Enfin, ce constat demeure inchangé en dépit de l'adoption d'un plan de sobriété énergétique par le Gouvernement, le 6 octobre 2022.

⁶ Ministère de l'environnement, « Les passoires énergétiques dans le parc locatif privé au 1^{er} janvier 2022 », disponible sur : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/les-passoires-energetiques-du-parc-locatif-prive-au-1er-janvier-2022-0>.

En particulier, l'adoption tardive de ce plan conduit *de facto* à limiter son influence sur la baisse des émissions constatées jusqu'au 31 décembre 2022 – échéance fixée par le Tribunal administratif de Paris pour la réparation du préjudice écologique lié au surplus d'émissions résultant du dépassement du premier budget carbone.

Surtout, si ce plan énonce un ensemble de mesures visant à diminuer la consommation énergétique des bâtiments, et spécifiquement la production de chauffage et d'eau chaude sanitaire, le poids de ces mesures dans la réalisation des baisses constatées n'apparaît pas déterminant.

Et pour cause : outre que la plupart de ces mesures sont incitatives, d'autres, adoptées tardivement, n'ont pas de portée structurelle, et certaines visent des actions structurelles dont les effets ne pourront se concrétiser que dans un délai plus long.

En outre, s'agissant des mesures incitatives – qui portaient, par exemple, sur la baisse de la température de chauffe dans les bureaux et les logements, le décalage de la période de chauffe, la réduction de l'utilisation de l'eau chaude sanitaire dans les bureaux, le réglage de la température des ballons d'eau chaude à 55°C ou la maintenance des appareils de chauffe – force est de constater que les dispositifs adoptés pour les concrétiser – et, notamment, la circulaire n° 6343-SG du 13 avril 2022 relative à l'ajustement des conditions de chauffage des bâtiments de l'État, de ses opérateurs et à l'accompagnement des projets en cours permettant des réductions de consommation de gaz, et le décret n° 2023-310 du 24 avril 2023 relatif à la faculté de déroger jusqu'au 30 juin 2024 à l'obligation de mettre à disposition des travailleurs de l'eau à température réglable sur les lieux de travail – renvoyaient, pour l'essentiel, aux individus le soin de se mobiliser pour réduire leurs consommations.

Or, comme l'indiquait Magali REGHEZZA-ZITTI, membre du Haut Conseil pour le Climat, les appels incitatifs à la sobriété ne saurait être assimilés à la mise en œuvre d'une véritable action de l'État et posent, dès lors, des difficultés dans la mise en œuvre d'une transition équitable. En ce sens, elle relevait que :

« L'injonction à la sobriété, qui redéfinit le souhaitable au nom de la morale pour rendre la sobriété acceptable, correspond au transfert vers les individus des coûts de l'inaction climatique et des choix sociotechniques passés, sans tenir compte de l'équité dans la répartition des efforts, et donc du caractère juste de la transition.

Pour paraphraser R. Felli, au nom de la résilience collective, incarnée dans les idéaux de Nation, d'Europe, de camp des démocraties, les individus sont sommés d'accepter l'effort à accomplir et de "réinternaliser la responsabilité de leur propre situation", plutôt que de la faire porter sur "le monde qui les entoure et les rapports sociaux dans lesquels ils sont pris", c'est-à-dire sur les causes structurelles de l'inaction climatique et du retard accumulé dans les politiques de transition énergétique » (Magali REGHEZZA-ZITTI, « La sobriété au temps de l'écologie de guerre : comportements individuels et dimensions collectives de la transition », GREEN, vol. 2, n° 1, 2022, pp. 65-71, soulignement ajouté).

Du reste, cette analyse coïncide avec celle opérée par l'Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE) qui, dans une étude publiée en 2022, relevait que 22 % des Français déclaraient avoir souffert du froid au cours de l'hiver 2021-2022 pendant au moins 24 heures, dont 37 % pour des raisons financières.

Dès lors, si une diminution de la consommation d'énergie a pu être effectivement constatée par l'opérateur de réseau RTE, les incitations à la sobriété ne sauraient être mises au crédit de l'État, dès lors qu'elles invisibilisent les situations de précarité énergétique, c'est-à-dire les situations de sobriété subies par une partie conséquente de la population française⁷.

44.

Plus encore, il apparaît que d'autres mesures du plan de sobriété n'ont pu exercer d'influence déterminante sur les émissions – et, par extension, sur la réparation du préjudice écologique ou la cessation de l'aggravation de ses effets – soit en raison de leur tardivité, soit en raison de leur portée.

Cela concerne, notamment, l'interdiction des terrasses chauffées, l'obligation de fermeture des portes des commerces chauffés ou refroidis, l'extinction des enseignes et publicités lumineuses entre 1 et 6 heures du matin, l'individualisation des frais de chauffage ou la mise en œuvre d'une « *gestion intelligente des bâtiments tertiaires* » (BACS).

En effet, si la portée de ces mesures est, déjà, limitée du simple fait de leur objet, elle l'est d'autant plus que certaines d'entre elles, entrées en vigueur tardivement, ne peuvent être regardées comme un facteur déterminant des baisses d'émissions intervenues antérieurement au 31 décembre 2022.

Tel est, notamment, le cas de l'obligation de fermeture des ouvrants des bâtiments ou parties de bâtiments à usage tertiaire, chauffés ou refroidis, et de l'obligation d'extinction des publicités et enseignes lumineuses, qui ne sont entrées en vigueur que le 5 octobre 2022, avec la publication du décret n° 2022-1294 portant modification de certaines dispositions du code de l'environnement relatives aux règles d'extinction des publicités lumineuses et aux enseignes lumineuses, puis du décret n° 2022-1295 relatif à l'obligation de fermeture des ouvrants des bâtiments ou parties de bâtiments à usage tertiaire, chauffés ou refroidis.

Il en va de même des mesures ayant réitéré des obligations anciennes, ou remis à plus tard leur caractère obligatoire.

Ainsi, à titre d'illustration, le décret n° 2022-1294 relatif à l'extinction des enseignes et publicités lumineuses ne fait qu'étendre la portée d'une obligation acquise, de longue date, dans les agglomérations de plus de 800 000 habitants.

