

# L’Affaire du siècle : présentation, enjeux, ambitions

Clémentine Baldon

7 octobre 2021

L’Affaire du siècle – qui désigne le recours en responsabilité dirigé contre l’État pour ses carences fautives dans la lutte contre le changement climatique – est entrée dans l’histoire du droit français de l’environnement dès son lancement en décembre 2018, du fait du retentissement médiatique et de la mobilisation citoyenne exceptionnels qui l’ont accompagnée.

Deux ans plus tard, le jugement avant-dire droit rendu par le tribunal administratif de Paris le 3 février 2021 a confirmé le caractère historique de cette affaire. Il consacre en effet l’existence d’une obligation générale de lutte contre le changement climatique à la charge de l’État et juge que l’État a méconnu cette obligation, engageant ainsi sa responsabilité. Il reconnaît aussi pour la première fois la possibilité d’invoquer le préjudice écologique devant le juge administratif.

Le prochain acte de cette affaire hors normes, attendu à l’automne 2021, viendra déterminer les mesures nécessaires pour assurer la réparation du préjudice écologique ou prévenir, pour l’avenir, son aggravation.

## 1. Présentation du recours

A- Une affaire au retentissement exceptionnel s’inscrivant dans un mouvement mondial de justice climatique

1. – La bien nommée « *Affaire du siècle* » désigne le recours en responsabilité de l’État initié en décembre 2018 par quatre associations et fondations – Greenpeace France, la fondation Nicolas Hulot pour la nature et l’homme, Oxfam et Notre affaire à tous – visant à faire reconnaître l’insuffisance des actions de l’État dans la lutte contre le changement climatique et à le contraindre à adopter des mesures plus efficaces et ambitieuses en la matière.

2. – Cette affaire s’inscrit dans un contexte mondial de multiplication des procès climatiques, principalement aux États-Unis, mais aussi en Europe à l’instar d’actions similaires initiées notamment en Allemagne, en Belgique et en Irlande<sup>1</sup>. Mais la principale source d’inspiration de ces actions judiciaires est sans conteste le jugement victorieux rendu en 2015 au Pays-Bas de l’affaire Urgenda<sup>2</sup> qui,

pour la première fois, a imposé à un État de rehausser l'objectif national de réduction des émissions de gaz à effet de serre (« GES ») en vue de le rendre cohérent avec les objectifs de l'accord de Paris.

3. - De manière encore plus saillante que les autres « *recours climat* », l'Affaire du siècle a suscité une mobilisation citoyenne et un retentissement médiatique exceptionnels. L'introduction du recours s'est en effet accompagnée de la diffusion sur les réseaux sociaux d'une vidéo de présentation du recours et d'une pétition en ligne appelant les citoyens à le soutenir. Ce *modus operandi* s'est révélé particulièrement efficace, puisque la vidéo a été visionnée plus de 15 millions de fois, tandis que la pétition a recueilli un soutien historique de plus de 2 millions de signataires en quelques semaines. C'est ainsi qu'avant même de constituer une véritable action en justice, l'Affaire du siècle s'est transformée en un support de mobilisation et un levier politique puissant. Le ministre de la Transition écologique puis le Président de la République ont d'ailleurs dû se positionner publiquement vis-à-vis du recours<sup>3</sup>.

## B. - La procédure

4. - L'Affaire du siècle a débuté par l'envoi, le 18 décembre 2018, par les organisations requérantes, d'une demande préalable indemnitaire<sup>4</sup> au Gouvernement, qui y a répondu le 15 février 2019 en rejetant toute responsabilité de l'État<sup>5</sup>. Les organisations ont ensuite déposé leur requête en mars 2019 devant le tribunal administratif de Paris, marquant ainsi le début formel de la procédure.

5. - Aux termes de leurs écritures, elles demandaient en substance au tribunal de reconnaître que l'État avait engagé sa responsabilité du fait de ses carences fautives dans la lutte contre le changement climatique, de le condamner à les indemniser à hauteur de 1 euro symbolique de leur préjudice moral et du préjudice écologique résultant de l'excédent de GES émis par rapport au premier « *budget carbone* » de la France fixé par la stratégie nationale bas carbone (« SNBC »), conformément aux engagements nationaux et internationaux de la France et en particulier l'objectif de réduction des émissions de GES de 40 % en 2030 par rapport à 1990. Les requérantes demandaient également au tribunal d'enjoindre au Gouvernement de mettre un terme à l'ensemble de ces manquements.

