

N° 1904968/4

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

MÉMOIRE EN INTERVENTION

POUR :

**FONDATION ABBE PIERRE, 3, rue de Romainville, 75019 Paris
représenté par Monsieur Laurent DESMARD, président
Production n° 1 : Statuts de la Fondation Abbé Pierre, 15 février
2001**

– Sur les requêtes n° 1904968/4, 1904967/4, 1904976 et 1904972/4 –

Table des matières

<u>FAITS ET PROCÉDURE</u>	3
I. <u>Changement climatique et incidences sur le logement et ses occupants</u>	3
A. <u>Le changement climatique crée de nouvelles problématiques en matière de logement</u>	4
B. <u>Le logement, facteur d'aggravation des inégalités environnementales et de la crise climatique</u>	8
II. <u>Rôle des politiques liées à l'habitat et au logement dans la politique environnementale</u>	12
A. <u>Bâtiment et habitat dans les stratégies d'atténuation</u>	12
B. <u>Bâtiment et habitat dans les stratégies d'adaptation</u>	14
III. <u>Recevabilité</u>	15
<u>DISCUSSION</u>	18
I. <u>Le logement, exemple topique de la méconnaissance par l'État de ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique</u>	18
A. <u>S'agissant de l'obligation générale de lutte contre le changement climatique appliquée au logement</u>	18
B. <u>S'agissant des obligations spécifiques de lutte contre le changement climatique en lien avec le logement</u>	23
C. <u>S'agissant de la méconnaissance par l'État de ses obligations</u>	28
II. <u>Sur le lien de causalité et le préjudice</u>	40
A. <u>Sur le lien de causalité</u>	40
B. <u>Sur le préjudice</u>	40

FAITS ET PROCÉDURE

En dépit des récentes publications du GIEC (Groupe d'experts environnemental sur l'évolution du climat) sur l'aggravation des incidences du changement climatique, il apparaît que l'État français manque de manière patente à ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique.

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

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

En cet état, les « Requérants » ont saisi le tribunal administratif de Paris, par des requêtes enregistrées au greffe de la Juridiction le 14 mars 2019, sous les numéros 1904968/4, 1904967/4, 1904976 et 1904972/4.

Le 20 mai 2019, les Requérants produisaient leur mémoire complémentaire.

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

Or, les demandes formulées dans la requête susvisée trouvent à s'appliquer aux faits exposés par la Fondation Abbé Pierre (ci-après la « Fondation intervenante »), qui souhaite intervenir par la présente dans la procédure.

I. Changement climatique et incidences sur le logement et ses occupants

1.

Le changement climatique a des impacts significatifs sur l'ensemble des conditions de vie de la population française¹, y compris les conditions physiques de son existence que sont le logement.

Il crée de nouvelles problématiques de logement. Notamment, il entraîne la dégradation et la destruction de l'habitat, ainsi que la perte de la propriété ou de sa valeur ; il participe ainsi à créer du mal-logement et du sans-abrisme (A).

En outre, le changement climatique aggrave des problématiques préexistantes, particulièrement celles tenant aux personnes en situation de précarité énergétique, d'habitat indigne ou de fortune, et des personnes à la rue (B).

¹ OMS, « *Climate and health country profile - France* », 2015, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246130/WHO-FWC-PHE-EPE-15.36-eng.pdf?sequence=1> ; voir également : Lancet Countdown, « *Rapport 2018 du Compte à rebours sur la santé et le changement climatique du Lancet : une influence sur la santé des populations pour les siècles à venir* » : <http://www.lancetcountdown.org/the-report>.

Les conséquences pour la population sont de différentes natures : matérielles, physiques et morales.

A. Le changement climatique crée de nouvelles problématiques en matière de logement

2.

En premier lieu, le changement climatique accroît l'exposition de la population et des biens à des **phénomènes naturels extrêmes**.

En France, le changement climatique a notamment conduit à l'augmentation de la fréquence, de l'intensité et de la durée des vagues de chaleur² qui s'accompagnent de sécheresses au sol³, de feux de forêts⁴, de précipitations extrêmes et d'inondations en région méditerranéenne⁵, ainsi que d'ouragans dans les territoires d'Outre-Mer⁶.

L'accroissement en fréquence et en amplitude de ces événements naturels ont des conséquences néfastes sur l'ensemble des milieux, en ce compris les conditions physiques de logement des personnes résidant sur le territoire français métropolitain et ultramarin.

D'après l'Institut Germanwatch, la France a été, entre 1998 et 2017, le pays européen le plus impacté – et le dix-huitième dans le monde – par des événements climatiques extrêmes (canicules, inondations, tempêtes, etc.) qui ont causé en moyenne 1 120 décès par an et 2,2 milliards de dollars de pertes⁷.

En outre, le ministère de la Transition écologique et solidaire a estimé que près de 6 français sur 10 seront exposés à ces risques naturels susceptibles d'être aggravés par le changement climatique⁸.

² World weather attribution, « *Heatwave in northern Europe, summer 2018* », 2018, <https://www.worldweatherattribution.org/attribution-of-the-2018-heat-in-northern-europe>.

³ Météo-France, « *Changement climatique et sécheresse* », <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-secheresses>.

⁴ Météo-France, « *Changement climatique et feux de forêts* », <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-feux-de-forets>.

⁵ Météo-France, « *Changement climatique et épisodes méditerranéens* », <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-episodes-mediterraneens>; voir également IRD, « *Vers une intensification des pluies extrêmes dans le sud de l'Europe* », 8 octobre 2018, <http://www.ird.fr/toute-l-actualite/actualites-scientifiques/vers-une-intensification-des-pluies-extremes-dans-le-sud-de-l-europe>.

⁶ S. FOUCART, « *Ouragans : des phénomènes aggravés par le réchauffement climatique* », *Le Monde*, 17 septembre 2018 : https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/09/17/ouragans-typhons-des-phenomenes-aggraves-par-le-rechauffement-climatique_5356170_3244.html ; V. également : Franceinter, « *Ouragan Irma : un pur produit du réchauffement climatique* », 7 septembre 2017 : <https://www.franceinter.fr/monde/irma-pur-produit-du-rechauffement-climatique>.

⁷ Institut Germanwatch, « *Global climate risk index 2019* », https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf ; voir également : R. HIAULT, « *Dégâts climatiques : la France en première ligne en Europe* », *Les Échos*, 5 décembre 2018, <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/degats-climatiques-la-france-en-premiere-ligne-en-europe-236380>.

⁸ Commissariat général au développement durable, « *Risques climatiques : six Français sur dix sont d'ores et déjà concernés* », Janvier 2020, https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf.

Une étude de la fédération française de l'assurance a ainsi estimé les dégâts cumulés causés par les aléas naturels, à savoir la sécheresse, les inondations, la submersion marine et les tempêtes, à environ 92 milliards d'euros d'ici 2040⁹. Le changement climatique représente à lui seul un coût de 13 milliards d'ici 2040 et pèse pour 30 % de l'augmentation projetée (44 Mds). Les conséquences sont matérielles : perte de l'outil de travail, perte financière importante et, enfin, **perte ou dégradation des infrastructures et du logement**.

En janvier 2020, le Commissariat général au développement durable rappelait que le nombre de ces événements naturels destructeurs ne ferait qu'accroître avec le changement climatique¹⁰.

3.

D'une part, ces phénomènes climatiques entraînent la destruction du logement.

Ainsi, comme le rappellent les Requérants, le changement climatique contribue à l'élévation du niveau de la mer et aggrave le phénomène d'érosion côtière, exposant la population vivant sur le littoral – soit, en 2006, 7 millions de personnes en France dont 1,6 millions dans les territoires d'outre-mer¹¹ – à un risque significatif de submersion.

Parmi ceux-ci, « plus de 140000 personnes résident à moins de 250 m des côtes en érosion et plus de 800 000 personnes résident dans des zones basses »¹² et, selon le Ministère de la transition écologique et solidaire « 1,5 million d'habitants vivent en zone potentiellement inondable du fait des submersions marines. Les terrains situés sous le niveau d'eau d'un événement centennal s'étendent sur une superficie de 590 000 ha de terres. 165 000 bâtiments et 864 communes plus particulièrement vulnérables sont concernées par ce type d'inondation »¹³.