De même, s'agissant de l'individualisation des frais de chauffage, cette obligation avait été introduite en droit positif par l'article 71 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Enfin, s'agissant de l'introduction de thermostats de chauffage dans le secteur résidentiel, l'arrêté – d'ores et déjà tardif – du 22 novembre 2022 relatif au contrôle et à l'entretien des chaudières et des systèmes thermodynamiques n'impose que la vérification de la présence d'un thermostat et de son bon fonctionnement dans le secteur résidentiel. Et s'agissant du secteur tertiaire, si l'arrêté prévoit que les immeubles de bureaux ou les bâtiments dans lesquels sont exercées des activités tertiaires devront tous être dotés d'un système de gestion technique des bâtiments, ce système ne

⁷ En ce sens : ONPE, *Les chiffres clés de la précarité énergétique*, tableau de bord 2023, disponible sur : https://onpe.org/sites/default/files/chiffres_cles_2022_s2.pdf.

sera obligatoire que dans plusieurs années : à partir du 1^{er} janvier 2025 pour les bâtiments ayant un système de chauffage ou de climatisation d'une puissance supérieure à 290 kW, puis à partir du 1^{er} janvier 2027 pour le seuil de 70 kW.

Par conséquent, eu égard à leur portée, de telles mesures ne sauraient s'analyser comme la cause principale des baisses constatées en matière de chauffage, d'eau chaude sanitaire et de cuisson.

45.

Ce constat, valable pour le secteur du bâtiment, pourrait être étendu aux autres secteurs les plus émetteurs de gaz à effet de serre.

Il confirme, une nouvelle fois, que les baisses d'émissions constatées ne sont pas exclusivement imputables à l'action de l'État.

Par extension, la compensation arithmétique du surplus lié au dépassement du premier budget carbone qui pourrait, le cas échéant, résulter de ces réductions d'émissions, ne pourrait davantage être imputé à l'État ni, *a fortiori*, à des mesures spécialement adoptées par ce dernier pour réparer le préjudice écologique, ou limiter son aggravation.

Ce qui confirme l'inexécution – à tout le moins partielle – du jugement rendu le 14 octobre 2021.

I.B.3] Sur le caractère insuffisant et inadéquat des mesures adoptées par l'État

46.

En troisième lieu, les mesures adoptées par l'État depuis le jugement du 14 octobre 2021 paraissent largement insuffisantes pour répondre à l'injonction prononcée par ce dernier.

47.

Devant le Tribunal administratif de Paris, l'État s'était prévalu de ce que l'entrée en vigueur de la n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et des textes réglementaires pris pour son application permettraient de procéder à la réparation du préjudice écologique lié au surplus d'émissions résultant du dépassement du premier budget carbone.

Le Tribunal avait toutefois écarté ce raisonnement, au motif qu'il n'était pas établi – au regard, notamment des données publiées par le CITEPA – que ledit préjudice aurait été intégralement compensé dès le 14 octobre 2021.

La publication, depuis cette date, des décrets relatifs à la mise en œuvre de la loi du 22 août 2021 ne modifie pas l'analyse.

En effet, dans sa décision « *Commune de Grande-Synthe* » du 10 mai 2023, le Conseil d'État a retenu que ces mesures étaient toujours insuffisantes pour garantir le respect de la trajectoire de réduction de gaz à effet de serre, telle que définie par la SNBC. Ainsi a-t-il jugé que :

« [...] Le Gouvernement a adopté un ensemble de mesures conséquent, qui concerne nombre d'activités ou de secteurs émetteurs de gaz à effet de serre, et a alloué des montants importants aux investissements en lien avec la transition écologique et énergétique. Ces mesures, si elles sont mises en œuvre pleinement et sans retard, apparaissent de nature à conduire à une diminution supplémentaire des émissions de gaz à effet de serre. Ces éléments doivent être regardés comme manifestant la volonté du Gouvernement d'atteindre les objectifs de réduction des émissions fixés en l'état à l'échéance 2030 et d'exécuter, ce faisant, la décision du 1er juillet 2021. Cependant, si ce dernier fait valoir que ces mesures permettront d'atteindre ces objectifs de réduction des émissions, d'une part, l'évaluation prospective qu'il a produite repose sur des hypothèses de modélisation qui ne sont pas vérifiées à ce stade et ne permettent pas de considérer comme suffisamment fiables les résultats avancés, d'autre part, les conclusions de cette évaluation apparaissent en contradiction avec l'analyse par objectifs sectoriels de la stratégie nationale bas carbone menée par le Haut conseil pour le climat, laquelle n'a été remise en cause, dans sa méthodologie ou les conclusions auxquelles elle aboutit, par aucune des parties. Dans ces conditions, et compte tenu notamment du renforcement de l'ampleur des réductions de gaz à effet de serre attendues par les 3ème et 4ème budgets carbone par rapport au niveau constaté jusqu'ici, il demeure des incertitudes persistantes, qui n'ont pas été levées par l'instruction contradictoire menée, complétée par la séance orale d'instruction, quant à la capacité des mesures prises à ce jour et des modalités de coordination stratégique et opérationnelle de l'ensemble de l'action publique mises en œuvre, à rendre suffisamment crédible l'atteinte d'un rythme de diminution des émissions territoriales de gaz à effet de serre cohérent avec les objectifs de réduction fixés pour 2030 par les dispositions législatives nationales ou par le droit de l'Union européenne pertinents. Il en résulte qu'en l'état de l'instruction, la décision du 1er juillet 2021 ne peut être regardée comme complètement exécutée. [...] » (CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, req. n° 467982, publié au recueil Lebon, soulignement ajouté).

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette décision.

48.

(i) D'une part, elle révèle que la plupart des mesures adoptées par l'État ne sont pas susceptibles de produire des effets immédiats.

Et pour cause : parmi les mesures adoptées par l'État, la majorité d'entre elles ne déploiera ses effets qu'à mesure de l'avancement du temps, et certaines d'entre elles ne les déploieront qu'après 2030 (voir, en ce sens : concl. S. HOYNCK sur CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, req. n° 467982, publié au recueil Lebon, soulignement ajouté).

Pour ce motif, déjà, ces mesures ne peuvent être regardées comme ayant permis de procéder, avant le 31 décembre 2022, à la réparation du préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif de Paris.

49.

(ii) D'autre part, le raisonnement opéré par le Conseil d'État confirme que les mesures issues de la loi du 22 août 2021 n'ont pas été spécifiquement adoptées pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions résultant du dépassement du premier budget carbone.

Au contraire, ces mesures ont été présentées par l'État comme permettant uniquement de renforcer, sur le moyen terme, l'effort nécessaire pour entamer l'accélération de la réduction des émissions, exigée dès le troisième budget carbone.

