



**L'AFFAIRE
DU SIÈCLE**

**Argumentaire du mémoire en réplique
3 septembre 2020**

Le mémoire en défense présenté par le Ministre de la Transition écologique et solidaire appelle, de la part des requérantes, les observations suivantes.

1.

D'abord, force est de relever que le Ministre de la Transition écologique et solidaire ne conteste ni les faits, ni les nombreux manquements visés par les requérantes en matière d'atténuation du changement climatique, de développement des énergies renouvelables, d'adoption des mesures sectorielles, dévaluation et de suivi, et d'adaptation au changement climatique.

(i) Ainsi, en matière d'atténuation du changement climatique, il n'est pas contesté que l'État dépassé d'environ 4 % le budget carbone fixé par le décret SNBC sur l'ensemble de la période 2015-2018 (mémoire complémentaire, p. 59, § 68 et suiv.).

(ii) En matière d'augmentation des énergies renouvelables, il ne conteste pas davantage le fait que la France se trouve en-dessous des valeurs de la trajectoire indicative permettant d'atteindre l'objectif de 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 (mémoire complémentaire, § 72 et suiv. ; **Production n° 13**, p. 7 et **Production n° 26**, pp. 1-2).

(ii) Ensuite, en matière de transports, l'État ne conteste pas avoir :

- méconnu les dispositions de l'article 10 de la loi Grenelle I, qui prévoyait un objectif spécifique, consistant à « *réduire [...] les émissions de gaz à effet de serre [de ce secteur] de 20 % d'ici à 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990* » (mémoire complémentaire, p. 38, § 45 et p. 59, § 68) ;
- méconnu les dispositions de l'article 11 de la loi Grenelle I, qui insistaient sur la nécessité d'assurer une croissance rapide du report modal vers le ferroviaire pour atteindre une croissance de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien en 2022 (mémoire complémentaire, p. 42, § 50 et p. 65, § 76) ;
- méconnu les dispositions de l'article 36 de la LTECV, faute d'avoir adopté les mesures suffisantes pour favoriser le renouvellement du parc automobile vers des véhicules bas carbone (mémoire complémentaire, p. 42, § 50 et p. 66 et suiv.) ;
- adopté tardivement les décrets nécessaires à l'application des articles L. 224-7 et L. 224-8 du Code de l'environnement et L. 318-1 du Code de la route, définissant les critères permettant de caractériser les véhicules à faibles et très faibles niveaux d'émissions (mémoire complémentaire, p. 42, § 50 et p. 67, § 79 et suiv.).

(ii) De même, dans le secteur du bâtiment, l'État ne conteste pas :

- avoir méconnu les dispositions des articles 2 et 3 et 5 de la loi Grenelle I et de l'article 3 de la LTECV, relatives à la rénovation et à la réduction de la consommation énergétique des bâtiments (mémoire complémentaire, p. 43, § 51 ; p. 59, § 68 et p. 67 et suiv., § 81) ;

- avoir méconnu les dispositions de l'article L. 232-2 du Code de l'énergie, issu de l'article 22 de la LTECV, en s'abstenant de mettre en place un service public de la performance et de l'habitat (mémoire complémentaire, p. 43, § 51 et p. 68, § 82) ;
- avoir adopté tardivement le décret prévu par l'article L. 111-10-3 du Code de la construction et de l'habitation pour définir la nature et les modalités de l'obligation de travaux de rénovation des bâtiments tertiaires, anéantissant ainsi la possibilité de respecter l'objectif de réduction de la consommation énergétique des bâtiments d'ici 2020 et menaçant, à plus long terme, la poursuite de l'objectif de réduction des consommations d'énergie finale d'au moins 60 % en 2050 par rapport à 2010 (mémoire complémentaire, p. 44, § 52 et p. 69, § 83) ;
- avoir adopté un décret relatif aux modalités de l'audit énergétique, en application des articles L. 233-1 et suivants du Code de l'énergie, ne permettant pas de dresser une image fiable de la performance énergétique globale, dès lors que le taux prévu – 80 % du montant des factures énergétiques – n'est pas suffisamment représentatif et proportionné (mémoire complémentaire, p. 45, § 53 et p. 70, § 84).

Le Ministre de la transition écologique et solidaire serait d'ailleurs bien en peine de pouvoir contester ces manquements. En effet, il ressort d'une étude menée par le cabinet de conseil Carbone 4 que, conformément à la loi LTECV qui vise à éradiquer les passoires thermiques, 7 millions de passoires thermiques devraient être éliminées en dix ans, soit 700 000 par an. Or, *« le rythme réel observé [est] en moyenne de [seulement] 33 000 rénovations par an, soit un rythme de 637 000 passoires non rénovées par an sur les cinq dernières années »*. De sorte que ce manquement de l'État a abouti à un *« volume d'émissions GES non réduites [de] 9,2 millions de tonnes de CO2 entre 2015 et 2019 »* (**Productions n° 36 et 37**).

(iii) En matière d'agriculture, l'État ne conteste pas non plus avoir :

- méconnu les dispositions de l'article 31 de la loi Grenelle I relatif au développement d'une agriculture bas carbone, se traduisant par le dépassement de l'objectif 2017 de 3,2% (mémoire complémentaire, p. 59, § 68) et l'incompatibilité de la trajectoire tendancielle du secteur agricole, sur le long terme, avec les objectifs climatiques de la France (mémoire complémentaire, p. 70 et suiv., § 85) ;
- méconnu les dispositions du décret nSNBC relatives, notamment, à la réduction de l'utilisation des engrais azotés et au développement des légumineuses (mémoire complémentaire, p. 46, § 54 et p. 70 et suiv., § 85).

(iv) Enfin, en matière d'évaluation et de suivi du changement climatique, l'État ne conteste pas avoir :

- méconnu les dispositions de l'article L. 222-1 B du Code de l'environnement, en ayant pris en compte tardivement, et de façon insuffisante, l'obligation d'évaluation des projets publics (mémoire complémentaire, p. 47, § 55 et p. 72, § 88) ;
- méconnu les dispositions de l'article L. 229-25 et R. 229-47 du Code de l'environnement, en manquant à son obligation d'établir des bilans de ses émissions de

GES pour l'ensemble de ses compétences, de ses activités et de son patrimoine, ainsi qu'à son obligation de mettre à jour, tous les trois ans, les bilans établis (mémoire complémentaire, p. 48, § 56 ; p. 52, § 60 et p. 72, § 89).

2.

En tout état de cause, contrairement à ce que le Ministre croit pouvoir soutenir, sa responsabilité doit être engagée compte tenu de ses fautes et carences fautives en matière de lutte contre le changement climatique (I), lesquelles ont aggravé le changement climatique à l'origine du préjudice moral et du préjudice écologique dont il est demandé réparation (II).

Enfin, le Tribunal de céans est bien compétent pour enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, et de réparer le préjudice écologique (III).

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

I.A Sur les obligations découlant de l'accord de Paris

3.

Aux termes de son mémoire en défense, le Ministre de la transition écologique prétend que les requérantes ne pourraient soutenir « *que l'État aurait méconnu ses obligations résultant de l'accord de Paris* », dès lors que « *les stipulations [de ses articles 2, 4 et 7] ne [produiraient] par elles-mêmes aucun effet vis-à-vis des particuliers [et] ne [seraient] donc pas directement invocables* » (mémoire en défense, p. 4).

Mais cette argumentation procède d'une lecture erronée, si non orientée, des écritures produites par les requérantes.

4.

En effet, il suffit de se reporter au mémoire complémentaire produit par les requérantes pour constater que ces dernières n'ont nullement entendu se prévaloir d'une violation directe des stipulations de l'Accord de Paris.

Bien au contraire, elles se sont bornées à mobiliser l'Accord de Paris dans le cadre d'une argumentation plus large, consistant à soutenir que, conformément à la volonté du constituant, l'interprétation de la Charte de l'environnement devait se nourrir des engagements internationaux auxquels la France est partie.

À cet égard, elles ont souligné que ces divers engagements se caractérisent tous par l'affirmation claire de la nécessité de lutter contre le changement climatique et d'en atténuer les effets et, par suite, par l'obligation faite aux États d'adopter, et de mettre en œuvre, des mesures concrètes, permettant de contenir ce phénomène.

Ce dont il résulte que l'obligation de vigilance environnementale issue de la Charte de l'environnement doit être interprétée, au regard des engagements internationaux de la France, comme fondant l'obligation de l'État contre le changement climatique (mémoire complémentaire, p. 21 et suiv.).

De même, elles ont fait référence aux stipulations de l'Accord de Paris pour démontrer que la reconnaissance du principe général du droit portant sur le droit de vivre dans un système climatique soutenable s'imposait au regard du contexte juridique et, notamment, de la reconnaissance par de nombreux textes, dont ledit Accord de Paris, de l'interdépendance de la lutte contre le changement climatique et du développement durable des sociétés humaines (mémoire complémentaire, p. 29 et suiv.).

Enfin, elles ont cité l'article 7 de l'Accord de Paris pour rappeler que l'obligation d'adaptation au changement climatique découlait non seulement du droit de l'Union européenne et du droit interne, mais également des engagements internationaux de la France (mémoire complémentaire, p. 50).

Mais ce faisant, les requérantes n'ont pas entendu se prévaloir d'une violation directe des stipulations de l'Accord de Paris.

La critique adverse sera donc écartée.

I.B Sur les obligations découlant du droit de l'Union européenne

I.B.1 Sur les objectifs en matière de réduction des émissions de GES

5.

Le Ministre de la transition écologique et solidaire soutient que « *les objectifs fixés à la France pour 2020* [par la Décision n° 406/2009/CE du 23/04/09 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020] *seront largement atteints, de sorte que le moyen tiré de la méconnaissance de [cette] décision [serait] infondé* » (mémoire en défense, p. 6).

Il ajoute qu'il « *ne saurait être reproché à l'État, en 2020, de ne pas respecter des objectifs* [fixés par le Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013] *qui [devront] être atteints d'ici 2030* » (mémoire en défense, p. 6).

6.

Toutefois, à supposer que les objectifs – très insuffisants – de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à la France par la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 soient formellement remplis, cela ne saurait exonérer l'État de son obligation de respecter les objectifs – plus contraignants – fixés par le cadre législatif et réglementaire interne et, notamment, la stratégie nationale bas-carbone.

La critique sera donc écartée.

I.B.2 Sur les objectifs en matière d'augmentation des énergies renouvelables

7.

Le Ministre de la transition écologique et solidaire prétend que le moyen tiré de la méconnaissance de la directive 2009/28/CE devrait être écarté.

Mais les arguments avancés à ce titre ne convainquent pas.

8.

D'abord, le Ministre de la transition écologique et solidaire soutient que « [les requérantes ne sauraient] utilement se prévaloir de la violation de cette directive, sauf à démontrer, ce qu'elles ne [feraient] pas, que celle-ci n'aurait pas été correctement transposée » (mémoire en défense, p. 7).

Ce n'est pas sérieux.

9.

Certes, en droit, le Conseil d'État retient que « tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, lorsque l'État n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires » (CE, Ass., 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, req. n° 298348, Rec. p. 408).

Mais l'adoption de mesures de transposition d'une directive ne saurait, pour autant, faire obstacle à la reconnaissance de la responsabilité de l'État pour violation du droit de l'Union européenne, sur le fondement des fautes qu'il commet en n'appliquant pas correctement les actes nationaux de transposition.

Suivant un tel raisonnement, le Tribunal administratif de Paris a pu juger, dans une affaire récente de pollution de l'air, que l'État avait commis une faute, en s'abstenant d'adopter un plan de protection de l'atmosphère susceptible de réduire, le plus rapidement possible, les valeurs de dioxyde d'azote et de particules fines. Pour ce faire, il a d'abord constaté que « le dépassement des valeurs limites de concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote

[constituait], *pour les zones concernées, une méconnaissance des dispositions des articles L. 221-1 et R. 221-1 du code de l'environnement, qui transposent sur ce point les exigences prévues par l'article 13 de la directive du 21 mai 2008* », avant de relever que « *eu égard à la persistance des dépassements observés depuis plusieurs années en Ile-de-France, les plans relatifs à la qualité de l'air et leurs conditions de mise en œuvre doivent être regardés comme insuffisants au regard des obligations* » résultant, notamment, de la directive et des dispositions du code de l'environnement transposant ladite directive (TA de Paris, 4 juillet 2019, req. n° 1709333/4-3).

Un raisonnement similaire doit trouver à s'appliquer dans la présente affaire.

10.

En l'espèce, les requérantes ont démontré dans ses précédentes écritures (mémoire complémentaire, p. 62 et suiv.) – sans être sérieusement contredit par le Ministre de la transition écologique et solidaire – que l'État ne respecte pas les objectifs qui lui sont assignés en matière d'augmentation des énergies renouvelables.

Ce faisant, il méconnaît l'article L. 100-4 du Code de l'énergie et l'article 3 du décret PPE, ayant transposé en droit interne les exigences prévues par l'article 3 de la Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

Plus largement, ce constat traduit l'insuffisance des mesures adoptées par l'État en matière de développement des énergies renouvelables, au regard des obligations qui lui sont assignées par le droit interne, mais également par le droit de l'Union européenne et, notamment, l'article 3 de la Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009.

De sorte que la non-atteinte de l'objectif national relatif à la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale d'énergie constitue non seulement une méconnaissance de l'article L. 100-4 du code de l'énergie et de l'article 3 du décret PPE du 27 octobre 2016, mais également une violation de l'article 3 et de l'Annexe I de la Directive 2009/28/CE précitée.

Or, cette méconnaissance du droit de l'Union européenne – qui participe de la méconnaissance par l'État de son obligation de lutte contre le changement climatique – est susceptible d'engager la responsabilité de l'État.

L'argument adverse sera donc écarté.

11.

Ensuite, le Ministre de la transition écologique et solidaire prétend que les requérantes lieraient, « *à tort, la question du développement des énergies renouvelables à celle de la réduction des émissions de gaz à effet de serre* ».

À le suivre, en effet, « *la réduction des émissions [pourrait] être atteinte quoi qu'il en soit du respect des objectifs en matière d'énergies renouvelables* » (mémoire en défense, p. 7).

La critique ne saurait convaincre.

12.

En effet, si le développement des énergies renouvelables ne constitue évidemment pas le seul moyen dont disposent les États membres pour atteindre leurs objectifs en matière de réduction des émissions de GES, il en représente néanmoins l'un des principaux leviers.

En ce sens, le premier considérant de la directive 2009/28/CE précitée relève que « *la maîtrise de la consommation énergétique européenne et l'augmentation de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables constituent, avec les économies d'énergie et une efficacité énergétique accrue, des éléments importants du paquet de mesures requises afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de se conformer au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique, ainsi qu'aux autres engagements pris au niveau communautaire et international en vue d'une diminution des émissions des gaz à effet de serre au-delà de 2012* » (soulignement ajouté).

De même, la Synthèse de la Programmation pluriannuelle de l'énergie retient que :

« En fixant des priorités d'action claires, et en particulier en fixant de nouveaux objectifs de développement des énergies renouvelables (électriques, chaleur, biogaz, biocarburants), la PPE [...] préservera la santé humaine et l'environnement en luttant contre l'effet de serre et en améliorant la qualité de l'air [...].

Pour atteindre ces objectifs, la PPE s'inscrit dans le droit fil de la stratégie nationale bas carbone en visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle vise également la diversification du mix énergétique et le développement des énergies renouvelables dans le domaine électrique, de la chaleur ou bien encore des transports.

*Ce projet inscrit pleinement la France dans la construction d'une Europe de l'énergie et dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat » (**Production n° 18**, p. 12 ; soulignement ajouté).*

Dans le même sens, un rapport de RTE, relatif au « Bilan électrique 2019 », souligne que :

« La production d'origine renouvelable, qui a un coût variable nul, vient généralement se substituer à des moyens de production d'origine thermique à combustible fossile, plus coûteux et fortement émetteurs de CO₂ comme les centrales au charbon. [...] La progression de la production d'origine renouvelable en France vient donc contribuer à un effort collectif, et notamment européen, de baisse des émissions de CO₂. On estime que les énergies renouvelables en France permettent d'éviter 5 millions de tonnes de CO₂ en France et 15 millions de tonnes en Europe (hors France) » (RTE, « Bilan électrique 2019 », janvier 2020, p. 57¹ ; soulignement ajouté).

¹ Disponible sur : https://bilan-electrique-2019.rte-france.com/wp-content/uploads/2020/02/pdf_BE2019.pdf.