L'immeuble Le Signal, en Gironde, est emblématique des conséquences sur les bâtiments de l'érosion côtière¹⁴. Cet immeuble de 78 logements a été construit à 300 mètres de la mer, dans le cadre d'un plan d'aménagement touristique du littoral aquitain supervisé par l'État. En septembre 2019, celui-ci n'était plus qu'à 9 mètres du bord de dune. Plusieurs tempêtes hivernales, durant l'hiver 2013-2014, ont conduit à la prise d'un arrêté de péril par la municipalité, et en janvier 2014, tous les habitants ont dû évacuer leur logement. Depuis, la situation ne fait qu'empirer sur la côte aquitaine :

« Sur la côte aquitaine sableuse, des experts tablent sur un recul de 50 mètres en moyenne à l'horizon 2050 - et ce sans prendre en compte les aléas du dérèglement. Ingénieur chargé des risques côtiers au sein de l'Observatoire de la côte aquitaine, Nicolas Bernon explique : « Si

⁹ Fédération Française de l'Assurance, « *Changement climatique et assurance à l'horizon 2040* », 3 décembre 2015, p.29. Cela représente une augmentation de 44 MD€ par rapport aux coûts occasionnés sur la période équivalente passée, soit une hausse de 90 % en euros constants. <https://www.ffa-assurance.fr/la-federation/publications/enjeux-climatiques/etude-changement-climatique-et-assurance-horizon-2040>.

¹⁰ CGDD, « *Risques climatiques : six Français sur dix sont d'ores et déjà concernés* », Janvier 2020, <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2020-01/datalab-essentiel-202-risques-climatiques-janvier2020.pdf>.

¹¹ Observatoire national de la mer et du littoral, Densité de population des communes littorales (métropole et outre-mer) en 2006 et évolution récente, https://www.onml.fr/onml_f/fiche_complete.php?id_fiche=58&auth=NOK#analyse_205

¹² Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, « *Le littoral dans le contexte du réchauffement climatique* », octobre 2015, p.106, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000730.pdf>.

¹³ Ministère de la Transition Ecologique et solidaire, « *Risques littoraux* », 26 février 2019, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/risques-littoraux>.

¹⁴ BRGM, « *Risques littoraux et changement climatique* », novembre 2014, <https://fr.calameo.com/read/00571912196adaef6647a>.

l'élévation du niveau de la mer est entre + 10 et + 50 cm en 2050, on estime un recul potentiel de l'ordre de 20 mètres supplémentaires pour la même année, en plus du recul naturel. » Sur la base des projections de l'Observatoire, le GIP Littoral a traduit les conséquences de ce phénomène : si on venait à retirer les ouvrages existants, comme les enrochements et les digues, ou si on arrêta de les entretenir, 5 800 logements seraient directement menacés dans trente ans en Gironde, dans les Landes et les Pyrénées-Atlantiques. »

« Rien que pour Soulac, village de 2 700 habitants, une relocalisation des biens les plus menacés est évaluée à 100 millions d'euros. Pour Lacanau, station balnéaire prisée des surfeurs située à 70 kilomètres au sud de Soulac où la construction en bord de mer a été gelée, la facture de relocalisation monterait à 300 millions. (...) Pour l'heure, le village se prépare à affronter un nouvel hiver et de potentielles tempêtes. Du court-termisme qui se mêle aux incertitudes sur la montée du niveau de la mer, le changement des climats de houle et les régimes de tempêtes »¹⁵.

La tempête Xynthia, de février 2010, illustre également les conséquences du changement climatique sur les biens et les personnes qui y habitent. En Charente-Maritime, environ 4 000 maisons ont été sinistrées¹⁶. En outre, entre 1300 et 1500 habitations ont été déclarées inhabitables et vouées à la destruction par les préfets de Vendée et de Charente-Maritime¹⁷, provoquant ainsi déplacements de la population et expropriations des biens. Cette tempête a ainsi souligné « *la vulnérabilité accrue des zones côtières confrontées à l'augmentation du niveau des mers provoquées par le réchauffement climatique* »¹⁸.

Si « *Xynthia avait eu lieu il y a un siècle, son impact aurait été bien moins grave* », a expliqué Monsieur Freddy Vinet, expert en gestion des catastrophes et des risques naturels et professeur de géographie à Université Paul-Valéry Montpellier 3. En effet, il a déclaré que « *Le facteur aggravant lié au changement climatique est l'élévation du niveau de la mer, donc pour une même tempête, une élévation du niveau de la mer entraînera une augmentation des inondations* »¹⁹.

La destruction des bâtiments inhabitables peut elle-même être source de danger, en fonction des matériaux de construction, engendrant en outre des frais de dépollution²⁰.

4.

¹⁵ Libération, « *Soulac-Sur-Mer aux avant-postes de l'érosion côtière* », 25 septembre 2019, https://www.liberation.fr/france/2019/09/25/soulac-sur-mer-aux-avant-postes-de-l-erosion-cotiere_1753624; voir également Lemonde, « *Erosion côtière : l'Assemblée vote l'indemnisation des habitants du Signal* », 20 décembre 2018, https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/12/20/erosion-cotiere-l-assemblee-vote-l-indemnisation-des-habitants-du-signal_5400306_3244.html.

¹⁶ Banque des territoires, « *Logement : mesures exceptionnelles pour le relogement des sinistrés de Xynthia* », 12 mars 2010, <https://www.banquedesterritoires.fr/mesures-exceptionnelles-pour-le-relogement-des-sinistres-de-xynthia>.

¹⁷ Le Figaro, « *Xynthia, 1500 habitations à détruire* », 4 avril 2010, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2010/04/04/97001-20100404FILWWW00023-xynthia-1500-habitations-a-detruire.php>.

¹⁸ Météo-France, « *Xynthia, l'impact du changement climatique* », 27 février 2020, <http://www.meteofrance.fr/actualites/79756725-xynthia-l-impact-du-changement-climatique>.

¹⁹ Euronews, Xynthia, « *10 ans après : comment la tempête meurtrière a tout jamais changé la Faute-sur-mer* », mis à jour le 9 mars 2020, <https://fr.euronews.com/2020/02/27/xynthia-10-ans-apres-comment-la-tempete-meurtriere-a-change-a-tout-jamais-la-faute-sur-mer>.

²⁰ LaCroix, « *Souliac-sur-Mer, l'Etat s'engage à désamianter l'immeuble Le Signal* », 12 juin 2018, <https://www.la-croix.com/France/Justice/Soulac-sur-mer-lEtat-sengage-desamianter-limmeuble-Le-Signal-2018-06-12-1200946566>.

D'autre part, ces évènements climatiques entraînent la dégradation durable du bâti.

C'est notamment le cas des épisodes de sécheresse qui font naître des fissures, ainsi que de l'intensité des inondations et des coulées de boues :

« En période de sécheresse, la couche argileuse s'affaisse et peut entraîner des fissures dans le bâti, avec le retour de la pluie, les fissures peuvent même se réduire, indique-t-on au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), on appelle ça le phénomène de retrait et gonflement des argiles. [...] Le 18 juin, 11 communes du Pas-de-Calais bénéficiaient d'un état de catastrophe naturelle sécheresse au titre de l'épisode de 2018, ouvrant la porte à indemnisation pour les sinistrés. Quatre-vingts communes du Nord ont déposé un dossier en ce sens. [...] Ça, c'est pour la sécheresse. Mais l'on sait que la région est aussi exposée aux inondations et coulées de boue (30 communes ont été classées en catastrophe naturelle l'an dernier pour cette raison), voire même à des épisodes tempétueux »²¹.

Ces évènements donnent lieu au classement de communes en état de « catastrophe naturelle », toujours plus nombreuses :

« Depuis une trentaine d'années, « le sud-ouest de la France est pas mal touché » par des arrêtés de catastrophe naturelle, mais « on a vu apparaître des demandes de reconnaissance dans des régions jusque-là plutôt épargnées », comme le Grand-Est ou la Bourgogne-Franche-Comté. Une expansion géographique amenée à durer, selon l'expert du service géologique national : « il y a beaucoup d'incertitudes, mais les tendances vont dans le sens d'une augmentation de la fréquence de ces épisodes de sécheresse ou de la durée de ces épisodes caniculaires. »²².

Plus de 4 millions de maisons individuelles (23 % de l'habitat individuel) sont construites dans des zones où l'aléa de retrait gonflement des argiles est fort ou moyen et, « propice à l'augmentation de la fréquence et de la durée des épisodes de sécheresse, le changement climatique est de nature à amplifier ce processus »²³.

5.