Autrement dit, les mesures mises en œuvre dans le cadre de la loi du 22 août 2021 n'avaient pas pour objet de répondre à l'injonction prononcée par le Tribunal administratif de Paris, et n'ont pas davantage été adoptées pour constituer des mesures utiles propres à réparer le préjudice écologique ou prévenir son aggravation.

50.

(iii) Enfin, et en tout état de cause, le Conseil d'État a jugé, dans sa décision du 10 mai 2023, que les mesures adoptées par le Gouvernement n'étaient pas suffisantes, à date, pour s'assurer du respect de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en vue d'atteindre les objectifs fixés pour 2030.

Dès lors, il serait pour le moins paradoxal de considérer que ces mêmes mesures, pourtant insuffisantes pour permettre de garantir la tenue des budgets carbone à venir, pourraient néanmoins suffire à compenser un reliquat d'émissions hérité du premier budget carbone.

En effet, en affirmant l'insuffisance de ces mesures pour l'avenir, le Conseil d'État a nécessairement, mais implicitement, reconnu cette même insuffisance pour le passé.

51.

Du reste, ce dernier constat est partagé par le Haut Conseil pour le Climat, dont le dernier rapport relève que :

« La baisse des émissions se poursuit en France en 2022, mais à un rythme qui reste insuffisant pour atteindre les objectifs de 2030. Le cadre d'action des politiques publiques pour le climat se construit, sans pour l'heure être accompagné d'une politique économique d'ampleur permettant de déclencher l'accélération nécessaire. [...]

Le rythme de réduction d'émissions brutes de la France doit presque doubler pour atteindre les objectifs du paquet législatif européen Fit for 55 en 2030, et le puits de carbone du secteur UTCATF doit fortement augmenter. La baisse annuelle moyenne de 9,1 Mt éqCO₂ sur la période 2019-2022 (données provisoires) est moins forte que celle de 12 Mt éqCO₂ attendue dans la SNBC 2 sur la période 2023-2030, et reste loin des 17 Mt éqCO₂ nécessaires à l'atteinte des objectifs du paquet législatif européen Fit for 55.

Les rythmes de baisse des émissions sur la période récente sont insuffisants dans tous les secteurs pour atteindre les objectifs du Fit for 55 d'ici 2030, sauf dans le secteur du bâtiment. [...] » (**Production n° 12**, p. 5 et suiv. ; soulignement ajouté).

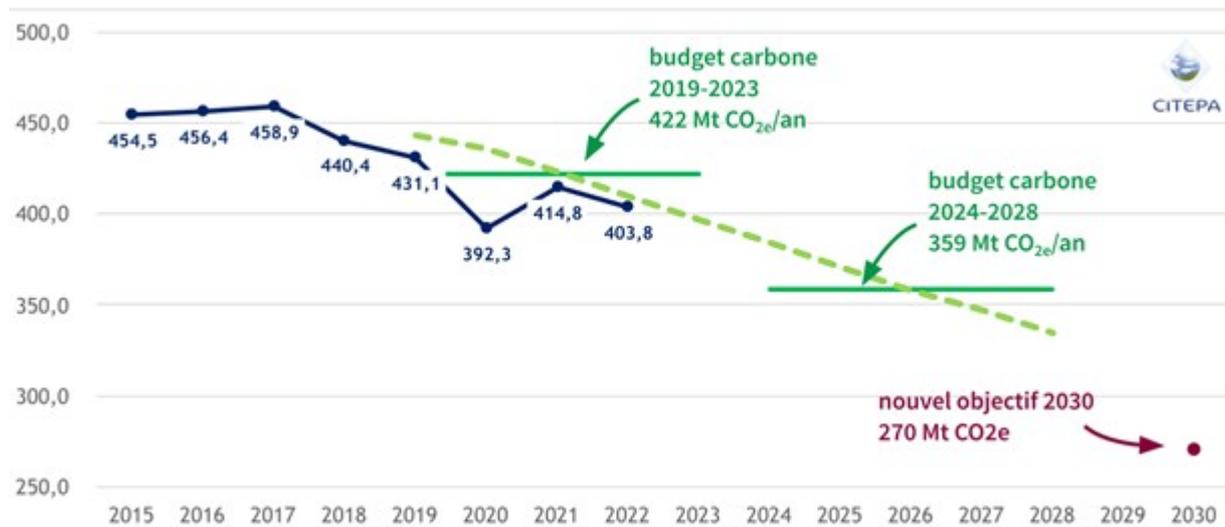
Au demeurant, ce constat permet également de mettre en évidence un risque sérieux d'aggravation du préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif de Paris, du fait de l'insuffisance des mesures adoptées pour atteindre les objectifs de réduction plus ambitieux qui seront assignés, dès 2024, à l'action de l'État.

En effet, alors que le rythme de réduction des émissions de gaz à effet de serre constaté sur le premier budget carbone se porte à -2,1 % par an selon le CITEPA, il devrait atteindre -3,2 % par an pour les troisième et quatrième budgets carbone – sans même prendre en compte le rehaussement de l'objectif de réduction des émissions adopté à l'échelle de l'Union européenne.

Surtout, en prenant en compte ce nouvel objectif, le gouvernement a récemment estimé devant le Conseil National de la Transition Énergétique que le rythme de réduction nécessaire devrait s'établir à -4,1% par an – soit -16,7 MtCO₂e par an – entre 2022 et 2030, c'est-à-dire le double du rythme de réduction observé sur la période 2019-2022.

52.

Enfin, le graphique suivant, qui révèle la trajectoire quasi-linéaire de la réduction des émissions constatées pour les deux premiers budgets carbone, permet également de mesurer la marche qui reste à franchir pour atteindre les objectifs fixés à l'État dès le troisième budget carbone, ainsi que le nouvel objectif fixé pour 2030 :



(Production n° 14, p. 10)

Partant, dès lors que les mesures adoptées jusqu'à présent ne sont, d'ores et déjà, pas suffisantes pour atteindre un objectif pourtant moins ambitieux, le renforcement des objectifs à venir confirme le risque d'aggravation du préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif de Paris.

53.

Par conséquent, il apparaît que l'État s'est abstenu d'adopter des mesures correctrices spécifiques, permettant tout à la fois de réparer le préjudice écologique, et de prévenir son aggravation.

Dès lors, l'État ne peut être regardé comme ayant remédié aux causes, et aux effets, du préjudice écologique lié au surplus d'émissions résultant du premier budget carbone, avant le 31 décembre 2022.