6. - Il convient de relever que les requérantes ont opté pour un recours de « *plein contentieux* » et non pour un recours pour excès de pouvoir, qui est l'option choisie par la commune de Grande Synthe dans le cadre du recours introduit devant le Conseil d'État, concomitamment à l'Affaire du siècle, et dirigé contre le refus du Gouvernement de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES de la France, afin de la rendre compatible avec l'objectif de réduction des émissions à l'horizon 2030. Il est toutefois précisé que, compte tenu des liens étroits entre ces deux affaires, les organisations requérantes dans l'Affaire du siècle étaient intervenantes volontaires dans le cadre de l'affaire Commune de Grande Synthe<sup>6</sup>.

7. - Pour rappel, cette affaire a donné lieu, le 19 novembre 2020<sup>7</sup>, à une première décision, dans laquelle le Conseil d'État a relevé que la France a, au cours des dernières années, régulièrement dépassé les plafonds d'émissions qu'elle s'était fixés et, d'autre part, que le décret du 21 avril 2020 ayant amendé la SNBC a reporté l'essentiel des efforts de réduction après 2020, selon une trajectoire jamais atteinte jusqu'alors. Avant de statuer définitivement sur la requête, le Conseil d'État avait donc demandé au Gouvernement de justifier, dans un délai de 3 mois, que son refus de prendre des mesures complémentaires était compatible avec le respect de la trajectoire de réduction choisie pour atteindre les objectifs fixés pour 2030.

8. - À l'issue de ce supplément d'instruction, la Haute Juridiction administrative a rendu, le 1er juillet 2021, une seconde décision<sup>8</sup>. Aux termes de celle-ci, elle a jugé que les mesures actuellement en vigueur étaient insuffisantes pour permettre d'atteindre l'objectif de réduction des émissions à l'horizon 2030. Pour ce faire, elle a notamment constaté, dans le prolongement du rapport annuel pour 2020 du Haut Conseil pour le climat (« HCC »), que « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre continuait à être trop lente et, en tout cas, insuffisante pour permettre d'atteindre les plafonds fixés par les budgets carbone en cours et futurs* ». Et dans ces conditions, le Conseil d'État a enjoint au Gouvernement d'adopter, avant le 31 mars 2022, toutes mesures utiles permettant d'atteindre l'objectif de réduction des émissions d'ici 2030.

9. - Parallèlement, le tribunal administratif de Paris a rendu, le 3 février 2021, un premier jugement avant-dire droit. Comme détaillé *infra*, ce jugement fait droit à l'essentiel des demandes des requérantes, marquant ainsi de nombreuses avancées pour la justice climatique<sup>9</sup> et ordonne un supplément d'instruction - afin de permettre aux parties, puis à la juridiction, de se prononcer sur les mesures devant être ordonnées à l'État pour réparer le préjudice écologique résultant du non-respect du premier budget carbone. Ce jugement sera suivi d'une seconde décision, qui devrait intervenir à l'automne 2021.

## **2. Apports du jugement avant-dire droit du tribunal administratif de Paris**

A. -Reconnaissance d'une obligation générale de lutte contre le changement climatique pesant sur l'État

10. - Le premier objectif poursuivi par les associations requérantes était de faire constater l'existence d'une obligation mise à la charge de l'État, de lutte contre le changement climatique. Sur ce point, l'argumentaire développé dans les écritures des requérantes était organisé en deux temps.

11. - D'une part, les ONG invitaient le juge à reconnaître une obligation générale de lutte contre le

changement climatique mise à la charge de l'État - supposant, notamment, de prendre des mesures destinées à protéger les milieux naturels et, plus largement, à limiter, et si possible, éliminer les dangers liés au changement climatique. Il était soutenu que cette obligation reposait sur un ensemble de textes, constitutionnels (Charte de l'environnement), internationaux (convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et accord de Paris), européens (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et, précisément, ses articles 2 et 8) et législatifs, ainsi que sur un principe général du droit, portant sur le droit de vivre dans un système climatique soutenable.

12. - D'autre part, les requérantes faisaient état des obligations spécifiques et sectorielles imposées à l'État en matière de réduction des émissions de GES, d'amélioration de l'efficacité énergétique, de développement des énergies renouvelables et de réduction des vulnérabilités causées par le changement climatique, tant par le droit interne que par le droit de l'Union européenne.

13. - Dans ses conclusions, la rapporteure publique, madame A. Fort-Besnard, avait proposé au tribunal de s'inscrire dans le prolongement de la décision rendue le 19 novembre 2020 par le Conseil d'État dans l'affaire Commune de Grande Synthe. Elle proposait ainsi d'examiner la faute de l'État au regard de l'objectif de réduction des émissions de GES de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990, fixé à l'article L. 100-4 du Code de l'énergie.