La dégradation du bâti peut aboutir à la privation du domicile lorsque l'immeuble devient inhabitable, réduit à l'état de péril ou d'insalubrité, qu'il présente un danger pour ses occupants ou les passants, et qu'il doit être évacué, voire détruit.

A titre d'illustration, en 2018, plus de 5 000 personnes ont été directement touchées par la montée des eaux dans l'Aude et près d'un millier ont dû être relogées.

²¹ La voix du Nord, « Nos habitats sont-ils adaptés à la nouvelle donne climatique ? », juillet 2019. <https://www.lavoixdunord.fr/619595/article/2019-07-31/nos-habitats-sont-ils-adaptes-la-nouvelle-donne-climatique>; Voir également « Comment adapter le logement aux conséquences du réchauffement climatique ? », Facilogi, 9 octobre 2019, <https://www.facilogi.com/blog/adapter-le-logement-au-rechauffement-climatique/>.

²² 20 minutes, « Sécheresse, les maisons fissurées, un phénomène qui prend de l'ampleur », 20 août 2019, <https://www.20minutes.fr/societe/2585935-20190820-secheresse-maisons-fissurees-phenomene-prend-ampleur>.

²³ Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, « Retrait-gonflement des argiles : plus de 4 millions de maisons potentiellement très exposées », Essentiel n° 122, octobre 2017, http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DEFAULT/doc/IFD/IFD_REFDOC_TEMIS_0086956/retrait-gonflement-des-argiles-plus-de-4-millions-de-maisons-potentiellement-tres-exposees-datalab-e .

Or, plus d'une centaine de logements n'ont pu être reconstruits et ont dû faire l'objet de mesures de démolition²⁴.

6. Enfin, les événements climatiques requièrent des travaux d'adaptation et de rénovation aux coûts souvent élevés pour les ménages :

« Après une forte sécheresse à l'été 2015, des fissures ont commencé à apparaître sur notre maison. Faute de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, nous avons dû renforcer les fondations sans aucune aide financière », explique par exemple un habitant de la commune de Polignac, en Haute-Loire (43)²⁵.

B. Le logement, facteur d'aggravation des inégalités environnementales et de la crise climatique

7. En second lieu, le logement apparaît comme un révélateur des inégalités environnementales et de la crise climatique, les conditions de logement ayant une incidence directe sur l'ampleur de leur aggravation.

Le constat de l'acuité du changement climatique fait l'objet d'un consensus scientifique et politique dans les conditions rappelées par les Requérants.

Cette crise climatique a, et continuera d'avoir, une lourde incidence sur les personnes sans-abri et sur celles en situation de précarité énergétique.

8. L'INSEE a estimé qu'en 2012, près de 143 000 personnes étaient sans domicile en France métropolitaine, une personne sans domicile étant définie comme toute personne passant la nuit dans un lieu non prévu pour l'habitation ou dans un service d'hébergement.²⁶

Selon la même étude, 12 700 individus étaient considérés comme sans-abri, définies comme les personnes :

« ayant passé la nuit précédant l'enquête soit dans un lieu extérieur (rue, pont, jardin pour 21 % d'entre elles), soit dormi dans un endroit plus abrité (36 % dans une cave, un parking, un grenier, hall d'immeuble, usine désaffectée ...) ou dans une habitation de fortune (14 % dans une tente, une cabane, une grotte ...), dans un lieu public (17 % dans une gare, le métro, un

²⁴La Depeche, « Après les inondations, un millier de personnes à reloger », 27 octobre 2018, <https://www.ladepeche.fr/article/2018/10/27/2896203-apres-les-inondations-un-millier-de-personnes-a-reloger.html>.

²⁵ Alternatives Economiques, « Logement : les mauvaises surprises du changement climatique, alternative économique », 26 novembre 2019, <https://www.alternatives-economiques.fr/logement-mauvaises-surprises-changement-climatique/00090826> .

²⁶ Insee Première, n°1455, « L'hébergement des sans-domiciles en 2012 », juillet 2013, « Une personne est dite sans domicile si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (on parle alors de sans-abri), y compris les haltes de nuit qui leur offrent un abri (chaleur, café, etc.) mais qui ne sont pas équipées pour y dormir, ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid). Certaines personnes peuvent ne pas avoir de logement personnel sans pour autant être sans domicile au sens ci-dessus : celles qui ont passé la nuit précédant l'enquête dans un foyer, à l'hôpital, en prison, dans un squat, hébergées par un particulier », <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281324#titre-bloc-1>.

centre commercial, un lieu de culte ...), dans une halte de nuit (8 %), ou plus rarement dans une voiture ou un camion (4 %). »²⁷

Ces personnes sont, par essence, plus exposées au changement climatique ainsi que le démontre Le rapport du rapporteur spécial ONU sur pauvreté du 17 juillet 2019²⁸.

En témoigne un rapport du SAMU social et de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (« ONPES ») de février 2018 :

*« Les intempéries, comme le froid, la pluie et le vent, constituent des épreuves de la familiarité caractéristiques d'une situation de sans-abrisme. Elles manifestent la résistance que l'environnement naturel peut opposer à des actions consistant à dormir dans un LNPPH (logement non prévu pour l'habitation). Les personnes sans abri peuvent être décrites comme **étant dans une situation de survie, en raison notamment de leur exposition aux conditions climatiques défavorables** que sont, à Paris du moins, le froid et la pluie. Rester durablement au même endroit passe ainsi par surmonter, tant bien que mal, ces deux obstacles naturels. Mais entre ces deux épreuves, **les personnes rencontrées affirment que c'est la pluie, et l'humidité, qui sont « leur pire ennemi »**. »²⁹*

Or, du fait de conditions de vie à la rue particulièrement difficiles (hygiène défectueuse, promiscuité, traumatismes, carences nutritionnelles, violences...), les personnes sans abri sont déjà surexposées à des pathologies les classant dans les catégories les plus vulnérables de la population.

L'enquête HYTPEAC réalisée en 2011 par le SAMU social de Paris auprès des personnes sans domicile indique que certaines pathologies dermatologiques (gale, poux de corps) et traumatologiques sont plus répandues chez les personnes dormant dans l'espace public qu'en hébergement institutionnel.

Une étude comparative publiée en 2017 entre les patients de médecine générale de ville et ceux reçus dans les Centre d'Accueil, de Soins et d'Orientation (CASO) de Médecins du monde, dont la grande majorité ne dispose pas de logement personnel (et un quart vivent à la rue), montre que la fréquence des problèmes digestifs, cutanés et respiratoires est également plus élevée parmi les consultants des CASO³⁰.

Ces dernières années, les vagues de chaleur répétitives ont aussi révélé l'exposition particulière des personnes sans-abri.

« Dans la rue, pas moyen de prendre une douche fraîche avant de dormir, ni de se changer au cours de la journée. Encore moins d'allumer la climatisation ou un ventilateur, ni même parfois de se remplir un simple verre d'eau. »³¹

²⁷ Insee Première n°1455, « L'hébergement des sans-domiciles en 2012 », juillet 2013, témoignage de Monsieur Jean-Luc VIGIER, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281324>.

²⁸ « Changements climatiques et pauvreté », Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, 17 juillet 2019, A/HRC/41/39

²⁹ E. GARDELLA, A. ARNAUD, « Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter », Observatoire du Samu social et ONPES, Février 2018, p.14, https://www.samusocial.paris/sites/default/files/2018-10/gardellaarnaudnonrecours_rapportobsssp_version_finale_02mars2018_v2.pdf.

³⁰ Médecins du Monde, « Observatoire de l'accès aux droits et aux soins », Rapport 2017 citant p. 36 l'étude de HUAUME H., KELLOU N., TOMASINO A., CHAPPUIS M., LETRILLIART L., « Profil de santé des migrants en situation de précarité en France : une étude comparative des migrants accueillis dans les centres de Médecins du Monde et des patients de médecine générale de ville, 2011-2012 », Bull Epidémiol Hebd. 2017, (19-20) : 430-6, <https://www.medecinsdumonde.org/sites/default/files/MDM-RAPPORT-OBSERVATOIRE-2018-BD.pdf>.

Selon Eric Pliez, ancien président du SAMU social de Paris, « *les sans-abri meurent assez rarement d'un coup de chaleur. En revanche, la canicule aggrave les pathologies existantes.* »³²

En conséquence, les personnes sans-abri sont les premières impactées par les aléas climatiques causés par le changement climatique.

9.

Le même constat s'étend aux personnes en situation de précarité énergétique.