Ce dont il résulte que le jugement du 14 octobre 2021 n'a pas été pleinement exécuté.

I.B.4] Sur l'étude réalisée par le collectif Éclaircies

54.

Enfin, les associations Notre Affaire à Tous, Oxfam France et Greenpeace France produisent une étude établie, à leur demande, par le collectif indépendant Éclaircies, ayant pour objet d'apporter un éclairage supplémentaire quant à la mise en œuvre effective, ou non, par l'État du jugement du 14 octobre 2021 (**Production n° 17**).

Or, il résulte de cette étude que le préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif de Paris ne peut être considéré comme réparé, dès lors que les baisses d'émissions constatées sur la période visée par l'injonction prononcée par le Tribunal administratif de Paris sont, si non exclusivement, du moins principalement, liées à des phénomènes conjoncturels, et sont étrangères aux mesures adoptées par l'État.

55.

Plus précisément, l'étude examine, d'abord, « *si le retard pris par l'État par rapport au premier budget carbone, dont le Tribunal administratif avait chiffré le reliquat à hauteur de 15 Mt de CO₂e en 2021, a bien été rattrapé arithmétiquement* ».

Et de ce point de vue, elle constate que « *c'est uniquement en retenant des hypothèses et des données favorables à l'État concernant le dimensionnement du préjudice et la période d'application de la compensation, que l'État pourrait être regardé comme ayant respecté arithmétiquement l'injonction du juge* », avant de préciser que « *tout autre jeu d'hypothèses permet de conclure [...] à l'absence de réparation du préjudice sur la période visée par le Tribunal* » (**Production n° 17**, p. 6) :

Fenêtre temporelle	Écart au budget carbone	Préjudice à compenser	
		5 MtCO ₂ e	15 MtCO ₂ e
Janvier 2021 - Décembre 2022	+14,4 MtCO ₂ e	Préjudice réparé	Préjudice non réparé
Octobre 2021 - Décembre 2022	+1MtCO ₂ e	Préjudice non réparé	Préjudice non réparé

(**Production n° 17**, p. 12)

56.

Ceci posé, l'étude observe qu'une « *approche purement arithmétique ne permet pas de déterminer si les mesures sectorielles prises par le Premier ministre et les ministres compétents, dans le prolongement de la décision rendue par le Tribunal, sont bien à l'origine des baisses d'émissions constatées* » (**Production n° 17**, p. 6).

Et pour cause :

« Distinguer les réductions conjoncturelles des réductions structurelles semble d'autant plus nécessaire que la transition écologique consiste, avant tout, en la transformation profonde de l'environnement sociotechnique du pays, et que le respect "arithmétique" des objectifs climatiques de la France n'en est que son reflet quantifiable, et non son équivalence parfaite.

Autrement dit, respecter ponctuellement un budget carbone n'implique pas nécessairement que l'État ait opéré les transformations nécessaires à l'atteinte de l'objectif de long terme, dans la mesure où ces budgets carbone peuvent avoir été respectés sous l'effet fortuit de circonstances externes exceptionnelles qui ne garantissent pas le maintien durable de ces réductions, ou sous l'effet d'une action de l'État ponctuelle, qui n'engendre que des réductions de court terme, sans répercussion sur les résultats de long-terme » (**Production n° 17**, pp. 13-14).

Par conséquent, l'étude entend également proposer une approche qualitative, « permettant d'analyser l'incidence des facteurs extérieurs à l'action publique sur la baisse des émissions observée en 2021 et 2022 » (**Production n° 17**, p. 7).

Et de ce point de vue, ses conclusions sont sans appel : « pour les secteurs dans lesquels les émissions ont baissé (le bâtiment et l'industrie manufacturière), les baisses d'émissions observées en 2022 par rapport à 2021 sont principalement dues à des facteurs conjoncturels » (**Production n° 17**, p. 24).

Plus encore, l'étude démontre que « les baisses d'émissions conjoncturelles (climat et crise énergétique) expliquent 74% (11,9 MtCO_{2e}) des baisses d'émissions sur les secteurs industrie et bâtiment », et que « sans ces facteurs conjoncturels, les émissions auraient probablement augmenté entre 2021 et 2022 » (**Production n° 17**, p. 24).

Par conséquent, elle conclut, sans ambiguïté, que « sans la baisse conjoncturelle des émissions en 2022, qui équivaut à 11,9 MtCO_{2e}, le retard pris sur le premier budget carbone ne serait pas rattrapé » (**Production n° 17**, p. 24).

Autrement dit, en retranchant les baisses d'émissions liées à des facteurs conjoncturels des baisses d'émissions constatées, il apparaît que le préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif ne serait réparé dans aucune des hypothèses examinées :

Fenêtre temporelle	Exclusion des baisses conjoncturelles ?	Avance sur le budget carbone	Préjudice à compenser		
			5 MtCO _{2e}	15 MtCO _{2e}	21,5 MtCO _{2e}
Période 1 - Janvier 2021 - Décembre 2022	Non	+14,4 MtCO _{2e}	Préjudice réparé	Préjudice non réparé	Préjudice non réparé
	Oui	+2,5 MtCO _{2e}	Préjudice non réparé	Préjudice non réparé	Préjudice non réparé
Période 2 - Octobre 2021 - Décembre 2022	Non	+1 MtCO _{2e}	Préjudice non réparé	Préjudice non réparé	Préjudice non réparé
	Oui	-10,9 MtCO _{2e}	Préjudice non réparé	Préjudice non réparé	Préjudice non réparé

(**Production n° 17**, p. 43)

57.

Enfin, et plus largement, l'étude identifie, pour l'ensemble des secteurs générant des émissions de gaz à effet de serre – mobilité des passagers, transports de marchandises, agriculture, production d'énergie, utilisation des bâtiments résidentiels et tertiaires, construction des bâtiments résidentiels et tertiaires, industrie et déchets – soixante-dix-sept leviers dits « structurants », permettant d'expliquer et de réduire lesdites émissions, eux-mêmes répartis en trois catégories – « sobriété », « efficacité » et « énergies bas-carbone » (**Production n° 17**, p. 44).

Or, l'analyse opérée par le collectif Eclaircies permet d'établir que « de nombreux leviers techniques ou organisationnels [...] n'ont structurellement pas été activés de façon suffisamment ambitieuse ».