14. - À la suivre, la méconnaissance de cet objectif suffisait « à reconnaître la responsabilité de l'État dans l'aggravation du préjudice écologique résultant de la modification de l'atmosphère », sans que le tribunal n'ait à se prononcer « sur le support juridique adéquat de l'obligation générale de lutte contre le réchauffement climatique (Charte de l'environnement, convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, principe général du droit...) » dont elle précisait, toutefois, que « l'existence ne [lui] sembl[ait] pas douteuse ».

15. - Le tribunal administratif de Paris s'est montré plus audacieux. Pour reconnaître qu'il existe une « obligation générale de lutte contre le changement climatique », il s'est fondé - comme le Conseil d'État dans l'affaire Commune de Grande Synthe - sur les articles 2 et 3 de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992, les articles 2 et 4 de l'accord de Paris du 12 décembre 2015, et les premier et deuxième « Paquet Energie Climat » adoptés par l'Union européenne. Mais il est allé plus loin en visant également, comme l'y invitaient les associations requérantes, la Charte de l'environnement et, précisément, son article 3, qui constitutionnalise le devoir de prévention. Selon le tribunal administratif, il résulte de cet ensemble de textes supralégislatifs, relayés par les dispositions des articles L. 100-4 du Code de l'énergie et L. 222-1 B du Code de l'environnement, que l'État a « reconnu », d'une part, « l'existence d'une « urgence » à lutter contre le dérèglement climatique en cours » et, d'autre part, « sa capacité à agir effectivement sur ce phénomène pour en limiter les causes et en atténuer les conséquences néfastes »<sup>10</sup>. Et dans ce cadre, le tribunal

retient que l'État a « *choisi de souscrire à des engagements internationaux et, à l'échelle nationale, d'exercer son pouvoir de réglementation, notamment en menant une politique publique de réduction des émissions de gaz à effet de serre émis depuis le territoire national, par laquelle [l'État] s'est engagé à atteindre, à des échéances précises et successives, un certain nombre d'objectifs dans ce domaine* »<sup>11</sup>. Autrement dit, l'État est tenu par ses propres engagements, desquels résulte une obligation générale de lutte contre le changement climatique qui suppose, notamment, de mener des actions destinées à limiter les causes et atténuer les effets de ce phénomène, et d'adopter une politique publique de réduction des émissions de GES.

16. – Un regret toutefois : comme le Conseil d'État dans l'affaire Commune de Grande Synthe, le tribunal n'a pas fondé cette obligation générale sur les stipulations de la CEDH – écartant, ici, l'argumentation des requérantes, tirée de ce que, sur le fondement des articles 2 et 8 de la Convention, qui consacrent le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale, l'État est débiteur d'une obligation positive de lutte contre le changement climatique, impliquant l'adoption de mesures efficaces pour protéger la vie, la santé et le cadre de vie des individus.

17. – À cet égard, le jugement est resté silencieux. Et sur ce point, les conclusions de Mme A. Fort-Besnard, rapporteure publique, ne sont guère plus éclairantes. En effet, elles se bornent à relever, que « *l'exposition aux GES n'entraîne pas un risque immédiat pour la santé et la vie humaine* », avant de retenir que « *la distension de cette chaîne causale justifie les réticences du Conseil d'État à apprécier la compatibilité de l'action de l'État en matière de réduction des émissions de GES au regard des articles 2 et 8 de la CEDH, s'éloignant ainsi du raisonnement tenu par les juges de la cour suprême des Pays-Bas dans l'affaire Urgenda* ».

18. – Plus encore, la rapporteure publique semble avoir fait siennes les conclusions de monsieur S. Hoynck sur la décision Grande Synthe, dont il résultait, à grands traits, que « *ces normes conventionnelles n'ont pas été édictées pour contraindre la marge d'appréciation des États en [leur] imposant une norme de comportement d'origine jurisprudentielle* », en particulier lorsque « *l'État n'est pas resté sans réponse sur le sujet* ».

19. – Ces questions pourraient être prochainement, et utilement, tranchées par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Duarte Agostinho et autres c/ Portugal et 32 autres États – dans laquelle la Cour, saisie par six requérants de nationalité portugaise, sera conduite à se prononcer sur le caractère approprié, adéquat et suffisant des réglementations et mesures adoptées, en matière climatique, par trente-trois États, au regard des articles 2, 3 et 8 de la Convention.

20. – À cet égard, il est relevé que la Cour constitutionnelle allemande a, pour sa part, déjà reconnu, dans une décision du 24 mars 2021<sup>12</sup>, que l'exigence de protection des droits fondamentaux garantie par la Constitution allemande – droit à la vie, à l'intégrité physique et droit de propriété – implique un

devoir de lutte contre le changement climatique.