Enfin, selon l'ancienne Ministre de la transition écologique et solidaire, Élisabeth Borne, « *le développement des énergies renouvelables électriques [...] participe à la diversification du mix électrique français et à la lutte contre le changement climatique* » (Ministère de la transition écologique, « Électricité : baisse de 6 % des émissions françaises de CO2 en 2019 », 26 février 2020²).

Ce qui suffit au rejet de la critique adverse.

13.

Enfin, le Ministre de la transition écologique et solidaire relève que « *le délai imparti pour atteindre les objectifs fixés en matière d'énergies renouvelables n'[est] pas expiré* », de sorte qu'« *aucune méconnaissance de la directive ne [pourrait] être invoquée* » (mémoire en défense, p. 7).

Un tel argument ne saurait prospérer.

² Disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/electricite-baisse-6-des-emissions-francaises-co2-en-2019>.

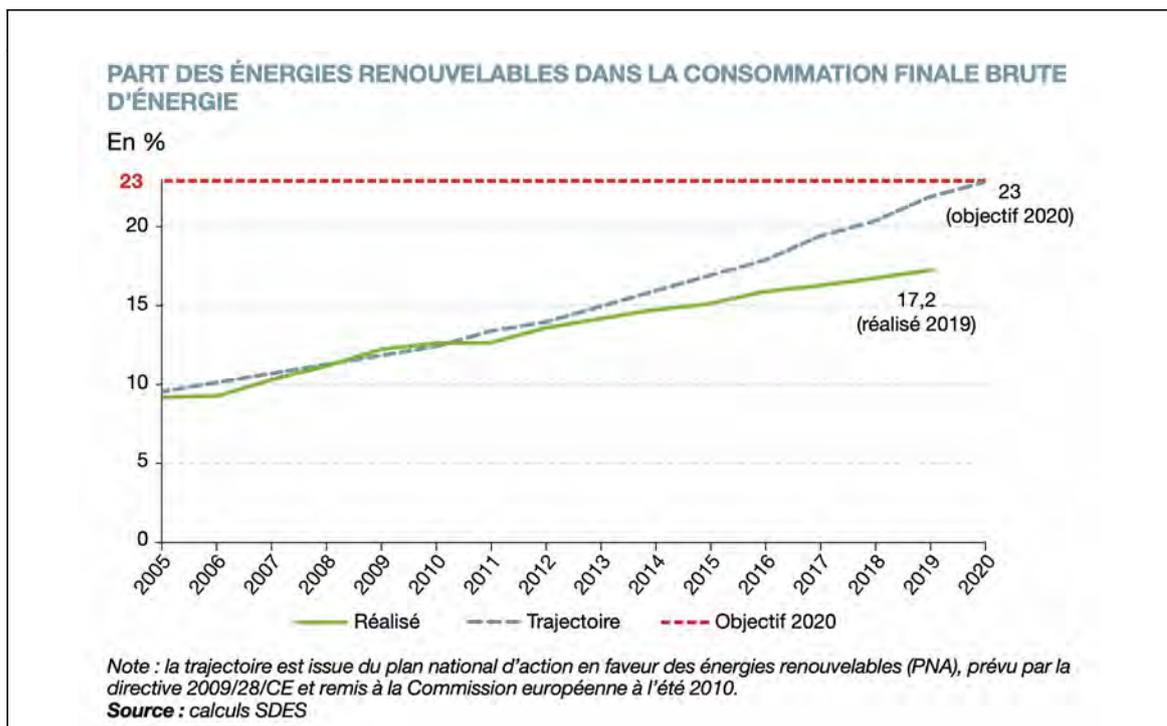
14.

En effet, force est de constater que la France s'éloigne systématiquement, depuis 2013, de l'ensemble de ses objectifs annuels – lesquels avaient été définis pour correspondre à une trajectoire linéaire, permettant d'atteindre la part de 23 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2020.

Plus encore, il est établi que l'écart est désormais trop important pour pouvoir être comblé.

En ce sens, l'IDDRI constatait, en octobre 2018, que « *si le développement des énergies renouvelables (ENR) s'est poursuivi de manière régulière ces dernières années, le retard accumulé vis-à-vis de la trajectoire de référence semble désormais trop important pour atteindre la cible de 23 % d'ENR dans la consommation finale brute d'énergie en 2020* » (**Production n° 13**, p. 7).

Les données les plus récentes confirment cette analyse. Ainsi, pour les années 2018 et 2019, de nouveaux écarts ont été constatés entre les valeurs cibles pour atteindre la trajectoire et les performances effectivement réalisées, rendant illusoire le respect de l'objectif de 23 % en 2020 :



(**Productions n° 38**, p. 15 et **39**, p. 1).

En définitive, au regard du retard accumulé chaque année, de la proximité de l'échéance et de l'inertie du marché français de l'électricité, il ne fait aucun doute que l'objectif de 23 % sera immanquablement méconnu, d'au moins 5 points, à la fin de l'année 2020.

Au demeurant, force est de constater que l'État français a d'ores et déjà méconnu les obligations issues de la directive 2009/28/CE laquelle prévoyait, en son article 3§2, que les

États membres devaient, au-delà du respect de l'objectif final, « [mettre] *en place des mesures conçues de manière efficace pour garantir que leur part d'énergie produite à partir de sources renouvelables est au moins égale à celle prévue dans la trajectoire indicative établie dans l'annexe I, partie B* ».

La critique adverse est donc infondée.

15.

Et c'est en vain que le Ministre de la transition écologique et solidaire croit pouvoir soutenir, pour s'exonérer du respect de ses obligations, que « *la directive ne prévoit pas de mesure particulière dans le cas où les objectifs nationaux ne seraient pas atteints* » (mémoire en défense, p. 7).

En effet, contrairement à ce que soutient le Ministre, la directive 2009/28/CE prévoit, en son article 4§4, une mesure particulière en cas de méconnaissance de la trajectoire indicative. Aux termes de cet article :

« Un État membre dont la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables tombe en dessous de la trajectoire indicative, dans la période de deux ans immédiatement antérieure établie à l'annexe I, partie B, présente un plan d'action national modifié en matière d'énergies renouvelables à la Commission, au plus tard le 30 juin de l'année suivante, indiquant les mesures proportionnées qu'il compte prendre pour satisfaire, selon un calendrier raisonnable, à la trajectoire indicative de l'annexe I, partie B. [...] ».

En tout état de cause, le caractère normatif et contraignant d'une disposition ne saurait être conditionné à la seule existence d'une sanction.

Ainsi, au cas présent, le caractère normatif de l'objectif assigné à la France en matière de développement des énergies renouvelables découle de la terminologie utilisée par la directive 2009/28/CE et, notamment, de l'intitulé de son article 3 – « *Objectifs contraignants nationaux globaux et mesures concernant l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables* » (soulignement

ajouté) – et de l'utilisation, dans cet article, du présent de l'indicatif, qui confère une valeur obligatoire au dispositif. Il est ainsi prévu que :

« 1. Chaque État membre veille à ce que la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables, calculée conformément aux articles 5 à 11, dans sa consommation finale d'énergie en 2020 corresponde au minimum à son objectif national global en ce qui concerne la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables pour l'année 2020, comme le prévoit le tableau figurant dans la partie A de l'annexe I, troisième colonne. Ces objectifs contraignants nationaux globaux sont cohérents avec l'objectif d'une part d'au moins 20 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de la Communauté d'ici à 2020. Pour faciliter la réalisation des objectifs visés dans le présent article, chaque État membre promeut et encourage l'efficacité énergétique et les économies d'énergie.

2. Les États membres mettent en place des mesures conçues de manière efficace pour garantir que leur part d'énergie produite à partir de sources renouvelables est au moins égale à celle prévue dans la trajectoire indicative établie dans l'annexe I, partie B » (soulignement ajouté).

Partant, cet objectif – contraignant – constitue une obligation de résultat (en ce sens, et par extension, voir : CJUE, 19 novembre 2014, *ClientEarth*, aff. C-404/13), dont la méconnaissance engage la responsabilité de l'État.

Le rejet de l'argumentation du Ministre s'en infère.

I.B.3 Sur les objectifs en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique

16.

Le Ministre de la transition écologique et solidaire prétend que le moyen tiré de la méconnaissance de la directive 2012/27/UE devrait, à son tour, être écarté.

Toutefois, les arguments développés ne sauraient convaincre.

17.

D'abord, le Ministre de la transition écologique et solidaire soutient, une nouvelle fois, que « la directive [ayant] fait l'objet d'une transposition en droit interne, [les requérantes ne sauraient] utilement se prévaloir de sa violation, sauf à démontrer, ce qu'elles ne [feraient] pas, que celle-ci n'aurait pas été correctement transposée » (mémoire en défense, p. 7).

Sur ce point, les requérantes se borneront à rappeler que l'adoption de mesures de transposition ne saurait faire obstacle à la reconnaissance de la responsabilité de l'État, sur le fondement des fautes qu'il commet en n'appliquant pas correctement les actes nationaux de transposition (voir *supra*).

Or, la méconnaissance des objectifs assignés à l'État en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique – sur laquelle les requérantes se sont déjà amplement expliquées (mémoire complémentaire, p. 60 et suiv.) – traduit l'insuffisance des mesures adoptées en la matière au regard de ses obligations, prévues tant par le droit interne – et, notamment, l'article 2 du décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 – que par le droit de l'Union européenne – et, précisément, les articles 1 et 3 de la Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE.

Partant, la non-atteinte de ces objectifs traduit une méconnaissance de l'article 2 du décret PPE du 27 octobre 2016, mais également des articles 1 et 3 de la Directive 2012/27/UE précitée, constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État.

La critique sera donc écartée.

18.

Ensuite, le Ministre de la transition écologique et solidaire prétend que ce serait « à nouveau à tort que [les requérantes] instaure[raient] un lien mécanique entre la question de l'efficacité énergétique et celle de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui dépend[rait] d'une multiplicité d'autres facteurs » (mémoire en défense, p. 8).

À nouveau, la critique ne saurait convaincre.

19.

Là encore, s'il est évident que la réduction des émissions de GES dépend de plusieurs facteurs, il n'en demeure pas moins que le développement de l'efficacité énergétique en constitue – à l'instar du développement des énergies renouvelables –, l'un des principaux.

C'est ainsi que le préambule de la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, dite « Partage de l'effort », indique que :

« (1) L'objectif ultime de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 94/69/CE du Conseil, consiste à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.

(2) Selon l'avis de la Communauté, tel que l'a exprimé en particulier le Conseil européen de mars 2007, cet objectif ne pourra être atteint que si la température mondiale annuelle moyenne à la surface du globe n'augmente pas de plus de 2 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, ce qui suppose de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'au moins 50 % d'ici à 2050 par rapport à leurs niveaux de 1990. [...]

(4) Le Conseil européen de mars 2007 a souligné que la Communauté est déterminée à faire de l'Europe une économie à haute efficacité énergétique et à faible taux d'émission de gaz à effet de serre et a décidé que, jusqu'à la conclusion d'un accord mondial global pour l'après-2012 et sans préjudice de la position qu'elle adoptera dans les négociations internationales, la Communauté prend de manière indépendante l'engagement ferme de réduire d'ici à 2020 ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport à 1990.

(5) L'amélioration de l'efficacité énergétique constitue un élément essentiel pour les États membres afin de satisfaire aux exigences énoncées dans la présente décision. Dans ce contexte, la Commission devrait suivre de près les progrès accomplis dans le cadre de l'objectif de réduction de la consommation d'énergie de 20 % d'ici à 2020, et proposer des mesures supplémentaires si les progrès sont insuffisants » (soulignement ajouté).

Dans certains secteurs, l'amélioration de l'efficacité énergétique est même identifiée comme le principal levier permettant de parvenir à la réduction des émissions de GES.

Ainsi, la SNBC relève que, dans le domaine des transports, « *l'efficacité énergétique et la réduction de l'intensité carbone des vecteurs énergétiques utilisés dans les transports représenteront l'essentiel des gains de GES évités* » (**Production n° 17**, p. 58).

De même, s'agissant du secteur du bâtiment, elle retient que, « *compte tenu de la part toujours prédominante du chauffage dans la consommation d'énergie du secteur aujourd'hui et du renforcement très important des exigences de performance pour les bâtiments neufs, la consommation d'énergie pour le chauffage des bâtiments existants constitue le plus grand gisement de réduction des émissions de GES du secteur* » (**Production n° 17**, p. 63).

Partant, des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules et des bâtiments ont été intégrées dans le scénario de référence construit pour permettre à la France d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES fixés par la SNBC (**Production n° 17**, pp. 18-21).

L'argument adverse sera donc écarté.

20.

En outre, le Ministre de la transition écologique et solidaire persiste à soutenir qu'« *aucune méconnaissance de [la directive] ne saurait être retenue* », dès lors que « *le délai imparti pour atteindre les objectifs posés par [cette] directive [...] n'est [...] pas expiré* », que « *de nombreux dispositifs [auraient] été mis en place* » et que « *les trajectoires prises en vue d'atteindre [les] objectifs [seraient] satisfaisantes* » (mémoire en défense, p. 8).

Ce n'est pas sérieux.

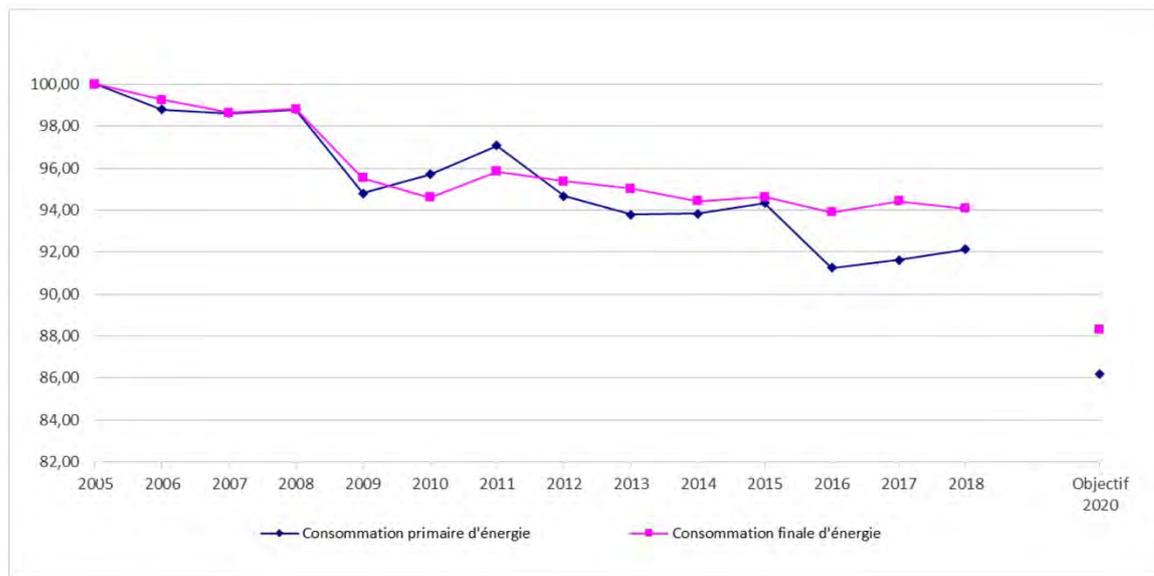
Et pour cause : les services de l'État eux-mêmes reconnaissent que l'objectif européen à 2020 ne sera pas respecté.

Ainsi la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie, adoptée par le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020, précise-t-elle, sans aucune ambiguïté, que :

« Si la France s'inscrit globalement dans un mouvement de réduction de sa consommation énergétique finale, le rythme actuel est insuffisant pour atteindre l'objectif à 2020 de la directive efficacité énergétique. Le scénario de référence indique que l'objectif pour 2020 ne serait atteint qu'en 2023. L'atteinte des objectifs pour 2020 nécessiterait une montée en puissance rapide des mesures engagées ou nouvelles » (**Production n° 40**, p. 25 et suiv. ; soulignement ajouté).

Et contrairement à ce que le Ministre tente de faire accroire, il suffit d'observer le rapport produit, en juin 2020, par les autorités françaises en application des articles 24.1 et 24.2 de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à

l'efficacité énergétique, pour constater que la trajectoire est loin d'être satisfaisante et traduit, au contraire, le non-respect manifeste des objectifs fixés (**Production n° 41**, p. 7) :



L'argument sera écarté.

21.