Surtout, elle démontre que « les leviers dont les dynamiques ont le plus évolué en 2020 (pandémie de COVID-19) et 2022 (crise énergétique) sont principalement de type "sobriété" », et que « la baisse des émissions [y associée] résulte principalement de contraintes conjoncturelles » (**Production n° 17**, p. 44).

De sorte que la pérennité de ces baisses d'émissions n'est pas établie.

58.

En définitive, les conclusions de l'étude sont donc particulièrement claires :

« D'un point de vue quantitatif, le préjudice ne saurait être regardé comme réparé en toute hypothèse. Ce n'est qu'à la faveur d'une des interprétations possibles des données chiffrées que les baisses d'émissions constatées pourraient être regardées comme suffisantes pour compenser le préjudice écologique au 31 décembre 2022.

*[...] D'un point de vue qualitatif, les baisses d'émissions constatées sur la période 2021-2022 ont principalement résulté de contraintes extérieures, conjoncturelles et non pérennes ; elles ne s'appuient donc pas sur des actions structurelles, spécifiques, propres à maintenir la France sur une trajectoire de décarbonation de long terme » (**Production n° 17**, p. 4).*

59.

Dans ces conditions, les associations Notre Affaire À Tous, Oxfam France et Greenpeace France sont fondées à solliciter du Président du Tribunal administratif de Paris, sur le fondement de l'article L. 911-4 du Code de justice administrative, qu'il prescrive l'ensemble des mesures nécessaires à l'exécution complète du jugement du 14 octobre 2021.

En particulier, il est demandé au Président du Tribunal administratif de Paris d'enjoindre à la Première ministre et aux ministres compétents de prendre, à bref délai, des mesures sectorielles concrètes, permettant de tenir effectivement compte du surplus d'émissions de gaz à effet de serre lié au dépassement du premier budget carbone, d'assurer la réparation du préjudice écologique résultant de ce dépassement, et de prévenir, pour l'avenir, sa résurgence ou son aggravation.

Enfin, compte tenu des enjeux et, précisément, de la nécessité d'obtenir l'exécution des mesures prescrites à bref délai, de l'urgence climatique caractérisée, de la gravité de la situation et de l'inertie prolongée de l'État, il conviendrait que les mesures d'injonction sollicitées soient assorties d'une astreinte, sur le fondement de l'article L. 911-4 du Code de justice administrative.

II. SUR LA DEMANDE D'ASTREINTE

60.

En droit, il est rappelé que l'article L. 911-4 du Code de justice administrative prévoit la possibilité, pour le juge de l'exécution, de « *prononcer une astreinte* » en cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt.

Plus précisément, « *afin d'assurer l'exécution de ses décisions, la juridiction administrative peut prononcer une astreinte à l'encontre d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, soit dans la décision statuant au fond sur les prétentions des parties sur le fondement de l'article L. 911-3 du code de justice administrative, soit ultérieurement en cas d'inexécution de la décision sur le fondement des articles L. 911-4 et L. 911-5 du même code* » (CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre*, req. n° 428409, publié au recueil Lebon).

Cette astreinte, dite punitive, poursuit un « *but comminatoire* » (concl. S. HOYNCK sur CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre*, req. n° 428409, Publié au recueil Lebon). Il s'agit d'une condamnation pécuniaire, ayant « *pour objet de contraindre son débiteur à exécuter une décision juridictionnelle* » (concl. X. de LESQUEN sur CE, 6 avril 2016, *Société Famille A.*, req. n° 396364), et de « *parvenir [...] à une correcte exécution de la chose jugée* » (J. GOURDON et A. GARCIA, « Exécution des décisions de la juridiction administrative » in *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2018, § 167).

61.

Dans ce cadre, pour apprécier l'opportunité de prononcer une astreinte, il appartient notamment au juge de l'exécution de prendre en considération « *le comportement de l'Administration à la suite de la décision juridictionnelle dont l'exécution est poursuivie, et de rechercher la meilleure façon de parvenir à cette entière exécution* » (concl. S. HOYNCK sur CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, req. n° 467982, publié au recueil Lebon).

Ainsi, le comportement de l'administration, qui persiste à méconnaître ses obligations, ou s'abstient d'agir de façon prolongée, justifie qu'une astreinte soit prononcée à son encontre (en ce sens : CE, 18 octobre 1996, *Mme Marcelle X.*, req. n° 121638 ; CE 13 juin 1997, *Fédération des familles de France*, req. n° 180419 ; CE, 8 décembre 2000, *Association syndicale des cadres supérieurs et ingénieurs aux télécommunications*, req. n° 217006).

De même, lorsqu'il apparaît que l'administration souhaite se satisfaire d'une exécution simplement partielle de ses obligations, le juge peut prononcer une astreinte, « *dans la mesure où seul ce procédé permet de contraindre l'autorité administrative à obéir pleinement à la chose jugée* » (J. GOURDON et A. GARCIA, « Exécution des décisions de la juridiction administrative » in *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2018, § 174 ; voir également : CE, 15 octobre 1986, *Leroux*, Rec. p. 231 ; CE, 16 juin 1997, *Vialas*, req. n° 169023, Rec. T. p. 1022 ; CE, 23 juillet 2003, *M. Bernard X.*, req. n° 251325).

Plus largement, le juge de l'exécution peut également tenir compte d'autres critères, tels que le « *délai écoulé depuis l'intervention de la décision dont l'exécution est demandée* », « *l'importance qui s'attache au respect effectif des exigences* » législatives et réglementaires en cause, « *la gravité des conséquences du défaut*

partiel d'exécution » ou « *l'urgence particulière qui en découle* » (CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre*, req. n° 428409, publié au recueil Lebon).

62.

Ensuite, s'agissant de la détermination du taux de l'astreinte, la jurisprudence ne fixe pas de barème particulier.

Toutefois, le montant de l'astreinte doit tenir compte de l'objectif recherché – à savoir contraindre le débiteur à s'exécuter –, et présenter, par suite, un caractère suffisamment incitatif, voire dissuasif.

À cet effet, le juge doit veiller à adapter l'astreinte aux circonstances de l'espèce (en ce sens : CE, 30 mars 1998, *Gbergout*, req. n° 187900 ; CE, 28 février 2001, *Union des métiers et industries de l'hôtellerie*, req. n° 225740).