A cet égard, selon le Commissariat général au développement durable, en 2018, 11,7 % des ménages (3,4 millions de ménages) étaient en situation de précarité énergétique en France métropolitaine, d'après l'indicateur basé sur le taux d'effort énergétique (ménages qui consacrent 8 % ou plus de leur revenu aux dépenses d'énergie dans leur logement et qui appartiennent aux 30 % des plus modestes)³³.

Hormis le prix de l'énergie et le niveau de ressources des ménages, la qualité de l'habitat et de ses équipements est un facteur déterminant dans la précarité énergétique (équipements énergivores, mauvaise isolation...). Or, 7,4 millions de logements sont aujourd'hui qualifiés de « *passoires énergétiques* » parmi les résidences principales du parc privé, dotés d'une étiquette Énergie F ou G³⁴.

De fait, la France compte plusieurs millions de personnes vivant dans des logements connaissant un ou plusieurs défauts graves de confort, les exposant à la précarité énergétique. Selon l'Insee³⁵, les logements comportant au moins deux défauts graves de confort représentent 3,4 % du parc en 2013.

³¹ Service-Lacroix, « *Canicule et accès à l'eau, la dure vie des SDF en été* », https://services.lacroix.com/webdocs/pages/longform_sdf_canicule/index.html

³² BFMTV, « *Canicule: Dans certaines villes, les SDF peuvent mourir de déshydratation en 48 heures* », 2 juillet 2015, <https://www.bfmtv.com/societe/canicule-dans-certaines-villes-les-sdf-peuvent-mourir-de-deshydratation-en-48-heures-899085.html>

³³ CGDD, « *La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018* », Décembre 2019, « *Cette proportion est nettement plus faible qu'en 2013 (14,5 %), date de la dernière enquête nationale Logement. Ce recul est en premier lieu dû au fait que le point de 2013 était particulièrement élevé, puisque d'une part les prix du pétrole avaient atteint un point historiquement haut et que d'autre part les mois d'hiver de 2013 avaient été très froids par rapport à la moyenne.* », <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20La%20pr%C3%A9carit%C3%A9%20%C3%A9nerg%C3%A9tique.pdf>.

³⁴ Rénovons !, « *Coûts et bénéfiques d'un plan de rénovation des passoires énergétiques à l'horizon 2025* », Etude économique, février 2017.

³⁵ Insee, « *Les conditions de logement en France* », édition 2017, fiches « *Confort, qualité et défauts du logement* », <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586377>.

Figure 3.2 : Des dysfonctionnements persistants à l'intérieur des logements (en %)



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

Les habitants des DOM sont particulièrement touchés : en Guadeloupe, 31 % des logements comptent un défaut grave de confort et 10 % en cumulent au moins deux (problèmes d'étanchéité et d'isolation des murs, du toit ou du sol, infiltrations ou inondations...) ; en Guyane, 47 % des ménages sont confrontés à au moins un défaut grave de confort³⁶.

Dans l'ensemble des DOM, 14 % des ménages les plus pauvres disent avoir trop chaud, et parmi eux 84% ont des logements non climatisés, 20 % déclarent que leur toit est percé ou constatent de l'humidité dans le logement (et 18 % pour l'ensemble de la population) :

*« Il apparaît que le parc de logement est constitué principalement de matériaux de construction assurant uniquement le clos et le couvert sans isolation thermique spécifique ou dispositif de protection solaire et plus particulièrement pour les logements anciens, non soumis à une quelconque réglementation thermique ».*³⁷

D'une part, ces logements sont moins résistants aux aléas climatiques, et se dégradent plus rapidement et plus fortement que tout autre logement.

Le rapport du GIEC de 2014 estime ainsi que :

« Les logements de mauvaise qualité et mal situés sont souvent les plus vulnérables aux phénomènes extrêmes. Les mesures d'adaptation comprennent l'application stricte des réglementations en matière de construction et des contraintes de mise en conformité. »³⁸

D'autre part, ces logements ne protègent pas leurs occupants des excès de vent, d'humidité, de froid et de chaleur qui se font plus intenses et plus durables, les rendant particulièrement vulnérables au réchauffement climatique qui ne peut qu'accentuer ce phénomène.

³⁶ Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017, fiches « Confort, qualité et défauts du logement », <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586377>.

³⁷ Office National de la Précarité Énergétique (ONPE), « Etude thématique des DOM TOM », <https://onpe.org/sites/default/files/etude-thematique-dom.pdf>.

³⁸ GIEC 2014, « Changements climatiques 2014, rapport de synthèse », 2014, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_fr.pdf.

Or, les conséquences de la précarité énergétique sont multiples.

10.

En premier lieu, on peut distinguer les **impacts sur la santé** physique, liés à l'inconfort du logement, et ceux sur la santé mentale, liés à l'insécurité sociale de la situation.

« Le froid et surtout l'humidité engendrent de nombreux problèmes de santé qui touchent surtout les enfants et les adultes déjà atteints par d'autres pathologies. Ces aspects sont surtout signalés par les familles avec des enfants et par les personnes malades ou handicapées »³⁹.

De nombreuses pathologies trouvent en effet leur origine dans un habitat dégradé et insalubre, souvent en lien avec de l'humidité et des moisissures dans le logement : pathologies allergiques et respiratoires, inflammation de la peau et des muqueuses (eczéma), maux de tête et de gorge, infections pulmonaires... Plusieurs études épidémiologiques ont permis d'établir que la prévalence de l'asthme ou de symptômes respiratoires était associée à la présence de moisissures dans les espaces intérieurs⁴⁰.

Alors qu'il existait peu de recherches en France sur le sujet, la Fondation intervenante a initié une étude en 2013⁴¹ sur les conséquences sanitaires de la précarité énergétique : 48 % des adultes exposés à la précarité énergétique souffrent de migraines, 22 % de bronchites chroniques, contre 32 % et 10 % des personnes qui n'y sont pas exposées ; les enfants souffrent à 29,8 % de sifflements respiratoires, contre 7,1 % chez les autres.

En effet, afin d'éviter une charge financière trop importante, de nombreux ménages ne se chauffent pas ou utilisent des chauffages inadaptés, avec un risque d'intoxication au monoxyde de carbone, accentué par une aération insuffisante (absence de VMC, logements mal conçus, calfeutrement pour se protéger du froid...). On observe alors plus fréquemment un phénomène de condensation et l'apparition de moisissures, avec des impacts sanitaires multiples. L'humidité du logement accroît, en outre, le risque d'intoxication au plomb contenu dans les peintures.

11.

En d'autres termes, la précarité énergétique fournit un repère empirique des conséquences les plus graves du changement climatique sur les populations les plus vulnérables. A cet égard, la connaissance approfondie que la Fondation Abbé Pierre a de cette problématique est l'une des raisons pour lesquelles elle sera fondée à intervenir à la présente instance.

En conclusion, les conséquences du changement climatique ont un impact direct sur les problématiques liées au logement, en ce que l'intensification des risques naturels entraîne la destruction et la dégradation du logement et qu'elle aggrave la situation des personnes les plus vulnérables.

³⁹ ONPE, « Parcours et pratiques des ménages en précarité énergétique Enquête auprès de 30 ménages », 2018 , p.54, https://onpe.org/sites/default/files/bscb_-_enquete_menages.pdf .

⁴⁰ BUSH RK, PORTNOY JM, SAXON A, TERR AL et WOOD RA, « The medical effects of mold exposure », Journal of Allergy Clinical Immunology, 2006.

⁴¹ Fondation Abbé Pierre, « Liens entre précarité énergétique et santé : analyse conjointe des enquêtes réalisées dans l'Hérault et le Douaisis », CREA-ORS Languedoc-Roussillon, novembre 2013, <https://www.fondation-abbé-pierre.fr/liens-entre-precarite-energetique-et-sante-analyse-conjointe-des-enquetes-realisees-dans-lherault-et-le-douaisis>.

II. Rôle des politiques liées à l'habitat et au logement dans la politique environnementale

12.

Comme rappelé par les Requérants, les très nombreux engagements de l'État en matière de lutte contre le changement climatique ressortent de deux stratégies distinctes et complémentaires que sont l'atténuation et l'adaptation, consacrées juridiquement par le texte des Accords de Paris de 2015, adopté dans le cadre de la COP21.