Enfin, c'est en vain que le Ministre de la transition écologique et solidaire croit pouvoir se prévaloir de ce que la directive 2012/27/UE « ne [prévoit] aucune mesure particulière pour le cas où les objectifs nationaux ne seraient pas atteints » (mémoire en défense, p. 8).

En effet, quand bien même l'objectif d'amélioration de l'efficacité énergétique que s'est fixée la France en application de l'article 3 de la directive 2012/27/UE n'est pas accompagné de mesures contraignantes, cela ne saurait justifier que l'État soit libéré de l'obligation d'atteindre ledit objectif, sauf à priver la directive de tout effet.

Et si le Ministre prétend que « la France accélère[rait] ses efforts en matière d'économies d'énergie afin de se donner les moyens d'atteindre ses objectifs européens en matière d'efficacité énergétique » (mémoire en défense, p. 8), il ne produit aucun élément probant à l'appui de cette affirmation.

Bien au contraire, le simple constat du non-respect des engagements que l'État s'est lui-même fixé atteste de la violation de ses engagements au titre de la directive 2012/27/UE, qui participe à la méconnaissance de son obligation générale de lutte contre le changement climatique.

Le rejet de la critique adverse s'en infère.

I.C Sur les obligations résultant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

22.

En réponse à l'argumentation des organisations requérantes tirée de la méconnaissance de l'obligation conventionnelle de lutte contre le changement climatique, le Ministre de la transition écologique et solidaire se borne à faire valoir que « *la France se [serait] dotée d'un important corpus législatif et réglementaire pour organiser la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre* ».

A la suivre, ce « *corpus, constituant un ensemble de politiques publiques impliquant une multiplicité d'acteurs* » serait suffisant pour assurer le respect des obligations découlant des articles 2 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (mémoire en défense, p. 4).

Rien n'est plus faux.

23.

En droit, la Cour européenne des droits de l'homme retient, de longue date, que « *la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs* » (Cour EDH, 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, aff. n° 6289/73, § 24).

Ainsi, le respect des obligations découlant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales suppose que l'État mette en place un cadre législatif et réglementaire efficace, permettant de garantir l'effectivité de la protection des droits reconnus par la Convention.

Et tel que le relève la doctrine, cette exigence d'effectivité constitue « *la marque distinctive – et novatrice – du droit européen des droits de l'homme* » (« L'office du juge. – Une exigence d'effectivité des droits garantis », Sénat, colloque, 29 et 30 sept. 2006).

24.

Ainsi la Cour européenne a-t-elle affirmé, à plusieurs reprises, que les États étaient soumis à des obligations positives, ayant pour objectif d'assurer l'effectivité de la Convention.

En particulier, dans l'arrêt « *Öneryildiz c. Turquie* » du 30 novembre 2004, la Cour a retenu que « *l'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie au sens de l'article 2 [...] implique avant tout pour les États le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie* », avant de préciser que cette obligation « *s'applique sans conteste dans le domaine spécifique des activités dangereuses, où il faut, de surcroît, réserver une place singulière à une réglementation adaptée aux particularités de l'activité en jeu notamment au niveau du risque qui pourrait en résulter pour la vie humaine* » (Cour EDH, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c. Turquie*, aff. n° 48939/99, § 89 et suiv.).

De même, la Cour a pu juger, s'agissant du droit au respect de la vie familiale, que la protection garantie par l'article 8 de la Convention revêt deux aspects : d'une part, elle implique que « *l'État ne peut s'immiscer dans l'exercice de ce droit* » et vise à « *prémunir*

l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics » ; d'autre part, « à cet engagement plutôt négatif, peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un "respect" effectif de la vie familiale » (Cour EDH, *Marckx c. Belgique*, aff. n° 6833/74, § 31).

Plus récemment, elle a considéré, dans une affaire « *Di Sarno et autres c. Italie* », que :

« 104. La Cour rappelle que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à leur vie privée et familiale [...].

105. Par ailleurs, elle souligne que l'article 8 ne se borne pas à astreindre l'État à s'abstenir d'ingérences arbitraires : à cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée. En tout état de cause, que l'on aborde la question sous l'angle de l'obligation positive de l'État d'adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits de l'individu en vertu du premier paragraphe de l'article 8 ou sous celui d'une ingérence d'une autorité publique, à justifier selon le second paragraphe, les principes applicables sont assez voisins [...] » (Cour EDH, 10 janvier 2012, *Di Sarno et autres c. Italie*, aff. n° 30765/08 ; voir également : Cour EDH, 9 juin 2005, *Fadeïeva contre Russie*, aff. n° 55723/00, § 128).

Et dans le cadre de ses obligations positives, la Cour retient, notamment, que l'État est tenu de prendre des mesures opérationnelles préventives pour protéger les individus dont la vie est menacée (voir, par exemple : Cour EDH, 28 septembre 1998, *Osman c. Royaume-Uni*, aff. n° 87/1997/871/1083, § 115).

Au regard de cette jurisprudence, il apparaît que « *la marge d'appréciation de l'État [...] est en principe étendue dans le domaine de la politique environnementale, [mais est nécessairement] restreinte dès lors qu'un problème environnemental ayant des impacts potentiels sur la santé est connu depuis longtemps, et que des mesures efficaces tardent à être adoptées par l'État* » (O. de SCHUTTER, « Changements climatiques, droits humains : l'affaire Urgenda », RTDH, n° 12, 2020, p. 592 et suiv.).

En définitive, les obligations positives qui découlent des articles 2 et 8 de la CEDH impliquent, certes, l'adoption d'un cadre juridique, mais supposent, surtout, que ce cadre soit efficace et permette d'assurer la protection effective des droits protégés par la Convention.

Et le respect de cette exigence doit être apprécié, notamment, au regard de la gravité du danger et de l'exposition de la population au risque considéré.

25.

Pour être complet, il est précisé que raisonnement a été transposé au risque climatique par les organes de surveillance des « Pactes onusiens »³, et par la Cour Suprême des Pays-Bas, dans l'affaire « *Urgenda* ».

Ainsi cette Cour a-t-elle jugé que :

« L'obligation de prendre des mesures appropriées en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH signifie également que les États sont tenus de prendre des mesures préventives contre le danger, même s'il n'est pas certain que le danger se matérialisera. Cette obligation est conforme au principe de précaution. S'il est clair que le risque réel et immédiat [...] existe, les États ont l'obligation, sans qu'une marge d'appréciation ne leur soit accordée, de prendre des mesures appropriées. Les États ont le pouvoir discrétionnaire de choisir les mesures à prendre, même si celles-ci doivent être raisonnables et appropriées. L'obligation de prendre des mesures appropriées en cas de danger imminent, prévue par les articles 2 et 8 de la CEDH, peut comprendre à la fois des mesures dites de mitigation (mesures visant à empêcher le danger de se matérialiser) et des mesures d'adaptation (mesures visant à amortir ou à atténuer ses effets). Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les mesures appropriées dans un cas donné dépendent des circonstances de l'affaire.

[...] En outre, la Cour peut évaluer si l'État respecte son obligation, en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH, de faire preuve de diligence raisonnable et de mener une politique appropriée et cohérente ("bonne gouvernance") à l'égard de la menace d'un changement climatique dangereux [...].

Cette obligation implique que l'État doit, dans certaines circonstances, justifier de manière appropriée que sa politique répond aux exigences à fixer, c'est-à-dire qu'il poursuit une politique qui reste au-dessus de la limite inférieure de sa "part équitable". [...]

*[Enfin, l'État ne saurait invoquer la multiplicité des émetteurs d'émissions et des acteurs en présence pour se décharger de son obligation. En effet,] la Cour estime que, s'agissant du risque de changement de climat, les articles 2 et 8 de la CEDH doivent être interprétés de telle manière qu'ils obligent les États à prendre "leur part" pour contrer ce danger » (Cour suprême des Pays-Bas, 20 décembre 2019, *Urgenda c. Pays-Bas*, C/09/456689/ HA ZA 19/00135⁴).*

³ Dans sa communication n° 2728/2016, « *Ioane Teitiota c. Nouvelle Zélande* », le Comité des droits de l'homme – bien que n'ayant finalement pas donné raison au requérant – a reconnu, pour la première fois, que les effets du changement climatique peuvent exposer les individus à la violation des droits qui leur sont reconnus par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et, notamment, le droit à la vie (CDH, 24 octobre 2019, CCPR/C/127/D/2728/2016 ; disponible, en anglais, sur : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/127/D/2728/2016&Lang=en ; L. IMBERT, « Premiers éclaircissements sur la protection internationale des « migrants climatiques », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, 4 mai 2020 : <http://journals.openedition.org/revdh/9262> ; voir également : *Joint Statement on Human Rights and Climate Change*, 16 septembre 2019, disponible sur : <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E>).

⁴ Disponible sur : https://equal-academy.eu/uploads/resources_files/URGENDA_ARRET_COUR_SUPREME_PB_201219.pdf (traduction libre).

26.

Au cas présent, contrairement à ce que soutient le Ministre de la transition écologique et solidaire, la carence de l'État est bien établie s'agissant de la protection des droits résultant des articles 2 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En effet, les risques liés au changement climatique sont connus de longue date, et leur gravité ne fait désormais aucun doute (**Productions n° 42 et 43**).

De même, la gravité du danger – notamment sanitaire – pesant sur la population française, particulièrement exposée aux risques climatiques, est de mieux en mieux documentée.

A cet égard, un rapport du Commissariat général au développement durable a récemment relevé que, si la « *mortalité liée aux risques naturels majeurs d'origine climatique [demeure] modeste en France, [...] le nombre d'événements naturels dommageables pour la population, les biens et l'environnement est [néanmoins] susceptible de s'accroître* » dans le contexte du changement climatique. De sorte que « *les risques climatiques concernent potentiellement six Français sur dix* » (**Production n° 44**).

De même, plusieurs études récentes ont confirmé les risques liés au changement climatique pour la santé des personnes vulnérables – et, notamment, les enfants⁵ –, déjà connus des autorités françaises depuis une douzaine d'années (voir, par exemple : « Les effets qualitatifs du changement climatique sur la santé en France », Rapport de groupe interministériel, avril 2008⁶).

Or, la prise en compte et la prévention de ces risques demeurent largement sous-estimées par les politiques publiques et les instruments juridiques adoptés par l'État (en ce sens, voir : C. COURNIL, « L'appréhension juridique des risques sanitaires liés au changement climatique », R.J.E., numéro spécial « Atteintes à l'environnement et santé : approches juridiques et enjeux transdisciplinaires », 2020, pp. 171-188).

En 2013, déjà, le rapport d'évaluation du Haut Conseil de la santé publique recommandait ainsi que l'anticipation des impacts sanitaires des événements liés au changement climatique puisse constituer un axe transversal fort du troisième Plan national Santé-Environnement (PNSE), en vue d'orienter la recherche et les politiques publiques vers une approche globale du risque⁷.

En 2018, le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales a toutefois souligné la faiblesse de la prise en compte, dans les PNSE successifs, des enjeux « santé » liés aux événements météorologiques extrêmes, ainsi que le manque de préparation au changement climatique⁸.

⁵ N. WATTS et autres, « The 2019 report of The Lancet Countdown on health and climate change: ensuring that the health of a child born today is not defined by a changing climate », The Lancet, nov. 2019, disponible sur : [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)32596-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)32596-6/fulltext).

⁶ Disponible sur : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_changt_climatique_et_sante_France.pdf.

⁷ HCSP, « Évaluation du deuxième Plan national Santé-environnement », septembre 2013, p. 178 ; disponible sur : <https://www.hcsp.fr/Explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=375>.

Et le futur PNSE, qui devait corriger ces lacunes, n'a toujours pas été adopté par l'État pour la période 2020-2024, quand bien même la menace sanitaire qui pèse sur la population française à raison du changement climatique n'a jamais été aussi bien documentée.

En toute hypothèse, ces données – brièvement exposées – confirment l'urgence de la situation, et justifient d'autant plus que les pouvoirs publics mettent en œuvre un cadre législatif et réglementaire efficace en matière d'atténuation et d'adaptation aux effets du changement climatique, en vue de garantir l'effectivité des droits garantis par la Convention européenne.

27.

À cet égard, le seul argument du nombre ou de l'importance du « *corpus législatif et réglementaire* » – sur lequel se repose le Ministre de la transition écologique et solidaire (mémoire en défense, p. 4) –, ne saurait évidemment suffire à démontrer l'efficacité et l'effectivité des mesures adoptées.

Partant, si l'association requérante ne conteste pas l'existence d'un cadre juridique et d'un « *important corpus législatif et réglementaire* », elle observe néanmoins que celui-ci se révèle largement inefficace, compte tenu, notamment, de l'insuffisance des moyens – humains, juridiques et matériels – mis en œuvre par les autorités administratives compétentes en matière d'atténuation (i) et d'adaptation (ii) au changement climatique.

28.

(i) Sur l'inefficacité du cadre juridique en matière d'atténuation du changement climatique

D'abord, s'agissant des mesures visant à atténuer le risque climatique, force est de constater que les mesures adoptées par l'État se révèlent manifestement inadéquates pour lui permettre de remplir les objectifs de réduction des émissions de GES résultant de ses engagements nationaux, européens et internationaux.

En particulier, cette inadéquation se traduit par le dépassement constant des trajectoires de réduction d'émissions, élaborées par les autorités administratives en vue de satisfaire les objectifs fixés par le législateur.

En ce sens, le Haut Conseil pour le Climat a constaté, dans son rapport annuel pour 2020, que :

« Au [regard] des données préliminaires 2019, les émissions françaises connaissent une légère décroissance de 2018 à 2019 du même ordre de grandeur que celle des années précédentes (-1,1 % par an en moyenne entre 2015 et 2018).

⁸ IGAS, « Évaluation du troisième plan national santé environnement et préparation de l'élaboration du plan suivant », Rapport n° 2017-176R, déc. 2018, p. 14 et suiv. ; disponible sur : http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2017-176R_.pdf.

La France n'est toujours pas sur la trajectoire qu'elle s'est donnée vers la neutralité carbone et s'en éloigne.

[...] La dynamique de réduction des émissions doit être accélérée sur la période du deuxième budget carbone. Selon les données préliminaires produites par le Citepa, hors UTCATF, les émissions ont baissé de 0,9 % en 2019 par rapport à 2018. C'est bien au-dessous de la décroissance attendue de 1,5 % par an (en moyenne) sur le deuxième budget carbone (2019-2023), et 3,5 fois moins que celle attendue de 3,2 % par an dès 2025.

[...] Le premier budget carbone n'a pas été respecté, ni globalement ni sectoriellement pour les quatre principaux secteurs qui représentent plus de 85 % des émissions. Le report du déficit de la SNBC1 sur la SNBC 2 souligne l'importance de l'effort à produire dans les cinq prochaines années.

L'effort n'est pas suffisamment engagé. Au vu des données préliminaires 2019, la réduction des émissions doit être accélérée pour respecter le deuxième budget carbone fixé par la SNBC2 » (Haut Conseil pour le Climat, « Redresser le cap, relancer la transition », Rapport annuel 2020, juillet 2020, p. 20 et suiv.⁹).

Or, comme le relève le Haut Conseil pour le Climat, ces insuffisances sont, pour partie, imputables aux autorités administratives elles-mêmes, compte tenu notamment du défaut d'homogénéité des outils de calcul des émissions de GES, de l'insuffisance des dispositifs d'évaluation et de suivi des mesures mises en œuvre, et du manque d'harmonisation de l'action des collectivités territoriales et des objectifs climatiques territoriaux (en ce sens : *idem*, pp. 12, 65, 70).

29.

(ii) Sur l'inefficacité du cadre juridique en matière d'adaptation au changement climatique

Ensuite, s'agissant de la politique d'adaptation au changement climatique – sur laquelle les requérantes se sont amplement expliquées dans leurs précédentes écritures, sans que cela n'appelle de réponse de la part du Ministre de la transition écologique et solidaire (mémoire complémentaire, pp. 50-53 et pp. 73-75) –, les autorités administratives n'ont pas davantage mis en œuvre de mesures suffisamment efficaces pour permettre la satisfaction de leurs obligations.

A cet égard, un rapport d'information présenté au Sénat en mai 2019 insiste sur l'insuffisance des politiques et des moyens mis en œuvre en la matière.