Et dans ce cadre, il peut tenir compte d'un certain nombre de critères, tels que la durée (en ce sens : CE, ord., 7 décembre 1988, *CNCL c. Société La Cinq*, req. n° 103064, Rec. T. p. 611 ; CE, 20 janvier 1989, *CNCL c. Société La Cinq*, req. n° 102993, Rec. p. 17) ou la gravité des manquements constatés (en ce sens : CE, 20 janvier 1989, *CNCL c. Société TF1*, req. n° 103063, Rec. p. 9 ; CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre*, req. n° 428409, publié au recueil Lebon).

En outre, il importe que le juge prenne en considération la situation particulière – notamment financière – du débiteur (en ce sens : CE, ord., 27 mars 2003, *CSA c. Société Métropole Télévision (M6)*, req. n° 254736, Rec. p. 153). En effet, comme le souligne la doctrine :

*« L'astreinte est superflue si le débiteur dispose de suffisamment de moyens pour s'en acquitter sans peine, d'où les taux parfois vertigineux que les tribunaux retiennent [...] En résumé, "il faut laisser au juge le soin de fixer, dans chaque cas d'espèce, un chiffre souvent considérable, hors de proportion avec le dommage que pourra éprouver le créancier, et d'autant plus élevé que les moyens de fortune du débiteur sont plus importants" [...]. Ce qui n'est qu'une manière de dire, en quelque sorte, que le montant de l'astreinte doit être "proportionnellement disproportionné". Cette aptitude financière doit permettre également d'anticiper la rapidité avec laquelle le débiteur s'exécutera, car l'astreinte se veut une contrainte à agir rapidement, au plus vite, afin que les intérêts du créancier ne soient pas trop longtemps lésés » (F. GUERCHOUN, « Astreinte », *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, 2021, § 80).*

Enfin, l'enjeu de l'affaire peut conduire le juge à prononcer des astreintes élevées.

Tel est notamment le cas en matière environnementale.

Et pour cause : tel que le relevait Monsieur Stéphane HOYNCK, rapporteur public, dans ses conclusions sur la décision « *Association Les Amis de la Terre* » du 10 juillet 2020, « *les questions touchant à la protection de l'environnement font sans doute partie de celles qui, parce qu'elles représentent une cause transversale, peuvent justifier le prononcé d'astreintes élevées* » (concl. S. HOYNCK sur CE, 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre*, req. n° 428409, publié au recueil Lebon ; voir également : concl. E. BOKDAM-TOGNETTI sur CE, 15 avril 2016, *Association Vent de colère !*, req. n° 393721, publié au recueil Lebon).

63.

Le raisonnement ici poursuivi par les juridictions administratives est similaire à celui que met en œuvre la Cour de justice de l'Union européenne lorsqu'elle constate qu'un arrêt de manquement n'a pas reçu exécution de la part d'un État membre, et décide de prononcer, à son encontre, une astreinte ayant une visée comminatoire, sur le fondement de l'article 260 paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En effet, la Cour de justice de l'Union européenne juge, de façon constante, que :

« 89. Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que l'astreinte doit être arrêtée en fonction du degré de persuasion nécessaire pour que l'État membre défaillant à exécuter un arrêt en manquement modifie son comportement et mette fin à l'infraction incriminée (arrêt du 22 juin 2016, *Commission/Portugal*, C-557/14, EU:C:2016:471, point 67 et jurisprudence citée).

90. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation en la matière, il incombe à la Cour de fixer l'astreinte, de sorte que celle-ci soit, d'une part, adaptée aux circonstances et, d'autre part, proportionnée au manquement constaté ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné (arrêt du 22 juin 2016, *Commission/Portugal*, C-557/14, EU:C:2016:471, point 68). [...]

92. Aux fins de la fixation du montant de l'astreinte, les critères de base qui doivent être pris en considération pour assurer la nature coercitive de cette dernière, en vue d'une application uniforme et effective du droit de l'Union, sont, en principe, la gravité de l'infraction, sa durée et la capacité de paiement de l'État membre en cause. Pour l'application de ces critères, il y a lieu de tenir compte, en particulier, des conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts privés et publics ainsi que de l'urgence qu'il y a à ce que l'État membre concerné se conforme à ses obligations (arrêt du 22 juin 2016, *Commission/Portugal*, C-557/14, EU:C:2016:471, point 70) » (CJUE, 22 février 2018, *Commission c. Grèce*, aff. C-328/16 ; voir également : CJUE, 12 juillet 2005, *Commission c. France*, aff. C-304/02, § 103-104 ; CJUE, 8 juillet 2019, *Commission c. Belgique*, aff. C-543/17 ; CJUE, 25 février 2021, *Commission c. Espagne*, aff. C-658/19).

Et dans ce cadre, la Cour de justice retient que l'atteinte à l'environnement constitue un critère aggravant, justifiant la fixation de montants d'astreinte particulièrement élevés (en ce sens, voir, par exemple : CJUE, 15 octobre 2015, *Commission c. Grèce*, aff. C-167/14 ; CJUE, 7 septembre 2016, *Commission c. Grèce*, aff. 584.14 ; CJUE, 22 février 2018, *Commission c. Grèce*, aff. C-328/16 ; CJUE, 12 novembre 2019, *Commission c. Irlande*, aff. C-261/18).

Ces principes sont pleinement applicables à la présente affaire.

II.A] Sur le prononcé d'une astreinte

64.

En l'espèce, il apparaît que l'État s'est abstenu d'exécuter, de façon complète, le jugement – devenu définitif – rendu par le Tribunal administratif de Paris le 14 octobre 2021, et n'a pas adopté, dans les délais prescrits par la juridiction, de mesures concrètes sectorielles, spécifiquement destinées à réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre résultant du dépassement du premier budget carbone et prévenir son aggravation.

De sorte que l'adoption de mesures supplémentaires, permettant d'assurer l'exécution complète du jugement considéré, s'impose.

À cet égard, l'efficacité des nouvelles mesures qui seront imposées à l'État suppose d'intégrer à son action un impératif de rapidité et d'urgence.

Cet impératif découle, notamment, du phénomène d'accumulation des surplus d'émissions résultant de la méconnaissance persistante par l'État de ses obligations, et des risques particulièrement graves pour l'environnement, la vie et la santé des individus, liés au changement climatique et, plus précisément, au dépassement des objectifs assignés à la France en matière de réduction des émissions de GES.

Or, force est de constater que, parfaitement informé de ces risques, l'État a persisté à méconnaître ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique, et n'a pas adopté les mesures nécessaires pour assurer la réparation et la prévention du préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif de Paris, avant le 31 décembre 2022.