Là où les stratégies d'adaptation luttent contre les conséquences du changement climatique, en réduisant la vulnérabilité sociale et écologique, les stratégies d'atténuation visent à endiguer le changement climatique en traitant les causes, et notamment en limitant les émissions de gaz à effet de serre.

Or, le bâtiment et l'habitat occupent une place croissante dans les politiques environnementales, d'atténuation (A) comme d'adaptation (B).

A. Bâtiment et habitat dans les stratégies d'atténuation

13.

Le bâtiment résidentiel, en ce qu'il figure parmi les principales causes d'émission de GES, est déterminant dans les politiques d'atténuation.

Les émissions de CO₂ des logements représentent 15 % des émissions de CO₂ françaises. La consommation d'énergie des ménages représente 30 % de la consommation d'énergie française⁴². 75 % de l'empreinte carbone d'un bâtiment neuf provient de sa construction.

En outre, l'existence de 7,4 millions de « *passoires énergétiques* » dans le parc résidentiel privé français a un impact néfaste sur l'environnement en ce que ces passoires gaspillent de l'énergie et augmentent les émissions de GES⁴³.

14.

Ainsi, en 2007, le Grenelle de l'environnement a inscrit le bâtiment et l'habitat au cœur des enjeux de réduction d'émission des gaz à effet de serre et de réduction de la consommation énergétique des logements, qui devaient passer par la généralisation des normes de basse consommation et la rénovation thermique des logements. Le Plan Bâtiment Grenelle, de janvier 2009, était destiné à mettre en œuvre le Grenelle de l'environnement dans le secteur du bâtiment⁴⁴.

C. Bâtiment et habitat dans les stratégies d'adaptation

15.

Le rapport du GIEC 2018 observe :

⁴² Production n° 2 : Ademe, « Convention citoyenne pour le climat, » Se loger, Etat des lieux, 26 octobre 2019.

⁴³ GIEC 2014, « *Changements climatiques 2014, rapport de synthèse* », 2014, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_fr.pdf.

⁴⁴ Préfet de la région Provence- Alpes- côtes d'Azur, « *Le bâtiment dans la consommation énergétique et les émissions de GES* », <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/le-batiment-dans-la-consommation-energetique-et-r317.html>

« Les options **en matière d'adaptation** qui permettent également de réduire les émissions peuvent présenter des synergies et entraîner des économies dans la plupart des secteurs et pour la plupart des transitions systémiques, **par exemple** lorsque la gestion des terres permet de réduire les émissions et les risques de catastrophe, ou **lorsque des bâtiments à faibles émissions de carbone sont également conçus pour être efficaces en matière de refroidissement** »⁴⁵.

Parce que les conditions physiques d'habitat sont un indicateur fort de l'impact du bâtiment sur le changement climatique, il n'est pas toujours aisé de distinguer politiques d'atténuation et d'adaptation.

Certains textes en témoignent. Ainsi, le point d'action n°7 du PREB 2017 articule par exemple atténuation et adaptation en visant spécifiquement l'intérêt de la rénovation pour les personnes les plus vulnérables :

« qui sont les plus exposés à des situations de précarité inextricables. Ainsi, en cohérence avec la logique de massification et l'objectif d'éradication à terme des passoires thermiques, la priorité du soutien public à la rénovation des logements sera donnée aux ménages en précarité énergétique, en particulier les propriétaires modestes habitant des passoires thermiques »⁴⁶.

Ce faisant, il pourrait s'inscrire dans une logique d'adaptation.

Toutefois ces possibles chevauchements ne pallient pas l'absence d'une politique d'adaptation spécifique en matière de bâtiment et d'habitat (cf. *infra* Discussion).

16.

En outre, il n'existe aucune mesure en faveur de solutions flexibles et durables de construction rapide de logements de qualité, durables, protecteurs et résistants aux risques climatiques, notamment pour gérer les flux internes et externes de déplacements climatiques. En d'autres termes, à ce jour, la politique en matière de construction et d'habitat ne permet pas d'accueillir dignement et dans des logements bas-carbone les réfugiés climatiques, dont le nombre est voué à augmenter.

Or, la prise en compte des droits humains des migrants climatiques doit nécessairement intégrer pleinement la dignité de leurs conditions de vie⁴⁷.

III. Recevabilité

17.

En droit, l'intervention volontaire est « le fait, pour une personne physique ou morale, de se joindre spontanément, soit en demande, soit en défense, à une instance à laquelle elle n'est pas partie, dans

⁴⁵ GIEC, « résumé à l'attention des décideurs », 2019, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_fr.pdf.

⁴⁶ Ministère de la Transition Ecologique et solidaire, PREB, octobre 2017, p.33, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20de%20rénovation%20énergétique_0.pdf

⁴⁷ Premiers éclaircissements sur la protection internationale des « migrants climatiques », n. ss. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, constatations relatives à la communication n° 2728/2016, Ioane Teitiota c. Nouvelle-Zélande, 24 octobre 2019 (distr. générale 7 janvier 2020), CCPR/C/127/D/2728/2016

laquelle elle n'a pas été mise en cause et dans laquelle elle n'est pas représentée » (A. BEAL, « Instruction. – Intervention », JCI Admin., Fasc. 1099, § 4).

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

L'intervention est admise dans toutes les branches du contentieux administratif, qu'il s'agisse du contentieux de l'annulation, de la pleine juridiction, de la répression (CE, 2 déc. 1898, Cosset, Rec., p. 767).

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

En matière de pleine juridiction, l'intervenant doit défendre un intérêt distinct de celui dont se prévaut la partie à laquelle il s'associe (CE, 20 déc. 1985, *Ville de Paris c. Société civile immobilière Champs-Élysées-le-Boëtie*, requête numéro 38801, Rec., p. 386 ; RFDA 1986, p. 282, concl. M.-A. Latournerie).

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

18.

En l'espèce, les recours introduits par les Requérants ont pour objectif la condamnation de l'État au paiement de dommages et intérêts en réparation des préjudices subis du fait de la violation de ses obligations.

Ce préjudice est distinct pour chacune d'entre elle, étant attaché aux intérêts que ces associations défendent.

Notamment, le recours vise à démontrer la violation par l'État de ses obligations, générales et spécifiques, en matière de lutte contre le changement climatique.

En particulier, il y est démontré, à titre de ses obligations spécifiques, la méconnaissance des objectifs qui lui sont assignés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'amélioration de l'efficacité énergétique, d'augmentation des énergies renouvelables et l'insuffisante mise en œuvre des règles sectorielles et des mesures d'évaluation et de suivi.

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

Il a été rappelé que le changement climatique a des incidences lourdes sur le logement et ses occupants. De même, les politiques liées à l'habitat et au logement occupent un rôle fondamental dans la politique environnementale.

Ainsi, les problématiques environnementales sont intrinsèquement liées aux problématiques du logement.

19.

Or, ces problématiques figurent en tête des intérêts défendus par la Fondation Abbé Pierre, dont les statuts prévoient, en leur article 1^{er} :

L'établissement dit Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés fondé en 1990 par l'Abbé Pierre, considérant que le logement – facteur essentiel de promotion et d'insertion sociale – est un droit fondamental pour tous, personnes et familles, a pour but :

- « *D'apporter une aide concrète et efficace aux personnes et familles rencontrant de graves difficultés de logement*
 - *De les accueillir temporairement dans des résidences de logement d'urgence ou de convivialité*
 - *De rechercher et de trouver des logements adaptés à leurs besoins et à leurs ressources*
 - *De susciter et d'encourager les initiatives publiques ou privées permettant la production et la gestion de logements destinés aux populations défavorisées*
 - *De favoriser l'animation sociale et culturelle des quartiers et des villes contribuant à améliorer la promotion et l'insertion des familles en difficulté par le logement*
 - *D'affirmer le caractère d'assistance et de bienfaisance des actions entreprises dans le soutien et l'accompagnement pour loger les sans-abri en France et dans le monde, plus particulièrement dans les pays en voie de développement*
 - *D'entreprendre les actions nécessaires auprès des instances nationales et internationales publiques ou privées, pour une prise en charge des problèmes liés au logement des personnes en difficulté, conformément au message de l'Abbé Pierre Fondateur*
 - *De préserver la mémoire de l'Abbé Pierre et de son action*
 - *De lutter contre toutes les formes de discrimination pour l'accès ou le maintien dans un logement*
 - *IL a vocation, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi n°87- du 23 juillet 1987 modifiée et dans les conditions prévues aux présents statuts, à recevoir des versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes mentionnés au 1-b de l'article 200 et au 1-a de l'article 238 bis du code général des impôts qui s'assignent un but analogue au sien. Il a également vocation, conformément aux dispositions de l'article 20 de la loi précitée, à recevoir, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif se rattachant à ses missions, l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources sans que soit créée à cet effet une personne morale nouvelle. Cette affectation peut être dénommée fondation. »*
- (Production n° 1 : Statuts de la Fondation Abbé Pierre, 15 février 2001)**

20.