Ainsi, il relève notamment que « les politiques d'adaptation restent [...] très diversement appropriées par les acteurs », que « la mobilisation effective sur les enjeux d'adaptation est encore limitée à quelques services et opérateurs de l'État, au monde scientifique, ainsi qu'à quelques collectivités territoriales et acteurs économiques pionniers », et que « la dynamique d'appropriation des enjeux d'adaptation demeure embryonnaire pour la plus grande majorité

⁹ Disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2020/>.

des collectivités territoriales et des filières économiques ». Plus spécifiquement, il regrette que le PNACC 2 ne comprenne aucun « *élément de chiffrage financier, ni même d'indication méthodologique sur lesquels s'appuyer pour construire une estimation des besoins liés au déploiement des politiques d'adaptation* » et qu'aucun acteur ne soit « *en mesure de présenter une vision globale de ce à quoi devrait ressembler financement des politiques d'adaptation* ».

Partant, ce rapport souligne « *la nécessité d'envoyer sans tarder un signal politique fort sur le caractère prioritaire de l'adaptation* » et d'inscrire « *enfin ce thème primordial au cœur du débat public* », en vue « *d'examiner de façon cohérente tous les aspects d'un sujet foncièrement transversal mais trop souvent appréhendé de manière sectorielle* ».

Puis, s'agissant des « *freins liés aux mécanismes de gouvernance et de financement des politiques climatiques* », il observe que « *le rôle d'accompagnement technique et financier du niveau central doit être fortement amplifié, notamment à travers un investissement beaucoup plus massif de l'État pour soutenir la connaissance et l'expertise scientifique* ».

Enfin, sur « *l'enjeu du financement des politiques d'adaptation* », il constate qu'il est « *temps désormais de poser clairement la question de la quantification des besoins et de l'identification des sources et des canaux de financement* », et souligne qu'il est « *urgent* » de prévoir « *un accompagnement financier fort, mobilisant tous les leviers disponibles (dotations de l'État, contrats de plan État-régions, moyens des agences de l'eau et fonds européens* » pour soutenir les collectivités (R. DANTEC et J.-Y. ROUX, « Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée », Rapport d'information n° 511, fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective, 16 mai 2019).

30.

En définitive, le cadre juridique adopté par l'État se révèle largement inadéquat pour assurer, de façon effective, l'atténuation des risques et l'adaptation au changement climatique, en dépit des risques et des dangers résultant de ce phénomène, et de la perception qu'en ont les citoyens (**Production n° 45¹⁰**).

Par conséquent, compte tenu de la menace que représente le changement climatique pour la vie, la santé et la vie privée et familiale des individus, l'ineffectivité et l'inefficacité des mesures adoptées par l'État constituent un manquement à ses obligations positives, résultant des articles 2 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'argumentation adverse sera donc écartée.

I.C Sur les obligations résultant du droit national

¹⁰ A cet égard, l'Affaire du Siècle a collecté près de 20 000 témoignages de citoyens, faisant état de leur perception du changement climatique, dont un échantillon figure en Production n° 45.

I.C.1 Sur l'obligation générale de lutte contre le changement climatique résultant de la Charte de l'environnement

31.

En premier lieu, le Ministre de la transition écologique et solidaire prétend que les requérantes se prévaudraient d'une « *méconnaissance [directe] des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement* ».

Or, à le suivre, « *la conformité [à la Charte] de dispositions législatives [...], ou de l'absence de telles dispositions, ne [pourrait] être contestée devant le juge administratif en dehors de la procédure prévue à l'article 61-1 de la Constitution* ». Et il n'appartiendrait au juge que de « *vérifier si les mesures prises pour l'application de la loi n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe* ».

Par suite, dès lors qu'« *aucune question prioritaire de constitutionnalité n'[aurait] été présentée par [les requérantes] pour mettre en cause une carence du législateur* », et que celles-ci « *ne met[traient] en cause aucune mesure réglementaire d'application de la loi par rapport aux articles précités de la Charte de l'environnement* », le moyen serait « *inopérant* » (mémoire en défense, p. 9).

Mais cette interprétation procède d'une lecture erronée – si non orientée – de l'argumentation développée par les requérantes.

En effet, il suffit de se reporter au mémoire complémentaire produit par les requérantes (mémoire complémentaire, p. 17 et suiv. et p. 53 et suiv.) pour constater que ces dernières ne se prévalaient pas d'une violation directe des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement, mais invitaient le juge à déduire des travaux préparatoires de la Charte, de l'interprétation systémique de ses dispositions et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, une obligation générale de lutte contre le changement climatique, directement invocable devant le juge administratif opposable aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence.

La critique sera donc écartée.

32.

En tout état de cause, à supposer que les requérantes entendent se prévaloir d'une violation directe des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement – ce qui n'est pas – force serait de constater que, si le Conseil d'État a rigoureusement encadré les conditions de l'invocabilité directe de ces articles à l'encontre des autorités administratives, le législateur a, pour sa part, investi les autorités administratives d'un important pouvoir discrétionnaire en matière de lutte contre le changement climatique.

Or, il est de jurisprudence constante que l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement est directement opposable aux autorités administratives pour l'examen des mesures administratives qui ne se bornent pas à « *tirer les conséquences nécessaires* » de la loi (CE, 26 février 2014, *Association Ban Asbestos France*, req. n° 351514, Rec. T. p. 752 et 871).

Une solution similaire trouve à s'appliquer s'agissant de son article 3, les autorités administratives étant tenues « *de déterminer, dans le respect des principes énoncés à l'article 3, les modalités de la mise en œuvre des dispositions de cet article* » (CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, req. n° 344522, Rec. p. 192).

Ceci posé, force est de relever que, dans le cadre des politiques publiques relatives à la lutte contre le changement climatique, les autorités administratives sont placées par le législateur dans une position particulière.

En effet, les différentes lois intervenues pour organiser la transition énergétique – depuis la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, jusqu'à la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités – fixent des objectifs à l'action de l'État, et laissent au pouvoir exécutif une importante marge de manœuvre dans la détermination des moyens, des leviers et des mesures de contrôle.

En matière de lutte contre le changement climatique, les autorités administratives ne se bornent donc pas à « *tirer les conséquences nécessaires de la loi* », mais élaborent des politiques publiques et choisissent les moyens qu'elles jugent pertinents pour concrétiser l'intention du législateur.

De sorte que l'invocabilité directe des dispositions de la Charte de l'environnement ne doit, dans ce contexte, pas être exclue.

À tous égards, le rejet de la critique adverse s'en infère.

33.

En deuxième lieu, le Ministre ne craint pas de soutenir que, « *contrairement à ce que soutient [les requérantes], il ne [pourrait] être déduit [des] articles [1 et 2 de la Charte] une obligation générale de lutte contre le changement climatique* », dès lors, notamment, que « *ni le Conseil constitutionnel, ni le Conseil d'État n'[auraient] affirmé un tel principe* » (mémoire en défense, p. 9).

Ce n'est pas sérieux.

34.

En effet, si le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État n'ont effectivement pas affirmé, explicitement, l'existence d'une obligation générale de lutte contre le changement climatique, leur silence ne saurait, pour autant, traduire l'inexistence d'une telle obligation.

A l'inverse, le raisonnement du Ministre apparaît pour le moins contradictoire.

D'une part, il fait fi de la compétence des juridictions pour enrichir ou amender les interprétations qu'elles livrent des normes de référence, à l'occasion des litiges dont elles sont saisies.

D'autre part, il conditionne l'existence d'une norme juridique à sa reconnaissance juridictionnelle, c'est-à-dire à son application par un tribunal.

35.

Du reste, ce raisonnement semble méconnaître les évolutions récentes de la jurisprudence administrative et constitutionnelle, relative à l'application de la Charte de l'environnement.

En particulier, le Conseil d'État a développé sa jurisprudence relative à l'invocabilité directe des dispositions de la Charte, en l'étendant du principe de précaution (voir : CE, Ass., 22 mars 2013, *Association coordination interrégionale Stop THT*, req. n° 342409, au Recueil) au principe de prévention (en ce sens, voir : CE, 9 juillet 2018, *Commune de Villiers-le-Bâcle et autres*, req. n° 410917 et 411030, mentionné dans les tables du recueil Lebon ; CE, 2 octobre 2018, *Association Observatoire du nucléaire*, req. n° 406243).

Surtout, le Conseil constitutionnel a récemment considéré, en se fondant sur une interprétation systémique de la Charte de l'environnement et de son préambule, que « *la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle* », autorisant le législateur à « *tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger* » (Cons. Const., 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]*, déc. n° 2019-823 QPC).

Or, ces interprétations de la valeur et de la portée de la protection accordée à l'environnement sont parfaitement compatibles avec la reconnaissance d'une obligation constitutionnelle de lutte contre le changement climatique, fondée sur la Charte de l'environnement.

36.

En tout état de cause, force est de constater que le Ministre n'apporte aucun élément d'analyse au soutien de son affirmation, permettant de démontrer que les interprétations proposées par les requérantes seraient non fondées, en droit.

37.

Enfin, le Ministre de la transition écologique prétend que l'obligation de lutte contre le changement climatique ne pourrait être retenue par le Tribunal de céans, dès lors que « *l'ajout d'une telle obligation au sein du bloc de constitutionnalité [serait] l'objet du premier article du projet de loi constitutionnelle pour un renouveau démocratique* ».

Il s'appuie, à cet égard, sur l'avis rendu par le Conseil d'État, qui traduirait, selon lui, l'absence de « *préexistence d'une obligation de lutte contre le changement climatique* » (mémoire en défense, p. 9).

L'argument ne saurait convaincre.

38.

D'une part, le défaut d'existence d'une norme juridique ne saurait être déduit du seul ajout d'une disposition au sein de la Constitution.

En effet, aucune règle ou principe constitutionnel n'interdit au constituant de préciser ou de réaffirmer dans la Constitution un principe qu'elle comporte déjà. Ainsi la révision de la constitution peut-elle être motivée par la volonté de tenir « *un lit de justice* » constitutionnelle (G. VEDEL, « Schengen et Maastricht (à propos de la décision n° 91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991) », R.F.D.A., 1992 p. 173), c'est-à-dire d'aiguiller, ou de réorienter, l'interprétation des normes constitutionnelles par l'ensemble des autorités de l'État.

Dès lors, la volonté du constituant d'inscrire « *l'action contre les changements climatiques* » à l'article 1^{er} de la Constitution pourrait tout aussi bien être interprétée comme visant à pallier le silence de la jurisprudence administrative et constitutionnelle.

Et ce d'autant plus que des auteurs ont, déjà, souligné l'inutilité de la constitutionnalisation, en démontrant que la Charte de l'environnement suffisait à fonder, en droit, l'obligation de lutter contre le changement climatique (en ce sens, voir : J. BETAILLE, « Inscrire le climat dans la Constitution : une fausse bonne idée pour de vrais problèmes », Droit de l'environnement, n° 266, mai 2018, pp. 130-131).

39.

D'autre part, contrairement à ce que soutient le Ministre, l'avis exprimé par le Conseil d'État dans le cadre de sa mission consultative ne traduit nullement l'absence de « *préexistence d'une obligation de lutte contre le changement climatique* ».

Ainsi, il suffit de se reporter à la lecture de cet avis pour constater que le Conseil d'État s'est davantage prononcé sur l'opportunité de la révision de la Constitution que sur l'analyse des normes déjà en vigueur.

De plus, cet avis précise que la modification envisagée « *prolonge* » – et donc renforce, plus qu'elle ne renouvelle – « *l'engagement de la France dans [le] domaine [de la préservation de l'environnement]* », tel que proclamé par la Charte de l'environnement (CE, avis sur un projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, 20 juin 2019, n° 397908). Ce faisant, le Conseil d'État a implicitement reconnu le lien entre, d'une part, changement climatique et protection de l'environnement et, d'autre part, obligation de lutter contre ledit changement et Charte de l'environnement.

La critique adverse sera donc écartée.

40.

Dans ces conditions, les requérantes sont, à tous égards, parfaitement fondées à soutenir que les autorités administratives ont failli, dans l'exercice de leurs compétences, à mettre en œuvre l'exigence de lutte contre le changement climatique qui découle, notamment des dispositions de la Charte de l'environnement.

Et si le Ministre tente de se prévaloir de ce que « *l'État [aurait] mis en œuvre un ensemble de politiques publiques* », cet ultime argument ne saurait convaincre.

Sur ce point, les requérantes rappellent que le pouvoir et la responsabilité dévolus aux autorités administratives en matière de lutte contre le changement climatique s'incarnent dans une diversité de plans, dont le contenu est largement déterminé par les autorités administratives elles-mêmes.

Toutefois, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence récente du Conseil d'État en matière de lutte contre la pollution de l'air – parfaitement transposable à la présente affaire –, il ne suffit pas les autorités de l'État élaborent des plans pour remplir leurs obligations. Pour ce faire, encore faut-il que ces plans permettent effectivement de ne pas dépasser ou, à tout le moins, de dépasser le moins longtemps possible, les objectifs assignés à l'action de l'État (CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre – France et autres*, req. n° 428409, au Recueil).

Or, au cas présent, les autorités administratives ont tardé, ou se sont abstenues, de mettre en œuvre les moyens prévus par ces différents plans pour éliminer ou, à tout le moins, limiter les dangers et les risques, pourtant établis, liés au changement climatique. Elles n'ont pas davantage mis en œuvre de dispositifs de suivi et d'évaluation, leur permettant de s'assurer de l'efficacité des mesures adoptées (mémoire complémentaire, p. 53 et suiv.).

Cette insuffisance des mesures, plans et stratégies adoptées – révélée, notamment, par le non-respect des objectifs assignés à l'État en matière de réduction des émissions de GES, de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique – atteste d'une carence des autorités administratives dans la mise en œuvre des objectifs fixés par le législateur.

Plus encore, le manque de réalisme des politiques publiques mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique – qui ne comportent pas de listes d'actions concrètes, mais se bornent, à leur tour, à prévoir des objectifs dont la satisfaction permettrait supposément d'atteindre ceux fixés par le législateur – traduit une violation manifeste des devoirs de vigilance et de prévention, qui pèsent sur l'ensemble des autorités de l'État dans la mise en œuvre des objectifs fixés par le législateur.

Le rejet de l'argument adverse s'impose.

I.C.2 *Sur l'obligation générale de lutte contre le changement climatique résultant du principe général du droit relatif au droit de vivre dans un système climatique soutenable*

41.

Aux termes de son mémoire complémentaire, les requérantes soutenaient que « *l'obligation de lutter contre le changement climatique s'appuie [également] sur un principe général du droit, portant sur le droit de vivre dans un système climatique soutenable* » qui, s'il « *n'a pas*

encore été explicitement reconnu par le droit français [...] résulte des "exigences de la conscience juridique du temps et [de] l'État de droit ».

A ce titre, elles faisaient notamment valoir que ce principe général du droit reposait, d'une part, sur « *la reconnaissance textuelle de l'interdépendance de la lutte contre le changement climatique et du développement durable des sociétés humaines* » et, d'autre part, sur « *la relation explicitement établie entre l'existence d'un climat soutenable et la [garantie] des droits de l'homme* » (mémoire complémentaire, p. 28 et suiv.).

42.

Pour toute réponse, le ministre de la transition écologique et solidaire se borne à faire valoir que « *la jurisprudence administrative n'a pas dégagé un tel principe* » (mémoire en défense, p. 10).

Mais ce faisant, force est de constater que le Ministre de la transition écologique et solidaire n'apporte aucun élément de réponse précis et circonstancié aux arguments développés par la requérante, qui tendent à démontrer l'existence d'un tel principe.

Du reste, la circonstance que la jurisprudence administrative n'ait pas explicitement dégagé ce principe ne signifie pas, pour autant, que celui-ci ne serait pas en accord avec « *l'état général et l'esprit de la législation* » (R. CHAPUS, *Droit administratif général*, coll. Domat, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2001, p. 95), et ne devrait, dès lors, pas être reconnu par le juge.

Et ce d'autant plus que « *la détermination des différents principes généraux du droit [relève toujours d']une démarche créatrice* ». Ainsi, « *la catégorie des principes généraux du droit ne se caractérise pas par un contenu spécifique précis* » mais, au contraire, par son caractère « *évolutif* ». Et dans ce cadre, si « *les principes généraux du droit [...] sont créés [ou révélés] par le juge administratif* », les « *requérants ou [...] rapporteurs publics [ont toujours la possibilité de] solliciter explicitement ou implicitement du [juge] la consécration d'un [tel] principe* » (P. de MONTALIVET, « *Principes généraux du droit* », Fasc. 38, JCl Admin., § 21 et suiv.).

L'argument sera rejeté.

43.

De même, c'est en vain que le Ministre persiste à soutenir que « *l'État [aurait] mis en œuvre un ensemble de politiques publiques afin de lutter contre le réchauffement climatique* » (mémoire en défense, p. 10).