21. – Quoi qu’il en soit, le refus du tribunal administratif de Paris de se fonder sur les stipulations de la CEDH ne l’a pas empêché de reconnaître, explicitement, l’existence d’une obligation générale de lutte contre le changement climatique, mise à la charge de l’État. Et c’est sur le fondement de cette obligation, déclinée en objectifs sectoriels, que le tribunal a accepté d’examiner le caractère suffisant de l’action de l’État pour lutter contre le changement climatique.

## B. – Reconnaissance des carences fautives de l’État dans la lutte contre le changement climatique

22. – Aux termes de leurs écritures, les associations et fondations requérantes avaient fait le choix de soulever la carence fautive de l’État, en se fondant sur les insuffisances et manquements de ce dernier, en matière d’amélioration de l’efficacité énergétique, de développement des énergies renouvelables, et de réduction des émissions de GES. Elles se prévalaient également de l’insuffisance des objectifs adoptés pour limiter le réchauffement climatique à 1,5°C, de l’insuffisance des mesures d’évaluation et de suivi, et de l’insuffisance des mesures d’adaptation. Le tribunal administratif de Paris a suivi un raisonnement en plusieurs temps.

23. – Concernant, en premier lieu, l’amélioration de l’efficacité énergétique, le tribunal a constaté, en se fondant notamment sur une étude de l’IDDRI, que « *les objectifs que s’est fixés l’État en [la] matière [...] n’ont pas été respectés* »<sup>13</sup>. Plus encore, il a jugé que cette méconnaissance constitue une « *carence* », ayant « *contribué à ce que l’objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne soit pas atteint* »<sup>14</sup>. Pour autant, le tribunal a retenu que l’écart ainsi constaté ne peut être regardé comme ayant directement contribué à l’aggravation du préjudice écologique invoqué par les associations, dès lors que « *l’amélioration de l’efficacité énergétique n’est qu’une des politiques sectorielles mobilisables en ce domaine* »<sup>15</sup>. Autrement dit, si la carence – c’est-à-dire la faute – est bien établie, le tribunal s’est placé sur le terrain de l’absence de lien de causalité, pour rejeter la demande formulée par les associations requérantes. S’agissant du développement des énergies renouvelables, le tribunal a suivi un raisonnement similaire : certes, les objectifs n’ont « *pas été atteints* »<sup>16</sup>. Mais le lien de causalité avec l’aggravation du préjudice écologique fait défaut. Dans les deux cas, il retient donc qu’il existe un lien trop indirect entre la faute – c’est-à-dire le manquement à l’obligation – et l’aggravation des dommages environnementaux résultant du dépassement des plafonds d’émissions de GES. Si l’on peut s’étonner de cet argumentaire, sa portée ne doit toutefois pas être surestimée. En effet, si les fautes alléguées n’ont pas été retenues par le tribunal administratif comme susceptibles de fonder la responsabilité de l’État, l’amélioration de l’efficacité énergétique et l’augmentation des énergies renouvelables constituent néanmoins, de façon incontestable, des leviers – parmi d’autres – qu’il appartient à l’État de mobiliser afin d’assurer le respect de la trajectoire de réduction des

émissions de GES. Les insuffisances constatées dans ces deux domaines confortent donc la position des associations et fondations requérantes, s'agissant de la nécessité d'enjoindre à l'État d'adopter des mesures supplémentaires. Cette analyse se trouve renforcée par la lecture des conclusions de madame Fort-Besnard, dont il résulte que : « *Dès lors que l'objectif global de réduction des émissions de GES se décline à travers plusieurs politiques publiques sectorielles dont aucune ne suffit à atteindre l'objectif global et que le non-respect d'un objectif sectoriel ne peut à lui seul impliquer le non-respect de la trajectoire de réduction d'émissions de GES, l'injonction de prendre toutes mesures permettant de justifier du respect de cette trajectoire englobe, de notre point de vue, celle d'activer les différents leviers destinés à permettre, notamment, le respect de cette trajectoire* ». Autrement dit, si la violation de ces objectifs sectoriels ne suffit pas à engager la responsabilité de l'État, rien ne semble faire obstacle à ce que l'État se voit, *in fine*, contraint d'adopter, entre autres mesures utiles destinées à atteindre les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de GES, des mesures en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables.

24. - Concernant, en deuxième lieu, l'insuffisance des objectifs adoptés pour limiter le réchauffement climatique à 1,5° C, l'insuffisance des mesures d'évaluation et de suivi et l'insuffisance des mesures d'adaptation, le tribunal a rapidement écarté l'argumentation des associations : il retient, en effet, que les insuffisances alléguées, à les supposer établies, ne peuvent être regardées comme ayant directement causé le préjudice écologique invoqué<sup>17</sup>.