Plus encore, la violation par l'État de ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique porte atteinte aux intérêts collectifs défendus par la Fondation Abbé Pierre.

En effet, l'articulation étroite entre logement et changement climatique, du fait de leurs déterminants communs et de l'intensité des effets du changement climatique sur les conditions d'habitat, d'une part, et, d'autre part, de la place croissante du bâtiment et du logement dans les stratégies de lutte contre le changement climatique, a rendu nécessaire pour la Fondation Abbé Pierre de s'impliquer de plus en plus activement dans la lutte contre le changement climatique.

Partant, en refusant l'adoption de mesures suffisantes pour lutter contre le changement climatique, l'État a causé un préjudice à la Fondation requérante, ainsi qu'il le sera démontré *infra*.

Ce faisant, la carence fautive de l'État que les Requérants démontrent constitue un obstacle à la concrétisation de l'objet social de la Fondation Abbé Pierre, dont elle anéantit les efforts déployés pour assurer la rénovation énergétique des logements et lutter contre la précarité énergétique.

21.

Dans ces conditions, la Fondation Abbé Pierre justifie d'un intérêt certain à demander réparation de son préjudice subi du fait des violations par l'Etat de ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique.

Par ailleurs, cet intérêt est distinct de celui des associations requérantes.

La Fondation Abbé Pierre est recevable à intervenir volontairement à la présente instance.

DISCUSSION

I. Le logement, exemple topique de la méconnaissance par l'État de ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique

A. S'agissant de l'obligation générale de lutte contre le changement climatique appliquée au logement

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

22.

Comme l'ont rappelé les Requérants, pèse sur l'État, tant sur le fondement du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé que sur celui de son obligation de vigilance en matière environnementale, l'obligation d'adopter les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre le changement climatique et contribuer autant que possible à contenir l'ampleur du réchauffement planétaire.

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

23.

Sur le plan conventionnel, l'articulation entre droits fondamentaux et droit de vivre dans un environnement sain, en ce compris le droit de voir ses biens et son domicile protégés contre les risques environnementaux n'est pas nouvelle.

Ainsi, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe estime qu'il existe entre environnement et droits fondamentaux une « interdépendance » et une « indivisibilité » qui « rend donc nécessaire la reconnaissance d'un droit à un environnement sain »⁴⁸.

Plus encore, les Requérants rappellent que si la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne consacre pas explicitement un droit à l'environnement ni, *a fortiori*, une obligation de lutter contre le changement climatique, cette obligation s'impose au regard de la protection par ricochet que la Cour européenne des droits de l'homme confère au droit à l'environnement⁴⁹.

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

24.

Par ailleurs, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'Homme, l'article 1 du Protocole n°1 garantissant le droit à la propriété suppose également la protection de l'environnement, mettant à la charge de l'État les mêmes obligations positives.

⁴⁸ Rapport de la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales sur la Recommandation de l'Assemblée parlementaire relative à l'Élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain, 11 septembre 2009, Rapporteur: J. BOTA, Doc. 12003, cité par R. BENTIROU MATHLOUTHI, *Le droit à un environnement sain en droit européen*, Thèse, Université Grenoble Alpes, nov. 2018.

⁴⁹ En ce sens, voir notamment : F. HAUMONT, « *Urgenda et la Convention européenne des droits de l'homme* », Énergie – Environnement – Infrastructures, n° 5, mai 2019, dossier 16.

Ainsi, les requérants rappellent que la Cour retient que le droit à la vie, garanti par l'article 2§1 de la Convention, astreint les États à « *prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de [leur] juridiction* » (Cour EDH, 9 juin 1998, *L.C.B. c. Royaume-Uni*, aff. n° 23413/94, § 36), et considère que cette obligation vaut pour l'ensemble des risques susceptibles de porter atteinte à la vie, y compris les risques environnementaux (en ce sens : Cour EDH, 30 novembre 2004, *Öneryıldız c. Turquie*, aff. n° 48939/99, § 89 et suiv.).

De même, les requérants soulignent que la Cour européenne juge que les États ont l'obligation positive de prendre toutes les « *mesures raisonnables et adéquates* » (Cour EDH, 9 décembre 1994, *López Ostra c. Espagne*, aff. n° 16798/90, § 51) pour protéger les droits que les individus puisent dans l'article 8§1 de la Convention européenne (voir également : Cour EDH, 24 janvier 2019, *Cordella et autres c. Italie*, aff. n° 54414/13 et 54264/15).

En outre, si l'exercice du droit à la propriété protégé par l'article 1 du Protocole n°1 requiert de la part des États une obligation négative de ne pas interférer, il commande également une obligation positive de protection, particulièrement lorsqu'il y a un lien entre ce qu'un individu peut légitimement attendre d'un État et la jouissance paisible effective de ses possessions (Cour EDH, 4 mai 2000, *Bielectric S.r.l. c/ Italie*, aff. n° 36811/97).

En vue de se prononcer sur l'atteinte éventuelle portée à l'article 1 du Protocole 1 de la Convention combiné à l'article 8, la Cour détermine au préalable si l'habitation est un « *domicile* » au sens de l'article 8 et si les garanties y afférant ont été respectées (accès, occupation des lieux en cause et droit d'y demeurer)⁵⁰.

A cet égard, il est utile de préciser que la Cour entend la notion de domicile au sens large. En effet, l'individu ne doit pas nécessairement être l'occupant légal ou établi du domicile, la Cour utilisant un faisceau d'indices pour déterminer si la personne possède des liens suffisants et continus avec le lieu, tels que l'intention d'y élire domicile, le fait d'y avoir vécu ou d'y vivre sans presque aucune interruption (Cour EDH, 25 septembre 1996, *Buckley c. Royaume-Uni*, aff. n° 20348/92 § 54 ; Cour EDH 18 février 2005, *Prokopovitch c. Russie*, aff. n° 58255/00 § 36 et s.).

En conséquence et à travers son appréciation souple de la notion de domicile, la Cour entend protéger les personnes les plus vulnérables, telles que les personnes itinérantes ou non légalement établies.

25.

Or, il est désormais établi que ces droits - droit à la vie, droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile - peuvent être mis en danger par des facteurs environnementaux et climatiques :

« des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée » (Cour EDH, 9 décembre 1994, *López Ostra c. Espagne*, aff. n° 16798/90, § 51).

Dès lors, la Cour juge que les obligations positives incombant aux États en matière de droit à la vie privée et familiale et du droit au domicile, impliquent de leur part de prendre toutes les mesures nécessaires en matière d'environnement.

⁵⁰ Conseil de l'Europe, « *Le droit à la propriété dans la Convention européenne des Droits de l'Homme* », Précis, n°10, p.23-24.

Plus particulièrement, la Cour européenne juge que les États ont l'obligation positive de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour protéger le droit à la propriété et au domicile des risques de destruction et d'endommagement pouvant être causés par l'environnement :

« Dans la présente affaire, il ne fait aucun doute que le lien de causalité constaté entre les négligences graves imputables à l'Etat et les pertes en vies humaines survenues en l'espèce se retrouve également en ce qui concerne l'ensevelissement de la maison du requérant. Pour la Cour, l'atteinte qui en résulte ne s'analyse pas en une « ingérence », mais en la méconnaissance d'une obligation positive, les agents et autorités de l'Etat n'ayant pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour sauvegarder les intérêts patrimoniaux du requérant. » (Cour EDH, 30 novembre 2004, Öneriyıldız c. Turquie, aff. n° 48939/99, § 135).