Une nouvelle fois, l'argument du nombre ne saurait l'emporter sur celui de l'efficacité des mesures adoptées.

Ainsi, la consécration du principe général du droit de vivre dans un système climatique soutenable ne saurait se traduire en une simple obligation « quantitative » d'adopter des politiques publiques destinées à lutter, de façon transversale, contre le changement climatique.

Au contraire, une exigence d'efficacité particulière doit peser sur l'action de l'État, compte tenu de l'immédiateté et de la gravité du péril que le changement climatique fait peser sur les individus et, notamment, sur le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (voir *supra*).

Le rejet de l'argumentation du Ministre s'en infère.

44.

Au demeurant, la proposition formulée par la Convention citoyenne pour le climat, visant à inscrire la lutte contre le changement climatique dans l'article 1^{er} de la Constitution, confirme que le principe général du droit dont se prévaut l'association requérante, portant sur le droit de vivre dans un système climatique soutenable, s'inscrit dans la conscience sociale de l'époque.

Et cette « conscience sociale » se trouve également exprimée dans la Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l'Europe, dans laquelle il souligne que « *toutes les personnes vivant en Europe devraient bénéficier du droit fondamental à un environnement sûr, propre, sain et durable et à un climat stable, sans discrimination, [et] que ce droit devrait être garanti par des politiques ambitieuses et que les systèmes judiciaires au niveau national et au niveau de l'Union devraient le faire pleinement respecter* »¹¹, ainsi que dans un rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'Homme et l'environnement, ayant souligné que « *le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable [...] suppose notamment un climat sûr, un air pur, de l'eau salubre et un assainissement adéquat, une alimentation saine et durable, des environnements non toxiques dans lesquels vivre, travailler, étudier et jouer, ainsi qu'une biodiversité et des écosystèmes sains* », c'est-à-dire un « *climat vivable* »¹².

Le rejet de la critique adverse s'impose à tous égards.

¹¹ Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_FR.html, point 2.

¹² Disponible sur : <https://undocs.org/fr/A/74/161>, point 15.

I.C.3 Sur les obligations résultant de normes législatives

45.

À titre liminaire, les requérantes entendent préciser qu'il importe peu que, « depuis le courrier du ministre d'État, le Parlement [ait] adopté trois lois renforçant les obligations de l'État en matière de lutte contre le changement climatique ainsi qu'une stratégie nationale bas-carbone révisée et une nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie » (mémoire en défense, p. 12).

En effet, outre que le présent recours ne concerne pas les manquements du Parlement, mais ceux du gouvernement, force est de constater que l'adoption de ces textes ne change rien à la méconnaissance, par l'État, de ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique et de réduction des émissions de GES.

Une nouvelle fois, le nombre de textes importe peu, dès lors les autorités administratives persistent à ne pas s'assurer de l'efficacité des mesures qu'elles adoptent pour lutter contre le changement climatique.

Le Ministre est d'autant plus malvenu d'invoquer ces textes que, soit ils traduisent un abaissement des ambitions de court terme de la France en matière de réduction d'émissions de GES, de rénovation des bâtiments et de développement des énergies renouvelables, soit ils mettent en lumière les carences du pouvoir réglementaire.

Ainsi, à titre d'illustration, alors que la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat impose au gouvernement de fixer un seuil maximal de consommation d'énergie finale au-delà duquel un logement doit être considéré comme non-décent et donc impropre à la location, le projet de décret fixe un seuil particulièrement élevé, bien supérieur au seuil habituellement retenu pour la définition des « passoires énergétiques ». En application de ce décret, une part infime de logements serait donc soumise à obligation de travaux d'ici 2023, ce qui tendrait à priver les dispositions de la loi de toute portée.

L'argument, purement artificiel, sera donc écarté.

(i) Sur la méconnaissance des objectifs définis par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009

46.

Aux termes de son mémoire en défense, le Ministre de la transition écologique et solidaire soutient que les requérantes ne pourraient se prévaloir de la méconnaissance des objectifs posés par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement – que le Ministre ne conteste pas –, dès lors que « le délai imparti pour atteindre ces objectifs ne [serait] pas expiré » (mémoire en défense, p. 10).

La critique est infondée.

47.

En droit, l'article 2 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 a « *confirmé l'engagement pris par la France de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 en réduisant de 3 % par an, en moyenne, les rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, afin de ramener à cette échéance ses émissions annuelle de gaz à effet de serre à un niveau inférieur à 140 millions de tonnes équivalent de de dioxyde de carbone* ».

Ceci posé, il serait contraire à l'ambition poursuivie par le législateur de réduire la justiciabilité de ces objectifs à la survenance de leur terme, en 2050.

À cet égard, un raisonnement par analogie avec les solutions retenues par le juge administratif en matière d'invocabilité des directives paraît tout à fait possible, dès lors que la logique sous-jacente de la jurisprudence consiste à privilégier la légalité de l'action administrative, en sanctionnant la violation des objectifs fixés par un texte avant que celui-ci ne déploie l'ensemble de ses effets juridiques.

Ainsi, le Conseil d'État retient, en la matière, que « *si, pour atteindre ce résultat à l'issue du délai qui leur est imparti dans la directive, les autorités nationales restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l'exécution de ces directives et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire leurs effets en droit interne, elles ne peuvent légalement prendre [...], pendant le délai imparti par la directive, des mesures de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par la directive* » (CE, 10 janvier 2001, *France Nature Environnement*, req. n° 217237, Rec. p. 10).

Autrement dit, avant l'expiration du délai de transposition, il incombe à la juridiction administrative de contrôler que les actes administratifs et législatifs ne compromettent pas la réalisation des objectifs fixés par la directive non encore transposée.

Cette solution doit également trouver à s'appliquer s'agissant de l'exécution des textes législatifs fixant une échéance pour la réalisation d'objectifs identifiés.

En ce sens, la Cour administrative d'appel de Nantes a d'ailleurs accepté de contrôler la compatibilité d'une autorisation administrative avec les objectifs fixés par le « Paquet énergie-climat » adopté en 2008, l'engagement de la COPIL21 adopté le 12 décembre 2015 et l'article L. 100-4 du Code de l'énergie en matière de réduction des émissions de GES, en relevant que ladite autorisation ne méconnaissait pas « *les objectifs fixés par les engagements internationaux et nationaux sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre* » (CAA de Nantes, 21 mai 2019, *Association Force 5*, req. n° 17NT03927).

Partant, il convient de considérer que, pendant le délai qu'ils ouvrent, il est toujours possible de se prévaloir de ces textes pour prévenir une illégalité future et, ce faisant, garantir que l'action de l'administration soit conforme aux objectifs qui lui sont assignés par le législateur.

Et par conséquent, l'argument du Ministre, tiré de ce que le délai imparti pour atteindre les objectifs fixés par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 ne serait pas expiré, sera rejeté.

(ii) Sur la méconnaissance des objectifs définis par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 et les articles L. 222-1 A et L. 222-1 B du Code de l'environnement

48.

Aux termes de leurs précédentes écritures, les requérantes relevaient que « *le budget carbone fixé par le décret SNBC [avait] été dépassé, sur l'ensemble de la période 2015-2018, de 4 % environ [...], ce qui correspond[ait] à un surplus d'environ 72 Mt CO₂eq pour la période* » (mémoire complémentaire, p. 59).

Du reste, elles observent que cette tendance s'est confirmée pour l'année 2019. Ainsi, dans son rapport annuel pour 2020, le Haut Conseil pour le Climat a constaté que :

« La réduction des émissions de gaz à effet de serre continue à être trop lente et insuffisante pour permettre d'atteindre les budgets carbone actuels et futurs. Avec un recul de 0,9 % en 2019, elle est similaire à la moyenne des années précédentes et encore très loin des - 3% attendus à partir de 2025 » (Haut Conseil pour le Climat, « Redresser le cap, relancer la transition », Rapport annuel 2020, juillet 2020, p. 6¹³).

Or, force est de constater que, dans son mémoire en défense, le Ministre de la transition écologique et solidaire ne conteste pas ces dépassements qui, pourtant, attestent des insuffisances des autorités administratives dans l'application effective des orientations de politiques publiques définies par la SNBC.

En réponse à l'argumentation développée par les requérantes, il se borne, en effet, à soutenir que « *le non-respect des objectifs fixés par le premier budget carbone [– que le Ministre tient donc pour acquis –] ne constituerait pas par lui-même une violation des dispositions des articles L. 222-1 A et L. 222-1 B du Code de l'environnement* », dès lors que la SNBC et la PPE n'auraient qu'une « *nature programmatique* », ne constitueraient qu'une « *feuille de route [...] pour conduire la politique d'atténuation* » et ne présenteraient donc pas de caractère contraignant (mémoire en défense, p. 11 et suiv.).

Ce n'est pas sérieux.

49.

D'une part, contrairement à ce que soutient le Ministre, le respect des plafonds mentionnés est nécessaire pour que l'action de l'État visant à « *assurer la transition énergétique* » soit conforme au droit international, européen et national.

À cet égard, il importe de rappeler que les budgets carbone visés à l'article L. 222-1 A du Code de l'environnement ont été conçus par le législateur comme établissant le « *plafond national des émissions de gaz à effet de serre* » pour la période 2015-2018, puis pour chaque période consécutive de cinq ans.

¹³ Disponible sur : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2020/>.

Or, l'emploi de la notion de « plafond » suffit à démontrer que le législateur a souhaité que les volumes de GES arrêtés par les budgets carbone soient établis comme des seuils maximums, à ne pas dépasser.

En outre, l'article L. 100-4 du Code de l'énergie encadre la compétence du pouvoir réglementaire en matière d'élaboration desdits budgets, au regard de l'objectif de réduction des émissions de GES de 40 % entre 1990 et 2030. Ainsi, cet article prévoit que :

« I. - Pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs :

1° De réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. La trajectoire est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement [...] ».

Autrement dit, il apparaît que le respect des budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du Code de l'environnement conditionne le respect de l'objectif final de réduction des émissions de GES, issu du droit national et du droit de l'Union européenne.

Et la doctrine relève, en ce sens, que « *les budgets carbone sont des plafonds d'émissions de GES à ne pas dépasser au niveau national sur des périodes de cinq ans afin de rester dans la trajectoire définie par la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et de se conformer aux engagements européens et internationaux de la France* » (M. MOLINER DUBOST, « Les obligations de l'État dans la lutte contre le changement climatique », RFDA, 2019, p. 629).

Dans ces conditions, nier la portée contraignante des budgets carbone reviendrait à ôter toute portée juridique au cadre élaboré par le législateur en vue « *d'assurer la transition énergétique* » et de « *prolonge[r] les efforts entrepris par la France [...] pour réduire [ses] émissions de GES* » (E. BAREIGTS, M.-N. BATTISTEL, S. BUIS, D. BAUPIN et P. PLISSON, « Rapport fait au nom de la Commission spéciale pour l'examen du projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte », Assemblée Nationale, 27 septembre 2014, Tome I).

50.

D'autre part, force est de constater que le législateur n'a pas prévu de mécanisme de dérogation aux budgets carbone et à la trajectoire définie par la SNBC – ce qui tend à confirmer le caractère contraignant de ces dispositifs.

Ainsi, en application de l'article L. 222-1 D du Code de l'environnement, la SNBC peut uniquement faire l'objet d'un cycle complet de révision à l'échéance de chaque période 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028 en vue, notamment, de permettre l'adaptation du scénario à l'évolution des connaissances.

Et si ce même article prévoit un mécanisme de révision simplifiée, à des échéances différentes, il précise que sa mise en œuvre ne doit pas conduire à « *modifi[er] l'économie*

générale » de la SNBC, et ne peut intervenir que pour « *corriger des erreurs factuelles ou incohérences* », « *mettre en compatibilité la répartition sectorielle indicative des budgets carbone et les orientations avec les engagements européens et internationaux de la France* » et « *mettre à jour les indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la stratégie* » (article L. 222-1 D et D. 222-1-C du Code de l'environnement).

51.

Enfin, l'article L. 222-1 D du Code de l'environnement dispose que :

« I. – Au plus tard un an avant l'échéance de publication de chaque période mentionnée au second alinéa de l'article L. 222-1 C du présent code, le Haut Conseil pour le climat mentionné à l'article L. 132-4 rend un avis sur le respect des budgets carbone déjà fixés et sur la mise en œuvre de la stratégie bas-carbone en cours. Cet avis est transmis aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de l'énergie et de l'environnement. Le Gouvernement répond devant le Parlement à l'avis transmis par le Haut Conseil pour le climat. [...] ».

L'existence d'un tel mécanisme de contrôle et d'évaluation destiné, notamment, à s'assurer du respect des budgets carbone et de la trajectoire définie par la SNBC, plaide, une nouvelle fois, en faveur du caractère impératif et contraignant du dispositif.

Dans ces conditions, l'argument du Ministre sera rejeté.

52.

Au demeurant, il est précisé que le caractère supposément programmatique de la SNBC et de la PPE n'a pas été un obstacle à la reconnaissance de leur portée juridique vis-à-vis d'autres documents de planification nationale ou territoriale qui, soit doivent les prendre en considération, soit doivent être compatibles avec les orientations qu'elles fixent.

A titre d'illustration, l'article L. 144-1 du Code de l'énergie prévoit ainsi que « *la stratégie nationale de la recherche énergétique prend en compte les orientations de la politique énergétique et climatique définies par la stratégie bas-carbone mentionnée à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement et la programmation pluriannuelle de l'énergie prévue à l'article L. 141-1 du présent code* ».

De même, l'article L. 4251-2 du Code général des collectivités territoriales dispose que « *les objectifs et les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires : [...] 3° Prennent en compte : [...] f) La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée : " stratégie bas-carbone ", prévue par l'article L. 222-1-B du code de l'environnement* ».

Enfin, l'article R. 229-51 du Code de l'environnement précise que :

« Le plan climat-air-énergie territorial décrit les modalités d'articulation de ses objectifs avec :

1° *Ceux du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu à l'article L. 222-1 ;*

2° *Ceux du schéma d'aménagement régional prévus à l'article L. 4433-7-3 du code général des collectivités territoriales ;*

3° *Ceux du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévus à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.*

Si ces schémas ne prennent pas déjà en compte la stratégie nationale bas-carbone mentionnée à l'article L. 222-1 B, le plan climat-air-énergie territorial décrit également les modalités d'articulation de ses objectifs avec cette stratégie ».

A tous égards, le rejet de l'argument du Ministre s'impose.

II. SUR LES PRÉJUDICES ET LE LIEN DE CAUSALITÉ

II.A Sur le lien de causalité

53.

Aux termes de son mémoire en défense, le Ministre de la transition écologique et solidaire soutient que « *le lien de causalité direct et certain entre l'inaction alléguée de l'État et le changement climatique ne [serait] pas établi* » compte tenu, notamment, de « *la complexité de l'enchevêtrement des sources qui président à ce phénomène et de la multiplicité des acteurs* ».

Au soutien de son argumentation, il fait valoir que « *l'État ne [serait] pas en capacité d'empêcher l'intégralité des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire français, eu égard notamment à la circonstance qu'une part substantielle de cette pollution procède[rait] de la réalisation des activités industrielles et agricoles mais également de choix et de décisions individuelles sur lesquels il ne [serait] pas toujours possible d'influer* ».

À le suivre, « *tant les comportements individuels que les choix économiques qui concernent les activités agricoles, industrielles et le secteur tertiaire, ou encore l'insuffisance de moyens ou le manque d'actions des collectivités territoriales compétentes, concourent [raient] chacun à l'émission de gaz à effet de serre* », de sorte que « *l'État, qui doit être attentif à ne pas porter de restrictions excessives aux libertés individuelles, constitutionnellement protégées, ne saurait être tenu pour responsable de ce que chacun n'adopte pas des comportements vertueux* » (mémoire en défense, p. 15 et suiv.).

La critique ne saurait convaincre.

54.

D'abord, contrairement à ce que le Ministre tente de faire accroire – au prix d'une lecture orientée du mémoire complémentaire produit par les requérantes – les requérantes n'ont jamais soutenu que l'État français serait seul responsable des dérèglements liés au changement climatique.