25. - En revanche, concernant, en dernier lieu, le non-respect de l'objectif de réduction des émissions de GES, le jugement se révèle particulièrement audacieux. Sur ce point, le tribunal administratif a constaté - en se référant notamment aux rapports annuels du Haut Conseil pour le climat pour 2019 et 2020 - que l'État a méconnu le premier budget carbone qu'il s'était assigné pour la période 2015-2018 et doit, par suite, être regardé comme n'ayant pas « *réalisé les actions qu'il avait lui-même reconnues comme étant susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre* »<sup>18</sup>. Mais il est allé plus loin que ce simple constat : ainsi, « *la circonstance que l'État pourrait atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES de 40 % en 2030 [...] n'est pas [, selon le tribunal,] de nature à l'exonérer de sa responsabilité, dès lors que le non-respect de la trajectoire qu'il s'est fixé pour atteindre ces objectifs engendrent 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* »<sup>19</sup>. La faute de l'État est donc caractérisée : elle consiste en une « *carence fautive [...] à mettre en œuvre des politiques publiques lui permettant d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre qu'il s'est fixés* »<sup>20</sup>.

26. - Cette solution poursuit, en la confortant, la démarche entreprise par le Conseil d'État dans l'affaire Commune de Grande Synthe. Dans sa décision du 19 novembre 2020, le Conseil d'État avait, en

effet, décidé d'ordonner un supplément d'instruction, en vue de vérifier « *la compatibilité du refus [de prendre de nouvelles mesures permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES] avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret du 21 avril 2020 permettant d'atteindre l'objectif de réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre produites par la France fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie* ». Quand bien même cette décision ne mentionnait pas expressément le caractère obligatoire de ces engagements, il résultait - implicitement mais nécessairement - de la solution ainsi retenue que, tant la trajectoire de réduction que le respect de l'objectif final étaient contraignants, et s'imposaient à l'État.

27. - Le tribunal administratif confirme cette interprétation : désormais, l'État est bien tenu par une obligation d'agir de manière compatible avec la trajectoire de réduction des émissions de GES qu'il a lui-même déterminée, en vue d'atteindre l'objectif final de réduction du niveau des émissions de GES produites par la France.

28. - L'obligation générale de lutte contre le changement climatique, qui s'impose à l'État, se concrétise donc au travers d'une trajectoire et d'un objectif final, tous deux contraignants. Et leur méconnaissance est susceptible d'engager sa responsabilité.

### C. - Reconnaissance du préjudice écologique

29. - Le second objectif des organisations requérantes - outre la consécration d'une obligation d'agir en matière climatique et l'admission d'une carence fautive de l'État - portait sur la reconnaissance d'un dommage causé à l'environnement du fait de l'inaction de l'État. À cet égard, les associations soutenaient que l'État est responsable, compte tenu de ses carences dans la lutte contre le changement climatique, d'un préjudice écologique.

30. - Dans ce cadre, elles faisaient valoir : d'une part, que les manquements commis par l'État sont à l'origine d'un dommage environnemental, caractérisé par l'aggravation du changement climatique ou, à tout le moins, l'impossibilité d'y remédier ; d'autre part, que ce dommage porte une atteinte non négligeable aux fonctions écologiques de l'atmosphère ; et, enfin, que cette atteinte, constitutive d'un préjudice écologique au sens de l'article 1247 du Code civil, réside dans les surplus d'émission de GES imputables aux fautes de l'État.

31. - La solution retenue par le tribunal administratif fait, au moins partiellement, droit à la demande des associations.

32. - Sur la recevabilité de la demande et l'existence d'un préjudice écologique : sur le fondement des articles 1246 et suivants du Code civil, le tribunal administratif considère, d'abord, que « *les associations, agréées ou non, qui ont pour objet statutaire la protection de la nature et la défense de*



*l'environnement ont qualité pour introduire devant la juridiction administrative un recours tendant à la réparation du préjudice écologique* ». Il s'agit là d'un premier apport non négligeable du jugement, tant cette solution était attendue par la juridiction administrative, et espérée par une large part de la doctrine, publiciste comme privatiste.