De ce point de vue, Madame Anne BARATIN relevait, dans ses conclusions sur le jugement du 14 octobre 2021, qu'une astreinte « *pourrait être prononcée, [...] au stade de l'exécution [du] jugement, dans l'hypothèse où le gouvernement s'abstiendrait de prendre les mesures nécessaires ou ne respecterait pas les délais prescrits pour la compensation du dommage* » (concl. A. BARATIN sur TA de Paris, 14 octobre 2021, Association Oxfam France, Association Notre Affaire À Tous, Fondation pour la Nature et l'Homme, Association Greenpeace France, n^{os} 1904967, 1904968, 1904972, 1904976).

Ces conditions sont, désormais, réunies.

Dès lors, l'inertie – voire l'abstention – prolongée de l'État, la méconnaissance du délai prescrit pour assurer la réparation du préjudice écologique, le rythme insuffisant de réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'urgence climatique caractérisée, ainsi que les risques d'atteinte grave à l'environnement et la santé liés au changement climatique, justifient que les mesures d'exécution sollicitées par l'association requérante soient assorties d'une astreinte, sur le fondement de l'article L. 911-4 du Code de justice administrative, afin d'assurer l'exécution correcte de la chose jugée par le Tribunal administratif de Paris dans son jugement du 14 octobre 2021, et de veiller à l'adoption rapide des mesures d'exécution sollicitées.

II.B] Sur le taux de l'astreinte

65.

Compte tenu des circonstances de l'affaire, le taux de l'astreinte devra nécessairement être élevé, afin de revêtir un caractère véritablement contraignant, et d'inciter le Gouvernement à adopter, à très bref délai, les mesures supplémentaires nécessaires à l'exécution complète du jugement du 14 octobre 2021.

66.

À cet effet, il pourrait être utilement fixé en prenant en considération le coût social du carbone, que l'Organisation de coopération et de développements économiques définit comme « *le concept le plus important à prendre en compte pour pouvoir intégrer les dommages dus au changement climatique dans l'analyse coûts-avantages des politiques publiques et des investissements publics* », qui permet de « *mesure[r] la valeur actualisée en termes monétaires des dommages provoqués par la libération dans l'atmosphère d'une tonne supplémentaire de carbone (ou de tout autre gaz à effet de serre)* » (OCDE, « Analyse coûts-avantages et environnement – Avancées théoriques et utilisation par les pouvoirs publics », éd. OCDE, Paris, 2019⁸).

En France, le travail de valorisation monétaire des émissions de CO₂ a été réalisé, en 2008 et 2019, par une commission présidée par Alain Quinet, ayant permis, après concertation entre de multiples acteurs – partenaires économiques et sociaux, experts, administration, organisations internationales, organisations non gouvernementales, universitaires, etc. –, de déterminer « *la valeur de l'action pour le climat* » et, précisément, la « *valeur tutélaire du carbone* », c'est-à-dire le prix de la tonne de CO₂ fixé par l'État, au regard notamment de ses engagements dans la lutte contre le changement climatique (**Production n° 18**).

Plus précisément, cette « *valeur tutélaire du carbone* » représente la valeur pour la société des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre permettant d'atteindre l'objectif de neutralité carbone.

Ainsi, aux termes de ce rapport :

« Pour décarboner, il faut investir pour réduire les émissions. Le choix des investissements à effectuer doit se faire en fonction d'un coût par tonne d'émissions évitées. C'est ce que fait l'État pour ses propres investissements, en se fixant une règle : prendre en compte une valeur de la tonne de CO₂ évitée (ou équivalent) dans l'analyse socioéconomique qu'il effectue. C'est la "valeur tutélaire" du carbone.

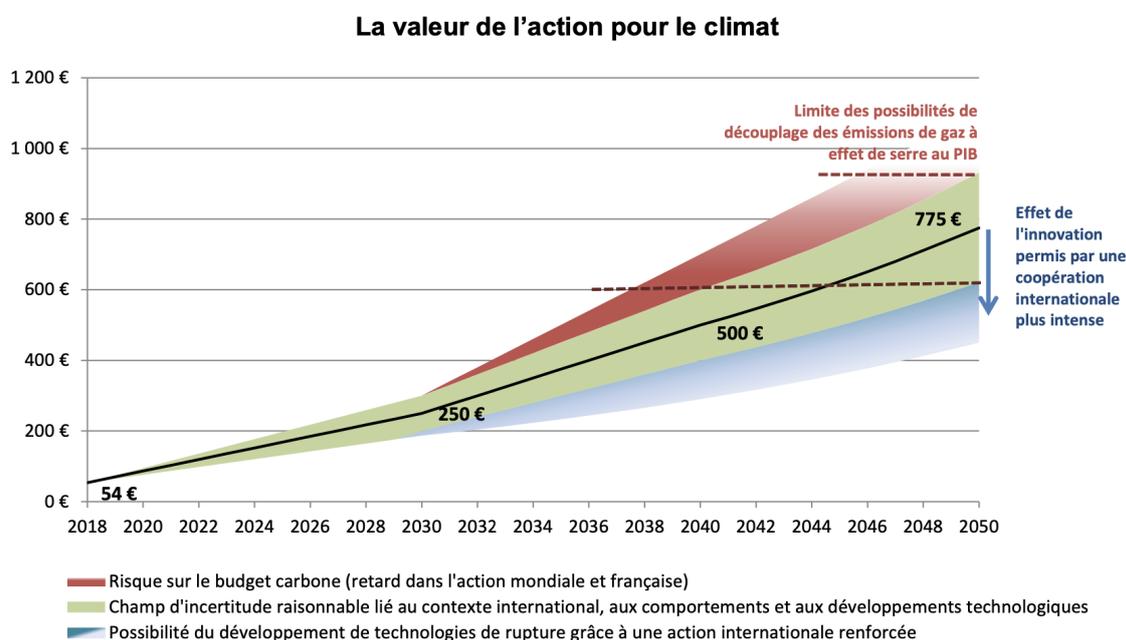
Le rapport d'Alain Quinet dresse un panorama complet des analyses permettant, dans l'état actuel et prévisible des techniques disponibles pour réduire les émissions ou capter le carbone, de définir une trajectoire de valeurs dont la prise en compte permettrait d'atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Compte tenu de l'évolution des objectifs et des techniques, et du retard pris par rapport à la trajectoire souhaitable de nos émissions, elle conduit à réviser nettement à la hausse la valeur tutélaire cible, qui devrait s'établir à 250 € la tonne CO₂e en 2030, alors que la cible fixée en 2008 pour cette même date était de 100 €.