Au contraire, elles ont clairement exposé que, s'il ne s'agissait pas « *d'imputer à l'État le phénomène du changement climatique ou l'augmentation du volume d'émission des GES dans son ensemble, la participation d'autres personnes – physiques ou morales, publiques ou privées – à la réalisation de ce dommage ne saurait pour autant l'exonérer de sa responsabilité, clairement établie, dans l'aggravation du changement climatique* », dès lors que « *les fautes et carences spécifiques de l'État en matière de lutte contre le changement climatique sont, à tout le moins, à l'origine de l'aggravation du changement climatique et de l'impossibilité d'y remédier, c'est-à-dire à l'origine directe de l'aggravation du dommage environnemental lié au changement climatique* » (mémoire complémentaire, p. 81).

Ceci posé, il convient d'y insister : la circonstance que d'autres causes et d'autres acteurs participent à l'émission de GES n'est pas de nature, par elle-même, à exonérer l'État de sa responsabilité.

55.

En droit, si la détermination du lien de causalité suppose que le dommage trouve sa cause dans les fautes commises par l'administration, cela ne saurait impliquer que la faute alléguée constitue la cause unique du dommage (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 76 et suiv.).

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

Et dans plusieurs affaires mettant en cause la santé publique et la protection de l'environnement, le juge administratif a pu admettre l'existence d'un lien de causalité direct, quand bien même plusieurs acteurs avaient concouru aux préjudices dont il était demandé réparation :

Ainsi, dans l'affaire de l'amiante, la circonstance que l'employeur soit tenu d'une obligation de sécurité envers ses salariés n'a pas fait obstacle à ce que le Conseil d'État valide le raisonnement des juges d'appel, ayant admis le caractère direct du lien de causalité entre la faute commise par l'État – qui n'avait entrepris « *aucune recherche afin d'évaluer les risques pesant sur les travailleurs exposés aux poussières d'amiante, ni pris de mesures aptes à éliminer ou, tout au moins, à limiter les dangers liés à une telle exposition* » – et les pathologies développées par les travailleurs (CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Bourdignon, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts*

Botella, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Thomas et Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Xueref, req. n^{os} 241150, 241151, 241152 et 241153, Rec. pp. 125 et 127).

De même, dans l'affaire du Médiateur, le Conseil d'État a admis la responsabilité de l'État – distincte de celle des laboratoires Servier, qui commercialisaient le médicament – pour ne pas avoir procédé à la suspension ou au retrait de l'autorisation de mise sur le marché du médicament, en dépit des informations relatives aux dangers de sa molécule active, disponibles depuis 1999 (CE, Sect., 9 novembre 2016, *Mme B.*, req. n^o 393108).

Enfin, dans les affaires dites des « algues vertes », le juge administratif a considéré, à plusieurs reprises, qu'il existait un lien direct de causalité entre la carence de l'État à faire respecter la réglementation relative aux concentrations de nitrates dans les eaux et le phénomène de prolifération des ulves, quand bien même ce dernier est essentiellement dû aux excédents de nitrates rejetés par les exploitations agricoles intensives (en ce sens, voir, notamment : CAA de Nantes, 1^{er} décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, req. n^o 07NT03775 ; dans le même sens, voir : CAA de Nantes, 22 mars 2013, *Commune de Saint-Michel-en-Grève*, req. n^o 12NT00345 ; CAA de Nantes, 21 juillet 2014, *M. A.*, req. n^o 12NT02416 ; CAA de Nantes, 23 décembre 2014, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie*, req. n^o 13NT01737).

Autrement dit, il ressort de la jurisprudence administrative que la causalité juridique se distingue d'une causalité purement matérielle, qui conduirait à considérer comme responsables les seuls auteurs matériels de l'acte fautif.

Et cette conception permet de s'assurer que les autorités publiques assument leur rôle de protection de la santé, de la population et de l'environnement.

C'est d'ailleurs celle qui a prévalu dans l'affaire « *Urgenda* » précitée. Ainsi, pour rejeter l'argument de l'État néerlandais, tiré de l'absence de lien de causalité, la Cour suprême néerlandaise a notamment constaté qu'en vertu de la CCNUCC et de l'Accord de Paris, les États avaient accepté – à côté de leur responsabilité collective, et malgré le caractère mondial du problème – une responsabilité individuelle pour atténuer le changement climatique, fondée sur le principe des « *responsabilités communes mais différenciées* », ainsi que sur le principe de droit coutumier international mentionné dans le préambule de la CCNUCC, selon lequel les pays ne peuvent pas se nuire mutuellement avec des activités qui se déroulent depuis leur propre territoire.

56.

Au cas précis, s'agissant des émissions de GES, il y a donc lieu de considérer que ne sont pas uniquement responsables les auteurs de ces rejets dans l'atmosphère, mais également l'État, qui a failli à établir un cadre juridique efficace, et à mettre en œuvre les moyens humains et financiers permettant d'assurer son respect.

En effet, contrairement aux allégations adverses, la réduction des émissions de GES ne dépend pas uniquement des « *comportements vertueux* » de chacun, mais également de l'action de l'État.

Comme le relève le cabinet de conseil indépendant Carbone 4, spécialisé dans la stratégie bas carbone et l'adaptation au changement climatique :

« Il revient à l'État d'assumer pleinement son rôle de régulateur, d'investisseur et de "catalyseur" à tous les niveaux.

[...] L'État est seul à même d'édicter les règles qui permettent de réorienter les investissements dans les filières décarbonées au détriment des actifs "bruns", et seul à pouvoir mettre en place les incitations fiscales et réglementaires adéquates, former ses fonctionnaires aux enjeux climat, ou encore conditionner les accords commerciaux au climat si nécessaire. Il est seul à pouvoir négocier avec l'Europe, qui a une compétence réglementaire sur bien des sujets majeurs pour le climat. [...]

Cette variété de leviers d'action doit être mise au service d'une transition radicale. [...]

Il est donc vain, et même dangereusement contre-productif, de prétendre résoudre [la] question climatique en faisant reposer l'exclusivité de l'action sur les individus. [...]

*L'État a par ailleurs une responsabilité dans la décarbonation des entreprises et des ménages ; aussi bien en qualité d'agent macroéconomique que de régulateur. En fléchissant les investissements dans les filières bas carbone au détriment des actifs bruns, en développant les incitations publiques adéquates, en réglementant et en adaptant la fiscalité, ou encore en renégociant certains accords commerciaux, la puissance publique dispose d'un "couteau suisse" qui doit être mis au service de la décarbonation du territoire [...] » (**Production n° 46**, p. 5 et suiv.).*

57.

Surtout, force est de constater que les fautes de l'État ont contribué à l'aggravation du changement climatique, même si elles n'en constituent pas l'unique cause.

Sur ce point, il est rappelé que l'aggravation du changement climatique correspond au volume d'émissions de GES qui aurait pu être évité si l'État avait mis en œuvre une politique efficace visant à réduire ces émissions, dès qu'il a eu connaissance des dangers associés au changement climatique.

Or, l'État a pris du retard dans l'adoption des décrets nécessaires à l'application de la législation, adopté un rythme manifestement insuffisant pour atteindre ses objectifs en matière d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables, de mesures sectorielles ou d'adaptation au changement climatique, et méconnu plusieurs de ses obligations (voir *supra* et mémoire complémentaire, p. 53 et suiv.).

Plus encore, l'augmentation du volume des GES émis sur le territoire français, intervenue en méconnaissance des budgets carbone que l'État s'est engagé à respecter pour limiter les dérèglements climatiques – et constitutive du préjudice écologique –, démontre que les autorités publiques se sont abstenues, soit de prendre les mesures nécessaires à la réduction

des émissions, soit de prendre de nouvelles mesures permettant de satisfaire les objectifs fixés par le droit et de contenir le volume de GES émis sur le territoire français.

Autrement dit, l'État a failli à adopter un cadre juridique efficace pour limiter les émissions de GES et, ce faisant, éliminer ou, à tout le moins, limiter les dangers et les risques, pourtant établis, du changement climatique sur l'environnement et la santé humaine.

C'est d'ailleurs ce qu'a retenu la Cour du District de La Haye dans l'affaire « *Urgenda* » précitée, après avoir rappelé que l'État jouait un rôle crucial dans la transition vers une société durable, et qu'il devait donc apporter un soin particulier à la mise en place d'un cadre juridique adéquat et efficace pour réduire les émissions de GES (Cour du district de La Haye, 24 juin 2015, C/09/456689/HAZA13-1396, § 4.66).

Dans ces conditions, il convient de considérer qu'il existe bien un lien de causalité direct et certain entre les fautes et carences fautives de l'État et l'aggravation du changement climatique, à l'origine des préjudices – moral et écologique – dont il est demandé réparation.

L'argumentation adverse sera écartée.

II.B Sur le préjudice moral

58.

Le Ministre de la transition écologique et solidaire prétend que « *l'existence du préjudice moral [dont se prévalent les requérantes] ne [serait] pas établie* », dans la mesure où les requérantes se borneraient à « *citer ses statuts* », et ne démontreraient « *ni une quelconque atteinte aux intérêts collectifs qu'elle défend, ni le caractère personnel d'un tel préjudice* » (mémoire en défense, p. 17).

La critique ne résiste pas à l'analyse.

59.

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

Dans ce cadre, elle doit établir le caractère personnel du préjudice dont elle sollicite réparation (en ce sens, voir notamment : CE, 30 mars 2015, *Association pour la Protection des Animaux Sauvages (ASPAS)*, req. n°s 374394 et 375144, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Celui-ci peut résulter d'une pluralité de critères, tels que l'objet statutaire, l'ancienneté, le niveau d'expertise, ou l'importance des actions menées – qui peuvent consister, notamment, en l'organisation de colloques, d'expositions, ou de manifestations, la conduite d'actions de

terrain pour alerter l'opinion publique, ou l'édition de supports d'information et de communication.

À cet égard, le Tribunal administratif de Paris a récemment accepté d'indemniser le préjudice moral subi par l'association Sea Sheperd France, investie dans la promotion, la conservation et la préservation d'organismes vivants, notamment aquatiques, après avoir relevé que :

« 23. En l'espèce, l'association Sea Shepherd France a notamment pour objet, selon ses statuts, "de promouvoir la conservation et la préservation d'organismes vivants, notamment, mais non exclusivement aquatiques", "de promouvoir une éthique humaine à l'égard des animaux, notamment, mais non exclusivement des mammifères marins, de défendre le droit de générations futures à un environnement sain", et "de défendre et représenter y compris en justice notamment les victimes directes ou indirectes des atteintes environnementales et/ou animales", "plus particulièrement obtenir, au besoin, par une action en justice devant toute juridiction compétente en la matière (...) une stricte application des lois et des règlements ayant trait à la défense des différences espèces animales ou végétales, quel que soit leur statut juridique ou de conservation" et "la défense de leurs milieux et la garantie de la stricte application des lois et des règlements ayant trait à la faune ou à la flore ainsi que les écosystèmes dont elles dépendent". L'association Sea Shepherd, créée en 1977, est investie de longue date et de manière active dans la préservation des mammifères marins et la protection des océans. L'association mène ainsi chaque hiver, depuis plusieurs années, des campagnes en mer, dite "Dolphin Bycatch", notamment sur le plateau de Rochebonne, consistant à filmer les remontées des filets de chaluts afin d'alerter l'opinion publique sur le sort des mammifères marins et l'existence des captures liées à l'usage d'engins de pêche non sélective, qui connaissent une certaine audience dans les médias. L'association requérante produit notamment plusieurs factures concernant les frais d'entretien de ses navires lui permettant de mener ses campagnes en mer et la taxe de francisation et de navigation qu'elle acquitte. Ainsi, eu égard à son objet, à son ancienneté, et à l'importance des actions menées, la faute commise par l'État a porté atteinte aux intérêts collectifs que défend cette association et lui a causé un préjudice moral certain, direct et personnel, dont elle est fondée à demander réparation pour la période allant de 2014 à 2019. Dans ces conditions, il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en lui accordant une indemnité d'un montant de 6 000 euros » (TA de Paris, 2 juillet 2020, Association Sea Sheperd France, req. n° 1901535 ; soulignement ajouté).

De la même manière, le tribunal administratif de Toulouse a indemnisé le préjudice moral d'associations investies dans la restauration d'une population viable d'ours bruns dans les Pyrénées en jugeant que :

« 11. Considérant que l'association Pays de l'ours a notamment pour objet, selon ses statuts, "la préservation et la restauration du patrimoine naturel des Pyrénées, en particulier la restauration d'une population viable d'ours bruns" ; que l'association FERUS s'est, pour sa part, fixée pour objet "d'articuler et de coordonner toutes actions de recherche, de sensibilisation et d'éducation liées à la présence et à la réhabilitation du loup, de l'ours et du lynx" et, en particulier, "de favoriser le maintien et le renforcement des populations d'ours" ; que l'association FERUS a, par ailleurs, été agrée pour la protection de l'environnement au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement par un arrêté renouvelé le 10 janvier 2014 ; que les deux associations

requérantes, respectivement créées en 1991 et 1993, sont investies de longue date et de manière très active dans la préservation de la population ursine pyrénéenne ; que leurs rapports d'activité annuels établissent l'importance des actions menées, consistant notamment dans l'organisation de colloques, expositions ou autres manifestations, l'édition de supports d'information et de communication ou la conduite d'actions de terrain, notamment pour favoriser la coexistence entre l'espèce ursine et les activités humaines ; que les deux associations se sont impliquées dans les opérations de réintroduction des ours en 1996 et 2006 et ont présenté, à plusieurs reprises depuis lors, de nouvelles demandes d'autorisation à cette même fin ; qu'ainsi, eu égard à leur objet, à leur ancienneté, à leur niveau d'expertise et à l'importance des actions menées, les fautes commises par l'État ont porté atteinte aux intérêts collectifs que défendent ces deux associations et leur ont causé un préjudice moral certain, direct et personnel, dont elles sont fondées à demander réparation ; qu'il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en accordant à chacune d'entre elles une indemnité d'un montant de 8 000 euros » (TA de Toulouse, 6 mars 2018, Associations Pays de l'Ours, FERUS et autres, req. n° 1501887-1502320 ; soulignement ajouté).

En définitive, pour établir l'existence du préjudice moral subi par une association de protection de l'environnement – et, notamment, son caractère personnel –, le juge administratif analyse l'atteinte portée aux intérêts collectifs défendus par cette association par le prisme de son objet statutaire, de l'existence éventuelle d'un agrément, de la durée d'existence de l'association, de la réalité des actions qu'elle mène et de l'audience que de telles actions peuvent avoir dans l'opinion publique.

Ces principes sont pleinement applicables à la présente espèce.

Pour Notre Affaire à Tous

60.

Au cas présent, l'association requérante a certes rappelé, dans ses précédentes écritures, qu'elle est, conformément à son objet social, investie d'une mission de protection de l'environnement, que ne conteste pas le Ministre de la transition écologique et solidaire (mémoire complémentaire, p. 82 et **Production n° 3**).

Pour autant, contrairement à ce que soutient le Ministre, elle ne s'est nullement bornée à « *citer ses statuts* ».

Bien au contraire, elle a fait état des nombreuses actions qu'elle mène en matière de protection de l'environnement – et, précisément, de lutte contre le changement climatique et l'augmentation des émissions de GES – consistant, notamment, dans l'organisation des activités suivantes : des actions de sensibilisation du grand public, des travaux de recherches scientifiques, des recours juridiques à l'encontre de textes fragilisant la protection de l'environnement et de projets industriels impactant le changement climatique, des colloques, des publications de supports d'information et de communication et des actions de plaidoyers, destinées à favoriser la prise de conscience des citoyens et des autorités publiques face à l'urgence climatique (mémoire complémentaire, p. 81 ; observations du 25 juin 2020).

Partant, le préjudice moral de l'association résulte des efforts qu'elle déploie, en vain, pour que l'État adopte un cadre juridique efficace pour lutter contre les dérèglements climatiques, notamment en réduisant les émissions de GES sur le territoire national.

À cet égard, il est rappelé qu'il ne suffit pas de fixer des objectifs ambitieux à des échéances lointaines pour prétendre lutter efficacement contre les dérèglements climatiques, mais qu'il convient de décliner ces objectifs de manière transversale au sein de dispositifs concrets, et d'allouer les moyens humains et financiers permettant d'atteindre les objectifs fixés.

De même, l'adoption récente de nouvelles réglementations – postérieures à l'introduction du présent recours – ne saurait contrarier l'indemnisation du préjudice moral passé de l'association requérante, qui résulte des efforts déployés par elle en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique.

Par conséquent, le dommage environnemental caractérisé par un surplus d'émissions de GES, imputable aux fautes de l'État, est bien constitutif d'un préjudice moral personnel, dont l'association est fondée à solliciter la réparation, à hauteur d'un euro symbolique.