33. – Mais plus intéressante encore est la reconnaissance de l'existence d'un préjudice écologique, qui n'avait rien d'évident, en particulier dans une affaire climatique. En effet, « *le dommage résultant des émissions de GES est tout à la fois diffus dans l'espace et différé dans le temps, [de sorte que] son établissement [soulevait] des enjeux probatoires ainsi qu'un rapport au temps particuliers* »<sup>21</sup>. Sur ce point, le tribunal a opéré une approche quasi-scientifique, en plusieurs temps. D'abord, en se basant sur les éléments produits par les demandeurs et, notamment, les derniers rapports du GIEC, il retient que « *l'augmentation constante de la température globale moyenne de la Terre [...] est due principalement aux émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique* » et « *responsable d'une modification de l'atmosphère et de ses fonctions écologiques* »<sup>22</sup>. Ensuite, il rappelle – en en faisant l'inventaire – les conséquences délétères de cette augmentation de la température terrestre : accélération de la fonte des glaces continentales et du pergélisol, réchauffement des océans, augmentation des phénomènes climatiques extrêmes, acidification des océans, atteinte aux écosystèmes, conséquences sur les activités humaines, risques croissants d'insécurité alimentaire et de dégradation des ressources en eau, de la santé humaine et de la croissance économique, etc. Enfin, resserrant son approche, il se réfère aux travaux de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) pour constater, qu'en France, l'augmentation de la température moyenne provoque, notamment : l'accélération de la perte de masse des glaciers, l'aggravation de l'érosion côtière, qui fait peser de graves menaces sur la biodiversité des glaciers et du littoral, l'augmentation des phénomènes climatiques extrêmes, l'augmentation de la pollution à l'ozone, l'expansion des insectes vecteurs d'agents infectieux, etc.

34. – Et c'est au regard de l'ensemble de ces éléments qu'il retient que « *le préjudice écologique invoqué par les associations requérantes doit être regardé comme établi* »<sup>23</sup>. En effet, tel que le précisait la rapporteure publique dans ses conclusions, il y a là « *une atteinte, non contestée et non négligeable aux éléments et aux fonctions des écosystèmes qui se fait dès à présent sentir sur le territoire français et affecte les bénéfices collectifs que l'homme tire de son environnement* ».

35. – Sur l'imputation du préjudice écologique à la carence fautive de l'État : le tribunal administratif ne s'est pas contenté de reconnaître l'existence d'un préjudice écologique. Il considère, plus encore, que l'État « *doit être regardé comme responsable [« à hauteur des engagements qu'il avait pris et qu'il n'a pas respectés dans le cadre du premier budget carbone* »], d'une partie du préjudice écologique constaté »<sup>24</sup>. Autrement dit, le préjudice écologique est bien imputable – au moins partiellement – à la faute commise par l'État, en tant que cette dernière a contribué à l'aggravation des émissions de GES.

Le lien de causalité entre la faute et le dommage est donc bien établi. À cet égard, les conclusions de la rapporteure publique sont particulièrement éclairantes : certes, « *si l'action de l'État entraîne des émissions de GES, nous sommes tous des émetteurs de GES, personne physique, morale, privée ou publique* ». Néanmoins, « *l'État a un pouvoir particulier, proprement essentiel, d'orientation des comportements par son pouvoir de réglementation et l'ensemble des moyens de la puissance publique dont il dispose pour en assurer le respect* ». Partant, « *si les comportements personnels sont bien évidemment la cause d'émissions de GES, la modification structurelle de nos modes de vie est nécessaire pour arriver à une réduction durable des émissions de GES, ce qui ne peut se faire sans l'État* ». Or, en France, « *le non-respect de cette trajectoire [de réduction des émissions de GES] est établi par le constat d'un surplus d'émissions annuelles de GES dans l'atmosphère, lequel surplus n'est [certes] pas émis par l'État mais par les personnes dont le comportement n'a pas changé faute de réglementation et de politiques publiques appropriées* ». Dès lors, « *ce surplus d'émissions de GES, rendu possible par l'abstention de l'État à mener des politiques volontaristes pour les réduire, voire à imposer des règles contraignantes pour les empêcher, participe à la modification [...] de la composition, et donc des fonctions de l'atmosphère ; il participe donc à l'aggravation du préjudice écologique* ». Dans ces conditions, la carence de l'État est bien l'une des causes du dommage dont les associations sollicitaient la réparation.

#### D. - Supplément d'instruction pour déterminer les mesures de réparation du préjudice écologique

36. - S'agissant des demandes d'injonction, le tribunal administratif de Paris a d'abord relevé que « *les injonctions demandées par les associations requérantes [...] sont recevables [...] en tant qu'elles tendent à la réparation du préjudice [écologique imputable à l'État, tiré de l'aggravation des émissions de gaz à effet de serre résultant du non-respect du premier budget carbone] ou à prévenir, pour l'avenir son aggravation* »<sup>25</sup>. Ceci posé, il a considéré que « *l'état de l'instruction ne [lui] permet[tait] pas [...] de déterminer avec précision les mesures qui doivent être ordonnées à l'État à cette fin* ». Et dans ces conditions, il a ordonné, avant-dire droit, un supplément d'instruction.

### 3. Suites et enjeux

37. - Dans le cadre du supplément d'instruction ordonné par le tribunal administratif de Paris, les parties ont échangé de nouveaux mémoires. Aux termes de leurs écritures, les organisations requérantes se sont attachées à démontrer que l'action de l'État apparaît, à ce stade, radicalement insuffisante pour permettre à la France de respecter les objectifs qu'elle s'est fixés en matière de réduction des émissions de GES et, par suite, pour assurer la réparation du préjudice écologique constaté par le tribunal.