Dans une autre affaire, le lien de causalité avait été établi entre la négligence imputable à l'État et les dommages causés par une inondation aux habitations et aux biens des requérants :

« La Cour ne doute pas que le lien de causalité établi entre la négligence imputable à l'État et la mise en danger de la vie des personnes vivant à proximité du réservoir de Pionerskoye s'applique également aux dommages causés par l'inondation aux habitations et aux biens des requérants. De même, l'atteinte qui en résulte ne constitue pas une « ingérence » mais la violation d'une obligation positive, puisque les agents et autorités de l'Etat n'ont pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour protéger les droits des requérants garantis par l'article 8 de la Convention et l'article 1er du Protocole n° 1 (voir Öneriyıldız, précité, § 135). » (Traduction libre - Cour EDH, 28 février 2012, Kolyadenko et autres c. Russie, aff. n° 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 et 35673/05, §215-216)

Il en découle les obligations positives à la charge de l'État, détaillées par les Requérants. Notamment, en matière de risques environnementaux pesant sur les habitations et domiciles des individus, les États ont l'obligation de prendre des mesures concrètes visant à protéger le droit à une protection du domicile et des biens contre les risques environnementaux graves⁵¹ :

« L'obligation positive prévue par l'article 8 et l'article 1 du Protocole n° 1 exigeait des autorités nationales qu'elles prennent les mêmes mesures pratiques que celles attendues d'elles dans le cadre de leur obligation positive au titre de l'article 2 de la Convention (voir, mutatis mutandis, Öneriyıldız, précité, § 136). Puisqu'il est clair qu'aucune mesure de ce type n'a été prise, la Cour conclut que les autorités russes ont manqué à leur obligation positive de protéger le domicile et les biens des requérants. » (Cour EDH, 28 février 2012, Kolyadenko et autres c. Russie, aff. n° 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 et 35673/05, § 216).

En l'espèce, la Cour avait retenu qu'il incombait aux autorités de prendre les précautions nécessaires pour prévenir des atteintes environnementales : appliquer les restrictions en matière d'urbanisme, notamment en entretenant le lit de la rivière et en informant les intéressés qu'ils habitaient dans une zone inondable.⁵²

En outre et tel que souligné par les requérants, le champ d'application de ces obligations positives est particulièrement étendu, puisque ces dernières doivent trouver à s'appliquer non seulement face à des risques établis, mais également face à des risques, sinon incertains, du moins hypothétiques ou

⁵¹ P. DUCOULOMBIER, « Qualité de la vie et Convention européenne des droits de l'Homme », RDSS 2014, p.1047.

⁵² H. LABAYLE et F. SUDRE, Droit administratif et Convention européenne des droits de l'homme, « Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et droit administratif », RFDA 2013, p.576.

« potentiels », l'inertie de l'État constituant une violation à ces obligations (Cour EDH, 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, aff. n° 67021/01, § 87-88 ; Cour EDH, 10 janvier 2012, *Di Sarno et autres c. Italie*, aff. n° 30765/08).

En conséquence, il incombe aux États de prendre toutes les mesures nécessaires en matière environnementale pour prévenir des risques établis comme potentiels.

Partant, la protection du droit à la vie, du droit à la vie privée et familiale et du droit au domicile ainsi que le droit de propriété implique nécessairement, à la lecture de la jurisprudence de la CEDH, la protection de l'environnement.

Ainsi, par ricochet à la protection donnée aux droits susmentionnés, la Cour EDH impose aux États une obligation conventionnelle de lutte contre le changement climatique, et notamment de lutte contre ses effets néfastes sur le domicile.

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

26.

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

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

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

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

27.

Plus largement, la reconnaissance d'un principe général consacrant le droit à un climat soutenable apparaît comme une conséquence nécessaire de l'obligation faite à l'État de garantir la protection des droits de l'homme.

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

⁵³ En ce sens, voir : CIEL, « *States' Human Rights Obligations in the Context of Climate Change, Synthesis, Note on the Concluding Observations and Recommendations on Climate Change Adopted by UN Human Rights Treaty Bodies* », Janvier 2018, <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/01/HRTBs-synthesis-report.pdf> ; voir également : CIEL, « *States' Human Rights Obligations in the Context of Climate Change* », Mis à jour en 2020 : https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2020/03/States-Human-Rights-Obligations-in-the-Context-of-Climate-Change_2020-Update.pdf.

La lutte contre le changement climatique repose sur la garantie d'un « *climat soutenable* » qui est une exigence nécessaire au respect des droits de l'homme, et notamment au respect du droit à un logement suffisant.

A titre liminaire, les Requérants rappellent que le respect du droit international à la vie exige des politiques utiles de lutte contre le changement climatique. Et pour cause :

« la mise en œuvre de l'obligation de respecter et de garantir le droit à la vie, et en particulier de vivre dans la dignité, dépend notamment des mesures prises par les États parties pour préserver l'environnement et le protéger contre les dommages, la pollution et le changement climatique causés par les acteurs publics et privés »⁵⁵.

28.

En premier lieu, cette relation est établie par l'interprétation que donne le Comité des droits économiques sociaux et culturels du droit à un logement convenable, droit énoncé dans le Pacte International des Droits Economiques Sociaux et culturels (« PIDESC »).

Il est en effet prévu, au paragraphe 1 de l'article 11 du PIDESC, que « *les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants (...)* ».

Dans son observation générale n° 4, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels explique qu'« *il ne faut pas entrevoir le droit au logement dans un sens étroit ou restreint* » mais qu'il doit être interprété comme « *le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité* »⁵⁶

Ainsi, pour déterminer si le logement est « *suffisant* », un certain nombre de facteurs doivent être pris en compte, tels que, notamment, des facteurs climatiques et écologiques :

« Ainsi, l'adéquation aux besoins est une notion particulièrement importante en matière de droit au logement car elle met en évidence un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si telle ou telle forme de logement peut être considérée comme un « logement suffisant » aux fins du Pacte. Il s'agit en partie de facteurs sociaux, économiques, culturels, climatiques, écologiques et autres »⁵⁷.

En outre, le comité souligne qu'un logement est convenable lorsqu'il est habitable, en ce sens qu'il offre une « *protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé et risques dus à des défauts structurels* »⁵⁸.

A la lumière de l'interprétation donnée par le Comité, il apparaît qu'un logement ne peut être suffisant que s'il permet à l'individu qui l'habite d'être protégé des risques environnementaux.

⁵⁴ En ce sens, voir : K. DAVIES, S. ADELMAN, A. GREAR, C. I. MAGALLANES, T. KERNS, « *The Declaration on Human Rights and Climate Change: a new legal tool for global policy change* », 2017 : <https://www.elgaronline.com/view/journals/jhre/8-2/jhre.2017.02.03.xml>.

⁵⁵ Comité des droits de l'homme, *General Comment No.36 (2018) on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, 30 octobre 2018, CCPR/C/GC/36

⁵⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 4, « *Le droit à un logement suffisant* », § 7, U.N. Doc. E/1992/23, annexe III at 114, 1991, réimprimé en Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 2004.

⁵⁷ Id., § 8.

⁵⁸ Id., § 8-d.

Or, l'article 11 du PIDESC fait naître une obligation positive des États de prendre « *des mesures appropriées* » pour assurer la réalisation de ce droit.

A ce titre et de manière générale, l'article 2 du PIDESC enjoint chaque État partie « *à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.* »

Plus précisément, le Comité affirme que si les mesures pourront varier d'un Etat à l'autre, il reste « *qu'indépendamment de l'état de développement de tel ou tel pays, certaines mesures devront être prises immédiatement* », le Pacte faisant « *clairement obligation à chaque Etat partie de prendre toutes les mesures nécessaires* » au respect du droit au logement convenable⁵⁹.

En conséquence, il apparaît que le PIDESC fait naître une obligation, pour les Etats, de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger le droit à un logement convenable, droit dont l'effectivité est étroitement liée aux facteurs climatiques.

29.

En second lieu, la relation entre le droit à un climat soutenable et le droit à un logement convenable avait déjà été affirmée dans un rapport établi en 2009 par la rapporteuse spéciale au logement⁶⁰.

Notant les incidences du changement climatique sur l'exercice effectif du droit au logement convenable, la rapporteuse soutient en effet que, si « *Les Etats ont des obligations clairement définies au regard du droit international relatif aux droits de l'homme, à savoir respecter, protéger et réaliser le droit à un logement convenable* », ces derniers doivent surtout « *rechercher, par le biais de la coopération internationale, des solutions globales au problème planétaire du changement climatique et à ses effets sur le logement* »⁶¹.

Partant, la rapporteuse relève qu'il est ainsi nécessaire de « *relever les défis posés par le changement climatique en tenant compte des normes internationales relatives aux droits de l'homme* »⁶².