La critique adverse sera écartée.

II.C Sur le préjudice écologique

61.

Aux termes de son mémoire en défense, le Ministre de la transition écologique et solidaire soutient que le préjudice écologique dont se prévaut l'association – qui résulte du surplus de GES émis du fait de la méconnaissance, par l'État, des obligations qui lui incombent (mémoire complémentaire, p. 87 et suiv.) – ne pourrait être indemnisé.

Au soutien de cette affirmation, il fait valoir que « *si la réparation du préjudice écologique est désormais prévue aux articles 1246 et suivants du Code civil, ce dispositif [...] ne [serait] par lui-même [pas] applicable devant la juridiction administrative* ».

Il estime en outre qu'à « *supposer que ce régime soit applicable devant le juge administratif* », l'association ne pourrait pas solliciter la réparation du préjudice écologique dès lors qu'elle ne démontrerait pas son intérêt à agir au sens des dispositions de l'article 1248 du Code civil.

Enfin, il prétend que « *l'association Notre Affaire à Tous ne démontre[rait] pas que la prétendue faute commise par l'État aurait entraîné un préjudice écologique distinct de son préjudice moral allégué* » (mémoire en défense, p. 17).

Ce n'est pas sérieux.

62.

D'abord, comme l'association requérante l'a déjà démontré dans ses précédentes écritures, le fait que le régime de réparation du préjudice écologique soit prévu dans le seul Code civil ne constitue pas, à lui seul, un obstacle à ce que le juge administratif s'en saisisse – et ce d'autant plus que le principe de la réparation du préjudice écologique préexistait à son insertion dans le Code civil (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 85 et suiv.).

De même, il est rappelé que l'article 1246 du Code civil et le principe dont il s'inspire ne contiennent aucune restriction quant à la qualité de la personne – publique ou privée – susceptible de devoir réparer le préjudice écologique dont elle est responsable (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 86).

Surtout, la reconnaissance du préjudice écologique par les juridictions administratives n'est pas une argutie doctrinale. Elle apparaît, au contraire, comme une nécessité, au regard, notamment, du principe d'égalité et des obligations de vigilance, de prévention et de réparation des dommages environnementaux, qui s'imposent à toute personne – en ce compris les pouvoirs publics et les autorités administratives – dans leurs domaines de compétence respectifs (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 86).

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

63.

Ensuite, c'est à tort que l'État estime que l'association requérante ne saurait solliciter la réparation d'un préjudice écologique car elle ne démontrerait pas un intérêt à agir au sens de l'article 1248 du Code civil.

Sur ce point, la requérante s'en rapporte à ses observations du 25 juin 2020, aux termes desquelles elle a exposé que :

- d'une part, l'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute association ayant intérêt et qualité à agir, indépendamment du fait qu'elle soit agréée et qu'elle ait pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement ;
- d'autre part, ses conclusions tendant à la réparation du préjudice écologique sont recevables dès lors qu'elle a intérêt et qualité pour agir et qu'elle a pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement (**Production n° 3**).

64.

Enfin, c'est à tort que le Ministre soutient que l'association requérante ne démontrerait pas que les fautes commises par l'État ont entraîné un préjudice écologique distinct de son préjudice moral.

En droit, il est rappelé que le préjudice moral subi par une association, qui consiste en l'atteinte à l'intérêt collectif défendu par cette association, se distingue du préjudice écologique, dont la réparation, qui correspond « *au prix de l'atteinte à l'environnement* », intervient « *sur le fondement de l'atteinte au patrimoine écologique commun* » (B. STEINMETZ, « Préjudice écologique et réparation des atteintes à l'environnement. Plaidoyer pour une catégorie nouvelle de préjudice », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2008, p. 412).

Or, en l'espèce, le préjudice moral dont la requérante se prévaut résulte de l'atteinte aux droits et intérêts collectifs qu'elle défend en matière de lutte contre le changement climatique. Il correspond à l'ensemble des efforts déployés – en vain – par l'association pour lutter contre les causes et les effets du changement climatique et, plus précisément, aux efforts déployés pour que l'État adopte un corpus juridique – notamment réglementaire – lui permettant de lutter efficacement contre les effets du changement climatique, afin de se conformer aux obligations qui lui incombent.

À l'inverse, le préjudice écologique procède du surplus d'émissions de GES résultant des fautes commises par l'État, qui participe au réchauffement climatique de manière directe, certaine et non négligeable,

érodant ainsi les fonctions écologiques du climat, avec de graves conséquences pour l'environnement, la vie et la santé des individus (mémoire complémentaire, p. 87 et suiv.).

Autrement dit, les deux préjudices allégués sont d'une nature différente, et reposent sur un fondement distinct.

La critique adverse sera donc écartée.

**Pour la Fondation Nicolas Hulot
pour la Nature et l'Homme**

60.

Au cas présent, la fondation requérante a certes rappelé, dans ses précédentes écritures, qu'elle est, conformément à son objet social, investie d'une mission de protection de l'environnement, que ne conteste pas le Ministre de la transition écologique et solidaire (mémoire complémentaire, p. 82 et **Production n° 3**).

Pour autant, contrairement à ce que soutient le Ministre, elle ne s'est nullement bornée à « *citer ses statuts* ».

Bien au contraire, elle a fait état des nombreuses actions importantes qu'elle mène depuis longue date en matière de protection de l'environnement – et, précisément, de lutte contre le changement climatique et l'augmentation des émissions de GES – consistant, notamment, dans l'organisation de colloques, d'expositions ou d'autres manifestations, l'édition de supports d'information et de communication, la conduite d'actions de terrain et d'actions de plaidoyers, destinées à favoriser la prise de conscience des citoyens et des autorités publiques face à l'urgence climatique (**Production n° 35**).

Le rapport d'activités 2019 de la Fondation pour la Nature et l'Homme (**Production n°47**) atteste à nouveau de ces actions concrètes dans la lutte contre le changement climatique notamment la promotion d'une restauration collective durable moins émettrice de gaz à effet de serre et la création d'une nouvelle alliance avec des organisations de tous horizons - notamment des syndicats et organisations de lutte contre la pauvreté - pour porter un plaidoyer commun sur la refonte du système économique et social pour qu'il soit à même de respecter les limites planétaires et réduire les inégalités.

Partant, le préjudice moral de la Fondation pour la Nature et l'Homme résulte des efforts qu'elle déploie, en vain, pour que l'État adopte un cadre juridique efficace pour lutter contre les dérèglements climatiques, notamment en réduisant les émissions de GES sur le territoire national.

À cet égard, il est rappelé qu'il ne suffit pas de fixer des objectifs ambitieux à des échéances lointaines pour prétendre lutter efficacement contre les dérèglements climatiques, mais qu'il convient de décliner ces objectifs de manière transversale au sein de dispositifs concrets, et d'allouer les moyens humains et financiers permettant d'atteindre les objectifs fixés.

De même, l'adoption récente de nouvelles réglementations – postérieures à l'introduction du présent recours – ne saurait contrarier l'indemnisation du préjudice moral passé de la fondation requérante, qui résulte des efforts déployés par elle en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique.

Par conséquent, le dommage environnemental caractérisé par un surplus d'émissions de GES, imputable aux fautes de l'État, est bien constitutif d'un préjudice moral personnel, dont la Fondation pour la Nature et l'Homme est fondée à solliciter la réparation, à hauteur d'un euro symbolique.

La critique adverse sera écartée.

II.C Sur le préjudice écologique

61.

Aux termes de son mémoire en défense, le Ministre de la transition écologique et solidaire soutient que le préjudice écologique dont se prévaut la Fondation pour la Nature et l'Homme – qui résulte du surplus de GES émis du fait de la méconnaissance, par l'État, des obligations qui lui incombent (mémoire complémentaire, p. 87 et suiv.) – ne pourrait être indemnisé.

Au soutien de cette affirmation, il fait valoir que « *si la réparation du préjudice écologique est désormais prévue aux articles 1246 et suivants du Code civil, ce dispositif [...] ne [serait] par lui-même [pas] applicable devant la juridiction administrative* ».

A supposer que ce régime soit applicable devant le juge administratif, il estime que la fondation requérante ne pourrait pas solliciter la réparation du préjudice écologique au motif qu'elle ne démontrerait pas son intérêt à agir au sens des dispositions de l'article 1248 du Code civil.

Par ailleurs, il prétend que « *la Fondation pour la nature et l'homme ne démontre[rait] pas que la prétendue faute commise par l'État aurait entraîné un préjudice écologique distinct de son préjudice moral allégué* » (mémoire en défense, p. 17).

Ce n'est pas sérieux.

62.

D'abord, comme la fondation requérante l'a déjà démontré dans ses précédentes écritures, le fait que le régime de réparation du préjudice écologique soit prévu dans le seul Code civil ne constitue pas, à lui seul, un obstacle à ce que le juge administratif s'en saisisse – et ce d'autant plus que le principe de la réparation du préjudice écologique préexistait à son insertion dans le Code civil (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 85 et suiv.).

De même, il est rappelé que l'article 1246 du Code civil et le principe dont il s'inspire ne contiennent aucune restriction quant à la qualité de la personne – publique ou privée – susceptible de devoir réparer le préjudice écologique dont elle est responsable (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 86).

Surtout, la reconnaissance du préjudice écologique par les juridictions administratives n'est pas une argutie doctrinale. Elle apparaît, au contraire, comme une nécessité, au regard, notamment, du principe d'égalité et des obligations de vigilance, de prévention et de réparation des dommages environnementaux, qui s'imposent à toute personne – en ce compris les pouvoirs publics et les autorités administratives – dans leurs domaines de compétence respectifs (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 86).

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

63.

Ensuite, c'est à tort que l'État estime que la fondation requérante ne saurait solliciter la réparation d'un préjudice écologique au motif qu'elle ne démontrerait pas un intérêt à agir au sens de l'article 1248 du Code civil dès lors qu'elle ne serait pas une association agréée au titre de la protection de l'environnement et ne démontrerait pas avoir pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement.

D'une part, il importe de rappeler que l'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute association ayant intérêt et qualité à agir, indépendamment du fait qu'elle soit agréée et qu'elle ait pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement. A cet égard, le fait pour le Tribunal de s'inspirer du droit civil n'impose pas la transposition du régime procédural applicable en matière civile. Dès lors, les règles communes du contentieux administratif en matière de recours de plein contentieux ont vocation à s'appliquer de sorte que l'intérêt à agir devra être apprécié indépendamment de toute qualité particulière. Même, dans l'hypothèse, où le Tribunal opérerait pour une application directe des dispositions du Code civil, l'interprétation de ces dispositions devraient s'effectuer conformément à leur rédaction et à l'intention du législateur, ce qui conduirait le Tribunal à les interpréter comme ouvrant l'action en réparation du préjudice écologique à toute personne ayant qualité et intérêt à agir.

D'autre part et en tout état de cause, la fondation requérante a manifestement pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement.

Il importe à cet égard de relever la mauvaise foi des arguments avancés par l'État. En effet, si la Fondation pour la Nature et l'Homme ne détient logiquement pas d'agrément au titre de la protection de l'environnement – puisqu'il est réservé aux associations - elle bénéficie d'une habilitation à prendre part au débat sur l'environnement se déroulant dans le cadre des instances consultatives nationales¹⁴. Or, conformément aux critères prévus à l'article L141-3 du Code de l'Environnement, l'arrêté lui conférant cette habilitation (**Production n°48**) repose sur la reconnaissance « [que la Fondation pour la Nature et l'Homme] a pour objet principal l'éducation à l'environnement et la protection de l'environnement » et « qu'elle justifie d'une expérience et de savoirs reconnus dans plusieurs domaines relevant de l'article L. 141-1, tels que, notamment, la protection de la biodiversité, la protection de l'environnement et celle des milieux naturels ».

¹⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/participation-des-associations-au-dialogue-environnemental-agrement-et-habilitation-sieger-dans#e2>

La fondation requérante est ainsi membre du Conseil national de la transition écologique (CNTE), l'instance de dialogue de l'État en matière de transition écologique et de développement durable où elle siège au sein du collège assurant la représentation des associations de protection de l'environnement et des fondations ou organismes reconnus d'utilité publique exerçant, à titre principal, des activités de protection de l'environnement (Production n°49).

A ce titre, elle est régulièrement consultée sur les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement ou l'énergie et sur les stratégies nationales relatives au développement durable, à la biodiversité et au développement de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises et la stratégie bas-carbone¹⁵.

La Fondation requérante a en outre amplement démontré ses actions de terrain en matière de protection de l'environnement et du climat (**Production n°35**) ce dont son rapport d'activités 2019 (**Production n°47**) atteste à nouveau en rappelant qu'en 2019, la FNH a activement œuvré en faveur de la protection de l'environnement, notamment :

- en continuant à promouvoir la restauration collective durable moins émettrice de gaz à effet de serre, grâce à l'engagement de 220 nouvelles cantines dans la démarche « Mon restau responsable » et à une étude sur les besoins d'investissements de ces cantines
- en publiant plusieurs ouvrages destinés à amener l'UE à investir dans la transition écologique ou à refonder les règles de son commerce avec les autres pays du monde pour qu'il soit plus respectueux du climat et des droits humains
- en mobilisant un collectif d'artistes - « The Freaks » - pour sensibiliser la population à des gestes importants pour réduire son empreinte carbone
- en nouant une nouvelle alliance avec des organisations de tous horizons, et notamment des syndicats et organisations de lutte contre la pauvreté, pour porter ensemble un plaidoyer commun sur la refonte de notre système économique et social pour qu'il soit à même de respecter les limites planétaires et réduire les inégalités,
- en refondant sa plateforme « J'agis pour la nature » qui propose aux citoyens des activités de protection de l'environnement près de chez eux
- en finançant des actions concrètes menées par des jeunes en faveur du climat, dans le cadre de son programme Générations Climat, et la protection des grands singes d'Afrique via son programme Rajako,
- en participant activement à l'émission spéciale de France 2 nommée « L'émission pour la Terre ».

Ainsi, la recevabilité de des conclusions de la fondation requérante tendant à la réparation du préjudice écologique est manifeste.

64.

Enfin, c'est à tort que le Ministre soutient que la fondation requérante ne démontrerait pas que les fautes commises par l'État ont entraîné un préjudice écologique distinct de son préjudice moral.

En droit, il est rappelé que le préjudice moral subi par une association, qui consiste en l'atteinte à l'intérêt collectif défendu par cette association, se distingue du préjudice écologique, dont la réparation, qui correspond « *au prix de l'atteinte à l'environnement* », intervient « *sur le fondement de l'atteinte au patrimoine écologique commun* » (B. STEINMETZ, « Préjudice écologique et réparation des

¹⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/cnte>

atteintes à l'environnement. Plaidoyer pour une catégorie nouvelle de préjudice», *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2008, p. 412).

Or, en l'espèce, le préjudice moral dont la requérante se prévaut résulte de l'atteinte aux droits et intérêts collectifs qu'elle défend en matière de lutte contre le changement climatique. Il correspond à l'ensemble des efforts déployés – en vain – par la fondation requérante pour lutter contre les causes et les effets du changement climatique et, plus précisément, aux efforts déployés pour que l'État adopte un corpus juridique – notamment réglementaire – lui permettant de lutter efficacement contre les effets du changement climatique, afin de se conformer aux obligations qui lui incombent.

À l'inverse, le préjudice écologique procède du surplus d'émissions de GES résultant des fautes commises par l'État, qui participe au réchauffement climatique de manière directe, certaine et non négligeable, érodant ainsi les fonctions écologiques du climat, avec de graves conséquences pour l'environnement, la vie et la santé des individus (mémoire complémentaire, p. 87 et suiv.).

Autrement dit, les deux préjudices allégués sont d'une nature différente, et reposent sur un fondement distinct.

La critique adverse sera donc écartée.

Pour Greenpeace France

60.

Au cas présent, l'association requérante a certes rappelé, dans ses précédentes écritures, qu'elle est, conformément à son objet social, investie d'une mission de protection de l'environnement, que ne conteste pas le Ministre de la transition écologique et solidaire (mémoire complémentaire, p. 82 et **Production n° 3**).

Pour autant, contrairement à ce que soutient le Ministre, elle ne s'est nullement bornée à « *citer ses statuts* ».