38. – Pour ce faire, elles ont procédé à l'examen rigoureux des dispositifs mis en œuvre par l'État, et mobilisé de nombreux rapports émanant d'organismes publics – Haut Conseil pour le climat, Conseil économique, social et environnemental, Conseil national de la transition écologique, etc. – et privés – Carbone 4, Institute for Climate Economics, Réseau Action Climat, etc. Au-delà de l'insuffisance du rythme actuel de réduction des émissions de GES, dont découle la méconnaissance attendue des objectifs fixés par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie, cette démarche leur a permis d'établir l'insuffisance des mesures d'évaluation et de suivi, l'insuffisance des financements alloués à la réduction des émissions de GES, l'insuffisance des mesures récemment adoptées dans les secteurs les plus émetteurs – transports, bâtiments et agriculture – et l'incohérence de la trajectoire établie par la SNBC révisée. Dans ces conditions, les requérantes ont souligné la nécessité que l'État adopte, dans les meilleurs délais, de nouvelles mesures.

39. – Pour sa part, le Gouvernement s'est borné à soutenir qu'il aurait déjà pris les mesures destinées à pallier le dépassement du premier budget carbone, et qu'il ne serait pas nécessaire d'adresser une injonction à l'État. Certes, une partie de ces questions a d'ores et déjà été tranchée par le Conseil d'État dans sa décision Commune de Grande Synthe du 1er juillet 2021. En effet, aux termes de cette décision, le Conseil d'État a jugé, sans laisser de place à l'ambiguïté, que les mesures actuellement en vigueur étaient insuffisantes pour permettre d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES de 40 % à l'horizon 2030 par rapport à 1990.

40. – Pour ce faire, il a d'abord relevé que les niveaux d'émissions de GES constatés en 2019 et 2020 ne permettaient pas d'établir une « *évolution respectant la trajectoire fixée pour atteindre les objectifs de 2030* ». Puis, alors que « *la trajectoire de diminution des émissions de gaz à effet de serre implique[rait] l'adoption de mesures supplémentaires à court terme pour être en mesure d'obtenir l'accélération de la réduction des émissions de gaz à effet de serre visée à partir de 2023* », il a constaté, dans le prolongement du rapport annuel pour 2020 du Haut Conseil pour le climat, que « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre continuait à être trop lente et, en tout cas, insuffisante pour permettre d'atteindre les plafonds fixés par les budgets carbone en cours et futurs* ». Et ce d'autant plus que, comme il n'a pas manqué de le souligner, l'objectif de réduction des émissions à l'échelle de l'Union européenne à l'horizon 2030 a récemment été relevé, de 40 à 55 % par rapport à leur niveau de 1990<sup>26</sup>. Enfin, après avoir souligné que le « *constat de la nécessité d'une accentuation des efforts pour atteindre les objectifs fixés en 2030 et de l'impossibilité, en l'état des mesures adoptées à ce jour, d'y parvenir* » n'était « *pas sérieusement contesté* » par la Ministre, il a considéré que « *le refus opposé à la requérante par le pouvoir réglementaire est incompatible avec la trajectoire de réduction de ces émissions [...]* »<sup>27</sup>. Et dans ce cadre, le Conseil d'État a enjoint au Gouvernement d'adopter, avant le 31 mars 2022, toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national, afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction fixés à l'article L. 100-4 du Code de l'énergie et à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018.

41. – Pour autant, la circonstance que le Gouvernement se soit déjà vu enjoindre, par le Conseil d'État, de procéder à l'adoption de mesures supplémentaires, ne saurait priver d'objet les demandes formulées par les associations et fondations de l'Affaire du siècle. Et pour cause : les enjeux des deux affaires, bien que proches, demeurent néanmoins distincts.

42. – Ainsi, le Conseil d'État était uniquement saisi de la question de la compatibilité du refus de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national, avec l'article L. 100-4 du Code de l'énergie et l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018.

43. – En revanche, il appartient au tribunal administratif de Paris, dans le cadre de l'Affaire du siècle, de se prononcer, plus largement, sur les mesures qui doivent être ordonnées à l'État, le cas échéant sous astreinte, afin de réparer le préjudice écologique constaté, résultant du dépassement du premier budget carbone, et de prévenir, pour l'avenir, son aggravation. Or, cela implique, d'abord, de s'assurer que l'État respectera, à l'avenir, la trajectoire de réduction qu'il s'est fixée pour atteindre les objectifs de réduction d'émissions à l'horizon 2030, déterminés par l'article L. 100-4 du Code de l'énergie. Cela commande, ensuite, et surtout, de permettre la réparation du dommage résultant de l'accumulation d'émissions supplémentaires de GES dans l'atmosphère, résultant du dépassement du premier budget carbone. Ce qui suppose d'aller au-delà de la seule adoption de mesures destinées à permettre l'atteinte de l'objectif de réduction de 40 % des émissions de GES à l'horizon 2030 par rapport aux niveaux de 1990.