⁸ Disponible sur : <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/346c3272-fr/index.html?itemId=/content/component/346c3272-fr>.

La démarche de cette commission relève d'une logique [...] dite coûts-efficacité. Celle-ci consiste à identifier la valeur d'une tonne CO₂e évitée à prendre en compte dans les décisions de l'ensemble des acteurs économiques pour que la France atteigne la neutralité carbone à l'horizon 2050. Par rapport à une démarche de coûts-avantages, cette logique permet de s'affranchir des incertitudes sur l'évaluation des dommages, en se fondant sur un objectif reflétant les préférences collectives. La valeur tutélaire ainsi définie représente la valeur pour la société des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre permettant d'atteindre l'objectif de neutralité.

Sur la base des travaux de modélisation réalisés, la commission propose, en partant de 54 € en 2018, de retenir une valeur cible de l'action pour le climat de 250 € en 2030 » (**Production n° 18**, p. 3, 16 et 21 ; soulignement ajouté).

Dans ce cadre, le rapport de la Commission Quinet propose une progression linéaire de la valeur tutélaire du carbone entre 2018 et 2030, comme l'illustre le graphique ci-dessous :



(Production n° 18, p. 23)

Sur cette base, le tableau suivant présente une interpolation linéaire de la valeur tutélaire de la tonne de CO₂eq pour les années 2018 à 2030 :

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Valeur de la tonne (€)	54,00	70,33	86,67	103,00	119,33	135,67	152,00

Année	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Valeur de la tonne (€)	168,33	184,67	201,00	217,33	233,67	250,00

Autrement dit, la valeur tutélaire du carbone augmente, chaque année, d'environ 16,34 euros, soit une augmentation d'environ 8,17 euros par semestre.

À toutes fins utiles, il est souligné que cette augmentation semestrielle de la valeur tutélaire du carbone est cohérente avec la tendance moyenne observée sur le marché européen du carbone (système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne). En effet, le prix de la tonne de CO₂ sur ce marché européen est passé de 25,01 euros au 31 décembre 2018 à 105,73 euros à la fin du mois de février 2023, soit en moyenne, sur cette période, une augmentation d'environ 9,70 euros par semestre.

67.

Il en résulte que le retard dans l'adoption des mesures permettant de réparer le préjudice écologique résultant du dépassement du premier budget carbone (2015-2018) implique, chaque année, un effort financier supplémentaire.

Autrement dit, compte tenu de l'évolution de la valeur tutélaire du carbone, la mise en œuvre de mesures déterminées en 2023 représente un coût considérablement plus élevé que le coût nécessaire à la mise en œuvre des mêmes mesures au cours de l'année 2018, qui correspond à la dernière année du premier budget carbone.

Pour chaque semestre de retard, l'effort financier supplémentaire pour mettre en œuvre les mesures permettant de compenser le préjudice correspondant aux 15 MtCO₂eq, peut ainsi être évalué à un montant de 122,5 millions d'euros, selon le calcul suivant :

$$15 \text{ MtCO}_2\text{eq} \times 8,17 \text{ euros par tonne} = 15 \times 10^6 \times 8,17 = 122500000$$

Or, à la date de la présente demande, près de neuf semestres se sont écoulés depuis la fin du premier budget-carbone.

Par suite, à l'issue du premier semestre de l'année 2023, l'effort financier supplémentaire peut être évalué à un coût d'1 milliard et 102,5 millions d'euros :

$$9 \text{ semestres} \times 122\,500\,000 \text{ €} = 1\,102\,500\,000 \text{ €}$$

Année	Semestre	Nombre de semestre de retard	Effort financier supplémentaire
2019	1 ^{er}	1	122 500 000,00 €
2019	2 ^d	2	245 000 000,00 €
2020	1 ^{er}	3	367 500 000,00 €
2020	2 ^d	4	490 000 000,00 €
2021	1 ^{er}	5	612 500 000,00 €
2021	2 ^d	6	735 000 000,00 €
2022	1 ^{er}	7	857 500 000,00 €
2022	2 ^d	8	980 000 000,00 €
2023	1 ^{er}	9	1 102 500 000,00 €
2023	2 ^d	10	1 225 000 000,00 €
2024	1 ^{er}	11	1 347 500 000,00 €
2024	2 ^d	12	1 470 000 000,00 €
2025	1 ^{er}	13	1 592 500 000,00 €
2025	2 ^d	14	1 715 000 000,00 €
2026	1 ^{er}	15	1 837 500 000,00 €
2026	2 ^d	16	1 960 000 000,00 €

68.

Dans ces conditions, afin d'adapter le taux de l'astreinte aux enjeux de la présente affaire, le taux initial de l'astreinte pourra être fixé, pour le premier semestre de retard dans l'exécution de la décision à intervenir, à 1 milliard et 102,5 millions d'euros – l'évaluation est ici arrêtée au premier semestre de l'année 2023 et devra être adaptée conformément au tableau ci-dessus.

Un taux d'astreinte complémentaire, égal à 122,5 millions d'euros, sera fixé pour chaque semestre de retard supplémentaire dans l'exécution de la décision à intervenir, conformément au tableau ci-dessus.

PRODUCTIONS :

1. Statuts de l'association [XX]
2. Décision autorisant [XX] à ester en justice
3. Jugement avant-dire-droit du Tribunal administratif de Paris du 3 février 2021
4. Jugement du Tribunal administratif de Paris en date du 14 octobre 2021
5. Courrier des associations NAAT, Oxfam France et Greenpeace France du 20 décembre 2022
6. Avis 20231554 de la CADA du 20 avril 2023
7. Avis 20231646 de la CADA du 20 avril 2023
8. Courriel du Bureau Politique, Climat et Atténuation du 16 juin 2023
9. Demande d'exécution du 14 juin 2023
10. Observations des MTE du 31 juillet 2023
11. Observations des MTE du 31 juillet 2023 – Annexe
12. HCC, Rapport annuel 2023
13. MTE, Ajustement technique des budgets carbone, juillet 2022
14. CITEPA, Rapport Secten de 2023
15. CITEPA, Rapport Secten de 2022
16. HCC, Rapport annuel 2022
17. Éclaircies, L'Affaire du siècle : l'État a-t-il réparé le préjudice écologique ?
18. Rapport Quinet, La valeur de l'action pour le climat, février 2019