Bien au contraire, elle a fait état des nombreuses actions qu'elle mène en matière de protection de l'environnement – et, précisément, de lutte contre le changement climatique et l'augmentation des émissions de GES – consistant, notamment, dans l'organisation des activités suivantes : des actions de sensibilisation du grand public, des travaux de recherches scientifiques, des actions de désobéissance civile, des recours juridiques à l'encontre de textes fragilisant la protection de l'environnement et de projets industriels impactant le changement climatique, des colloques, des publications de supports d'information et de communication et des actions de plaidoyers, destinées à favoriser la prise de conscience des citoyens et des autorités publiques face à l'urgence climatique (**Production n° 35**).

A titre d'illustrations, l'association Greenpeace France a récemment sollicité des pouvoirs publics l'interdiction de la publicité en faveur des énergies fossiles et des véhicules aériens, routiers ou maritimes fonctionnant aux énergies fossiles (**Production n° 47**). Elle a également lancé une campagne pour l'interdiction du versement des dividendes issus d'entreprises contribuant à la crise climatique, et demandé à l'État que les entreprises soient soumises à une limitation de leur contribution au réchauffement climatique (**Production n° 48**). Plus largement, elle publie régulièrement des documents de plaidoyer sur le changement climatique, afin d'alerter les pouvoirs publics (**Production n° 49**).

Enfin, les rapports financiers de l'association mettent en évidence l'investissement de Greenpeace France pour lutter contre le changement climatique (**Productions n° 50, 51 et 52**). En particulier, le rapport 2018 souligne que 9 306 k€ ont été investis dans la campagne « Énergie – Climat », dans laquelle la lutte contre le changement climatique occupe une place prépondérante (**Production n° 52**).

Partant, le préjudice moral de l'association Greenpeace France résulte des efforts qu'elle déploie, en vain, pour que l'État adopte un cadre juridique efficace pour lutter contre les dérèglements climatiques, notamment en réduisant les émissions de GES sur le territoire national.

À cet égard, il est rappelé qu'il ne suffit pas de fixer des objectifs ambitieux à des échéances lointaines pour prétendre lutter efficacement contre les dérèglements climatiques, mais qu'il convient de décliner ces objectifs de manière transversale au sein de dispositifs concrets, et d'allouer les moyens humains et financiers permettant d'atteindre les objectifs fixés.

De même, l'adoption récente de nouvelles réglementations – postérieures à l'introduction du présent recours – ne saurait contrarier l'indemnisation du préjudice moral passé de l'association requérante, qui résulte des efforts déployés par elle en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique.

Par conséquent, le dommage environnemental caractérisé par un surplus d'émissions de GES, imputable aux fautes de l'État, est bien constitutif d'un préjudice moral personnel, dont l'association Greenpeace France est fondée à solliciter la réparation, à hauteur d'un euro symbolique.

La critique adverse sera écartée.

II.C Sur le préjudice écologique

61.

Aux termes de son mémoire en défense, le Ministre de la transition écologique et solidaire soutient que le préjudice écologique dont se prévaut l'association Greenpeace France – qui résulte du surplus de GES émis du fait de la méconnaissance, par l'État, des obligations qui lui incombent (mémoire complémentaire, p. 87 et suiv.) – ne pourrait être indemnisé.

Au soutien de cette affirmation, il fait valoir que « *si la réparation du préjudice écologique est désormais prévue aux articles 1246 et suivants du Code civil, ce dispositif [...] ne [serait] par lui-même [pas] applicable devant la juridiction administrative* ».

Par ailleurs, il prétend que « *l'association Greenpeace France ne démontre[rait] pas que la prétendue faute commise par l'État aurait entraîné un préjudice écologique distinct de son préjudice moral allégué* » (mémoire en défense, p. 17).

Ce n'est pas sérieux.

62.

D'abord, comme l'association requérante l'a déjà démontré dans ses précédentes écritures, le fait que le régime de réparation du préjudice écologique soit prévu dans le seul Code civil ne constitue pas, à lui seul, un obstacle à ce que le juge administratif s'en saisisse – et ce d'autant plus que le principe de la réparation du préjudice écologique préexistait à son insertion dans le Code civil (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 85 et suiv.).

De même, il est rappelé que l'article 1246 du Code civil et le principe dont il s'inspire ne contiennent aucune restriction quant à la qualité de la personne – publique ou privée – susceptible de devoir réparer le préjudice écologique dont elle est responsable (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 86).

Surtout, la reconnaissance du préjudice écologique par les juridictions administratives n'est pas une argutie doctrinale. Elle apparaît, au contraire, comme une nécessité, au regard, notamment, du principe d'égalité et des obligations de vigilance, de prévention et de réparation des dommages environnementaux, qui s'imposent à toute personne – en ce compris les pouvoirs publics et les autorités administratives – dans leurs domaines de compétence respectifs (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 86).

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

63.

Enfin, c'est à tort que le Ministre soutient que l'association requérante ne démontrerait pas que les fautes commises par l'État ont entraîné un préjudice écologique distinct de son préjudice moral.

En droit, il est rappelé que le préjudice moral subi par une association, qui consiste en l'atteinte à l'intérêt collectif défendu par cette association, se distingue du préjudice écologique, dont la réparation, qui correspond « *au prix de l'atteinte à l'environnement* », intervient « *sur le fondement de l'atteinte au patrimoine écologique commun* » (B. STEINMETZ, « Préjudice écologique et réparation des atteintes à l'environnement. Plaidoyer pour une catégorie nouvelle de préjudice », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2008, p. 412).

Or, en l'espèce, le préjudice moral dont la requérante se prévaut résulte de l'atteinte aux droits et intérêts collectifs qu'elle défend en matière de lutte contre le changement climatique. Il correspond à l'ensemble des efforts déployés – en vain – par l'association Greenpeace France pour lutter contre les causes et les effets du changement climatique et, plus précisément, aux efforts déployés pour que l'État adopte un corpus juridique – notamment réglementaire – lui permettant de lutter efficacement contre les effets du changement climatique, afin de se conformer aux obligations qui lui incombent.

À l'inverse, le préjudice écologique procède du surplus d'émissions de GES résultant des fautes commises par l'État, qui participe au réchauffement climatique de manière directe, certaine et non négligeable, érodant ainsi les fonctions écologiques du climat, avec de graves conséquences pour l'environnement, la vie et la santé des individus (mémoire complémentaire, p. 87 et suiv.).

Autrement dit, les deux préjudices allégués sont d'une nature différente, et reposent sur un fondement distinct.

La critique adverse sera donc écartée.

Pour Oxfam France

60.

Au cas présent, l'association requérante a certes rappelé, dans ses précédentes écritures, qu'elle est, conformément à son objet social, investie d'une mission de protection de l'environnement, que ne conteste pas le Ministre de la transition écologique et solidaire (mémoire complémentaire, p. 82 et **Production n° 3**).

Pour autant, contrairement à ce que soutient le Ministre, elle ne s'est nullement bornée à « *citer ses statuts* ».

Bien au contraire, elle a fait état des nombreuses actions qu'elle mène en matière de protection de l'environnement – et, précisément, de lutte contre le changement climatique et l'augmentation des émissions de GES – consistant, notamment, dans l'organisation de colloques, d'expositions ou d'autres manifestations, l'édition de supports d'information et de communication, ou la conduite d'actions de plaidoyers, la publication de manifestes, des actions digitales, destinées à favoriser la prise de conscience des citoyens et des autorités publiques face à l'urgence climatique. (**Productions n° 35 et 48**).

Partant, le préjudice moral de l'association OXFAM France résulte des efforts qu'elle déploie, en vain, pour que l'État adopte un cadre juridique efficace pour lutter contre les dérèglements climatiques, notamment en réduisant les émissions de GES sur le territoire national.

À cet égard, il est rappelé qu'il ne suffit pas de fixer des objectifs ambitieux à des échéances lointaines pour prétendre lutter efficacement contre les dérèglements climatiques, mais qu'il convient de décliner ces objectifs de manière transversale au sein de dispositifs concrets, et d'allouer les moyens humains et financiers permettant d'atteindre les objectifs fixés.

De même, l'adoption récente de nouvelles réglementations – postérieures à l'introduction du présent recours – ne saurait contrarier l'indemnisation du préjudice moral passé de l'association requérante, qui résulte des efforts déployés par elle en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique.

Par conséquent, le dommage environnemental caractérisé par un surplus d'émissions de GES, imputable aux fautes de l'État, est bien constitutif d'un préjudice moral personnel, dont l'association OXFAM France est fondée à solliciter la réparation, à hauteur d'un euro symbolique.

La critique adverse sera écartée.

II.C Sur le préjudice écologique

61.

Aux termes de son mémoire en défense, le Ministre de la transition écologique et solidaire soutient que le préjudice écologique dont se prévaut l'association / fondation XX – qui résulte du surplus de GES émis du fait de la méconnaissance, par l'État, des obligations qui lui incombent (mémoire complémentaire, p. 87 et suiv.) – ne pourrait être indemnisé.

Au soutien de cette affirmation, il fait valoir que « *si la réparation du préjudice écologique est désormais prévue aux articles 1246 et suivants du Code civil, ce dispositif [...] ne [serait] par lui-même [pas] applicable devant la juridiction administrative* ».

A supposer que ce régime soit applicable devant le juge administratif, il estime que l'association ne pourrait pas solliciter la réparation du préjudice écologique dès lors qu'elle ne démontrerait pas son intérêt à agir au sens des dispositions de l'article 1248 du Code civil.

Par ailleurs, il prétend que « *l'association Oxfam France ne démontre[rait] pas que la prétendue faute commise par l'État aurait entraîné un préjudice écologique distinct de son préjudice moral allégué* » (mémoire en défense, p. 17).

Ce n'est pas sérieux.

62.

D'abord, comme l'association requérante l'a déjà démontré dans ses précédentes écritures, le fait que le régime de réparation du préjudice écologique soit prévu dans le seul Code civil ne constitue pas, à lui seul, un obstacle à ce que le juge administratif s'en saisisse – et ce d'autant plus que le principe de la réparation du préjudice écologique préexistait à son insertion dans le Code civil (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 85 et suiv.).

De même, il est rappelé que l'article 1246 du Code civil et le principe dont il s'inspire ne contiennent aucune restriction quant à la qualité de la personne – publique ou privée – susceptible de devoir réparer le préjudice écologique dont elle est responsable (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 86).

Surtout, la reconnaissance du préjudice écologique par les juridictions administratives n'est pas une argutie doctrinale. Elle apparaît, au contraire, comme une nécessité, au regard, notamment, du principe d'égalité et des obligations de vigilance, de prévention et de réparation des dommages environnementaux, qui s'imposent à toute personne – en ce compris les pouvoirs publics et les autorités administratives – dans leurs domaines de compétence respectifs (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 86).

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

63.

Ensuite, c'est à tort que l'Etat estime que l'association requérante ne saurait solliciter la réparation d'un préjudice écologique car elle ne démontrerait pas un intérêt à agir au sens de l'article 1248 du Code civil.

Sur ce point, la requérante s'en rapporte à ses observations du 25 juin 2020, aux termes desquelles elle a exposé que :

- d'une part, l'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute association ayant intérêt et qualité à agir, indépendamment du fait qu'elle soit agréée et qu'elle ait pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement ;
- d'autre part, ses conclusions tendant à la réparation du préjudice écologique sont recevables dès lors qu'elle a intérêt et qualité pour agir et qu'elle a pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement (**Production n° 47**).

64.

Enfin, c'est à tort que le Ministre soutient que l'association requérante ne démontrerait pas que les fautes commises par l'État ont entraîné un préjudice écologique distinct de son préjudice moral.

En droit, il est rappelé que le préjudice moral subi par une association, qui consiste en l'atteinte à l'intérêt collectif défendu par cette association, se distingue du préjudice écologique, dont la réparation, qui correspond « *au prix de l'atteinte à l'environnement* », intervient « *sur le fondement de l'atteinte au patrimoine écologique commun* » (B. STEINMETZ, « Préjudice écologique et réparation des atteintes à l'environnement. Plaidoyer pour une catégorie nouvelle de préjudice », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2008, p. 412).

Or, en l'espèce, le préjudice moral dont la requérante se prévaut résulte de l'atteinte aux droits et intérêts collectifs qu'elle défend en matière de lutte contre le changement climatique. Il correspond à l'ensemble des efforts déployés – en vain – par l'association pour lutter contre les causes et les effets du changement climatique et, plus précisément, aux efforts déployés pour que l'État adopte un corpus juridique – notamment réglementaire – lui permettant de lutter efficacement contre les effets du changement climatique, afin de se conformer aux obligations qui lui incombent.

À l'inverse, le préjudice écologique procède du surplus d'émissions de GES résultant des fautes commises par l'État, qui participe au réchauffement climatique de manière directe, certaine et non négligeable, érodant ainsi les fonctions écologiques du climat, avec de graves conséquences pour l'environnement, la vie et la santé des individus (**mémoire complémentaire**, p. 87 et suiv.).

Autrement dit, les deux préjudices allégués sont d'une nature différente, et reposent sur un fondement distinct.

La critique adverse sera donc écartée.

Pour les requérantes,

III. SUR LA DEMANDE D'INJONCTION

64.

Enfin, s'agissant de la demande d'injonction formulée par les requérantes, le Ministre de la transition écologique et solidaire ne craint pas d'affirmer, de façon très imprécise, que « *certaines mesures sollicitées relève[raient] du domaine de la loi* ».

De sorte que « *les conclusions à fin d'injonction [devraient être] rejetées* » (mémoire en défense, p. 17).

La critique est infondée.

65.

D'abord, force est de constater que le Ministre de la transition écologique n'indique pas quelles mesures relèveraient, selon lui, du domaine de la loi.

Ce qui suffit à démontrer le peu de sérieux de la critique adverse.

66.

En tout état de cause, il importe de rappeler que l'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la préservation de l'environnement* ».

La compétence accordée au législateur en matière environnementale est donc résiduelle, puisqu'elle se limite à la détermination des « principes fondamentaux ».

Partant, la circonstance que le législateur intervienne en amont de la définition des politiques publiques environnementales n'empêche nullement le gouvernement de se saisir de sa compétence pour développer de telles politiques en matière climatique.

Par conséquent, les requérantes sont bien fondées à solliciter du Tribunal administratif de Paris qu'il enjoigne au Premier ministre et aux ministres compétents de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, de faire cesser le préjudice écologique, et notamment, dans le délai le plus court possible, de :

- prendre les mesures nécessaires aux fins de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère – à due proportion par rapport aux émissions mondiales, et compte tenu de la responsabilité particulière acceptée par les pays développés – à un niveau compatible avec l'objectif de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en-dessous du seuil de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, en tenant compte du surplus de gaz à effet de serre émis par la France depuis 1990 et des efforts supplémentaires que le respect de cet objectif implique ;

- prendre à tout le moins toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et d'augmentation de l'efficacité énergétique, fixés par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la loi n° 2015 992 du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour une croissance verte, le décret n° 2015 1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au partage de l'effort, la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 et la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ;
- prendre les mesures nécessaires à l'adaptation du territoire national aux effets du changement climatique ;
- prendre les mesures nécessaires aux fins d'assurer la protection de la vie et de la santé des citoyens contre les risques liés au changement climatique.

La critique sera donc écartée.

67.

Pour le reste, les requérantes s'en rapportent à leurs précédentes écritures, dont elles entendent conserver l'entier bénéfice.

PRODUCTIONS :

36. Le poids carbone du retard français dans l'atteinte de certains objectifs climatiques et énergétiques – Carbone 4
37. Cas des passoires énergétiques : poids carbone de la non application des mesures relatives à la rénovation énergétiques des logements – Carbone 4
38. Chiffres clés des énergies renouvelables éd. 2020 – Ministère de la transition écologique
39. Les énergies renouvelables en France en 2019 – CGDD
40. Programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2023 – 2024-2028
41. Rapport de la France en application des articles 24.1 et 24.2 de la directive 2012/27/UE (actualisation 2020)
42. Communiqué de presse du GIEC du 8 août 2019
43. Communiqué de presse du GIEC du 25 septembre 2019
44. Risques climatiques : six français sur dix sont d'ores et déjà concernés – CGDD, janv. 2020
45. Extraits de témoignages
46. « Faire sa part ? Pouvoir et responsabilité des individus, des entreprises et de l'État face à l'urgence climatique », Carbone 4
47. Publicité : pour une loi Évin Climat – Greenpeace France
48. Climat : l'argent du chaos – Greenpeace France
49. Changeons les règles du jeu – Greenpeace France
50. Rapport financier Greenpeace France – 2016
51. Rapport financier Greenpeace France – 2017
52. Rapport financier Greenpeace France – 2018