44. – Dans cette perspective, les organisations requérantes font notamment valoir qu'il devrait être enjoint à l'État de réformer le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone aux fins, d'une part, de soustraire du deuxième budget carbone, ou des budgets carbone suivants, l'excédent de GES émis en violation du premier budget carbone pour la période 2015-2018 et, d'autre part, de mettre en place des mécanismes correctifs permettant de compenser de possibles dépassements futurs.

45. – Afin de s'assurer de la cessation de l'aggravation du préjudice écologique, elles soutiennent, en outre, que l'État devrait être enjoint d'adopter toutes mesures utiles pour mettre l'action publique en cohérence avec le niveau d'ambition de la trajectoire de réduction d'émissions définie par le décret du 21 avril 2020. À cet égard, les leviers susceptibles d'être mobilisés par l'État sont nombreux : mise en place de mécanismes d'évaluation des mesures adoptées, passées et futures, et de suivi des émissions de GES, conformément aux recommandations du Haut Conseil pour le climat ; mise en place de mécanismes correctifs permettant de compenser de possibles dépassements futurs ; adoption de mesures permettant, dans les secteurs les plus émetteurs – transports, bâtiment, agriculture –, d'atteindre les objectifs assignés à chacun d'entre eux, de compenser les retards constatés, ou de permettre l'application des mesures législatives, etc. De ce point de vue, le débat reste entier. Et la

nouvelle décision du tribunal administratif de Paris - attendue à l'automne 2021- pourrait réserver de nouvelles surprises...

Note 1 *Ch. Cournil (dir.), Les grandes affaires climatiques : DICE, Confluences des droits, 2020 (en ligne).*

Note 2 *Cour du district de La Haye, 24 juin 2015, Urgenda c/ Government of the Netherlands. Ce jugement a été confirmé en appel (CA La Haye, 9 oct. 2018, n° 200.178.245/01, Urgenda c/ Pays-Bas) et approuvé par la Cour suprême des Pays-Bas (n° 19/00135, 20 déc. 2019, ECLI :NL :HR :2019 :2006, Hoge Raad).*

Note 3 *V. par ex., M. Vaudano, Après le succès de la pétition « L'affaire du siècle », le gouvernement verdit son bilan écologique : Le Monde, 15 févr. 2019. - L'Obs, Macron répond aux ONG : « Je ne vois pas les tenants et les aboutissants de cette plainte », 14 mars 2019.*

Note 4 *Les ONG requérantes ont rendu publique la demande préalable sur le site internet de l'Affaire du siècle .*

Note 5 *L'exposé des raisons sous-tendant la décision de rejet du Gouvernement a été rendu public par le ministre et est disponible en ligne.*

Note 6 *De la même manière, dans le cadre de l'Affaire du siècle , France Nature Environnement, la Fondation Abbé Pierre et la Fédération nationale d'agriculture biologique ont déposé des mémoires en intervention volontaire.*

Note 7 *CE, 19 nov. 2020, n° 427301, Cne Grande-Synthe : JurisData n° 2020-018732 ; publié au Recueil Lebon ; Énergie - Env. - Infrastr. 2021, comm. 2, note S. Hoyneck ; Énergie - Env. - Infrastr. 2020, étude 17, M. Torre-Schaub.*

Note 8 *CE, 1er juill. 2021, n° 427301, Cne Grande-Synthe : publié au Recueil Lebon.*

Note 9 *Jugement accessible en ligne.*

Note 10 § 21.

Note 11 § 21.

Note 12 *Cour constitutionnelle allemande, 24 mars 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 [en ligne].*

Note 13 § 24 et 25.

Note 14 § 25.

Note 15 § 25.

Note 16 § 28.

Note 17 § 32 et 33.

Note 18 § 30.

Note 19 § 31.

Note 20 § 41.

Note 21 *C. Cournil et M. Fleury, De « l’Affaire du siècle » au « casse du siècle » ? : RTDH [En ligne] ; Actualités Droits-Libertés, 7 févr. 2021.*

Note 22 § 16.

Note 23 § 16.

Note 24 § 34.

Note 25 § 39.

Note 26 *Conformément au PE et Cons. UE, règl. (UE) 2021/1119, 30 juin 2021, établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999.*

Note 27 *CE, 1er juill. 2021, n° 427301, Cne Grande-Synthe : publié au Recueil Lebon.*