Le respect du droit au logement convenable implique ainsi des États une « *obligation de recourir à des mesures d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ses effets inévitables* » et de « *veiller à ce que les mesures visant à protéger la population contre les effets des changements climatiques n'entraînent pas involontairement des violations d'autres droits de l'homme* »⁶³.

En conséquence, le droit au logement convenable nécessite de la part des États qu'ils prennent les mesures nécessaires en matière de changement climatique.

⁵⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 4, « *Le droit à un logement suffisant* », § 11 et 12, U.N. Doc. E/1992/23, annex III at 114, 1991, réimprimé en Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 2004.

⁶⁰ Nations Unies, R. ROLNIK, « *Rapport spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que le droit à la non-discrimination dans ce contexte* », 6 août 2009, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/446/65/PDF/N0944665.pdf?OpenElement> .

⁶¹ Id., p.14.

⁶² Id., p.14.

⁶³ Id., p.23.

Ainsi, le respect des droits de l'homme, et en particulier du droit à un logement convenable induit le respect, au préalable, du principe général du droit consacrant le droit de vivre dans un système climatique soutenable.

D. S'agissant des obligations spécifiques de lutte contre le changement climatique en lien avec le logement

(i) Contexte normatif

30.

Il a déjà été rappelé que le Grenelle de l'environnement a inscrit le bâtiment et l'habitat au cœur des enjeux de réduction d'émission des gaz à effet de serre et de réduction de la consommation énergétique des logements, qui devaient passer par la généralisation des normes de basse consommation et la rénovation thermique des logements. Le Plan Bâtiment Grenelle, de janvier 2009, était destiné à mettre en œuvre le Grenelle de l'environnement dans le secteur du bâtiment⁶⁴.

Dans leur sillage, des engagements ont été pris par le législateur pour renforcer des politiques d'atténuation manifestement insuffisantes.

En particulier, la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I », a fixé les premières grandes déclinaisons législatives de l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, suivie de près par la loi « Grenelle II »⁶⁵ qui définit succinctement la précarité énergétique⁶⁶ et comprend des mesures destinées à lutter contre elle.

Ces normes, qui découlent d'une volonté d'atténuation, ont ensuite été renforcées petit à petit, par des lois successives, jusqu'à la loi relative à l'énergie et au climat en 2019⁶⁷.

Si la première réglementation thermique est apparue en 1974, c'est en 2012 seulement, suite au Grenelle de l'Environnement, qu'apparaît une vraie ambition d'isolation et d'étanchéité de qualité des logements, encourageant l'utilisation des énergies renouvelables et des systèmes innovants, notamment. Par exemple, tous les bâtiments neufs sans distinction doivent répondre à des exigences d'efficacité et de consommation énergétique (comme ne plus dépasser les 50 kWhep/m²/an de consommation d'énergie) ainsi que de confort d'été⁶⁸.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte précise la norme en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et la consommation énergétique des bâtiments, d'accélération la rénovation énergétique des logements et de lutte contre la précarité énergétique. Elle intègre la performance énergétique dans l'exigence de décence

⁶⁴ Préfet de la région Provence- Alpes- côtes d'Azur, « *Le bâtiment dans la consommation énergétique et les émissions de GES* », <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/le-batiment-dans-la-consommation-energetique-et-r317.html>

⁶⁵ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

⁶⁶ Article 1-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, aujourd'hui : « *Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.* »

⁶⁷ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. Le corpus normatif spécifique applicable au litige sera rappelé ultérieurement.

⁶⁸ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, du Transport et du Logement, « *Cohésion-territoires* », <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/rt2012>.

des logements mis en location, actant la prise de conscience par les pouvoirs publics des conséquences pour la santé et la sécurité des occupants des logements nommés « *passoires thermiques* ».

Le Plan climat en 2017 a ensuite fixé le cap d'une neutralité carbone à l'horizon 2050. Son Axe 3 a fait de la rénovation thermique une priorité nationale et vise l'éradication de la précarité énergétique en 10 ans :

« La facture d'énergie est le deuxième poste de dépenses courantes d'un ménage et 1 foyer sur 5 est en situation de précarité énergétique : nous ferons de la rénovation thermique des bâtiments une priorité nationale. C'est une source d'économies d'énergie vertueuse, qui accroît notre indépendance énergétique et diminue la facture des Français, tout en améliorant leur qualité de vie et en développant une industrie performante du bâtiment »⁶⁹.

Enfin, le Plan de rénovation énergétique des bâtiments (« PREB »), en 2018, a encore fait de la rénovation énergétique une priorité nationale et le centre d'« *une mobilisation générale pour réduire notre consommation d'énergie* ».

31.

Mais, au-delà du seul critère de consommation énergétique, indicateur trop approximatif dans le cadre d'une stratégie d'atténuation du changement climatique (cf. *infra*), les réglementations thermiques (« RT »), RT2012 renforcée en 2018, puis RT2020, prennent également en compte les **émissions de carbone** des bâtiments (réduction de l'impact carbone des constructions) et les bâtiments à énergie positive (« label E+C » - Énergie positive et neutralité Carbone).

(ii) Les objectifs contraignants en matière de rénovation énergétique du logement

32.

A titre liminaire, il échet de rappeler que certaines dispositions législatives, même lorsqu'elles ont l'apparence d'objectifs non contraignants au même titre que les rapports (CE Ass. 5 mars 1999, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public (CNGA)* ; CE Ass., 5 mars 1999, *M. Rouquette, Mme Lipietz et autres*) ou parce qu'elles définissent les ambitions générales d'une loi de programmation, peuvent se révéler objectivement contraignantes.

Pour s'en convaincre, il y a lieu, dans un premier temps, de se référer à l'argumentation des Requérants selon laquelle certains objectifs de droit interne s'inscrivent en réalité dans un cadre plus large incluant notamment des objectifs précis tirés de dispositions de valeur normative supérieure.

Notamment, les Requérants rappellent que les dispositions de la loi Grenelle I, notamment en ses articles 3 et 5, s'articulent nécessairement avec l'objectif de diminution des GES de 20 % à l'horizon 2020 par rapport à la trajectoire tendancielle fixé par le Paquet énergie-climat et précisé par l'article 1er de la Directive 2012/27/UE.

Les Requérants rappellent encore que la Directive 2012/27/UE impose aux États membres de se fixer un objectif indicatif national d'efficacité énergétique à l'horizon 2020 (article 3), et d'adopter une série de mesures impératives pour améliorer l'efficacité énergétique, en particulier en matière de rénovation des bâtiments (articles 4 et 5), d'achats des organismes publics (article 6), d'obligations pesant sur les fournisseurs d'énergie (article 7) et de promotion d'audits énergétique de haute qualité pour les clients finals (article 8).

⁶⁹ Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, « *Plan climat, une planète un plan* », 6 juillet 2017, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2017.07.06%20-%20Plan%20Climat.pdf>.

C'est dans ce contexte et en application de l'article 3 de la Directive 2012/27/UE que la France s'est fixée le double objectif de réduire sa consommation énergétique à 131,4 Mtep d'énergie finale⁷⁰ et 219,9 Mtep d'énergie primaire⁷¹ en 2020, hors transport aérien international et usages non énergétiques.

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

Les objectifs renforcés qui ont succédé à ces dispositions leur empruntent leur caractère normatif, quand bien même, pris isolément, ils pourraient paraître dénués d'une telle valeur.

La doctrine en conclut donc que c'est « *sous l'influence conjuguée du droit de l'Union européenne [Dir. UE n° 2010/31, 19 mai 2010, sur la performance énergétique des bâtiments, JOUE, n° L. 153, 18 juin, p. 13] et du Grenelle de l'environnement, [que] le secteur du bâtiment est devenu un domaine prioritaire d'intervention des pouvoirs publics au titre des économies d'énergie et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)* », en rappelant notamment qu'aux termes de l'article 3 de la loi Grenelle I « *le secteur du bâtiment, qui consomme près de 40 % de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions nationales de gaz à effet de serre, représente le principal gisement d'économies d'énergie exploitable immédiatement.* »⁷²

33.

Dans un second temps, il y a lieu de s'attarder sur la logique qui a pu conduire le Conseil d'État à priver certains « objectifs » de valeur normative, pour comprendre que tous les objectifs ne sont pas *per se* dénués de valeur normative.

Ainsi, le Conseil d'État a affirmé dans son Rapport annuel de 1991 que « *le discours philosophique, l'exposé de bonnes intentions [...], la simple formulation d'objectifs* » sont considérés comme dépourvus de tout effet normatif (p. 33).

Cette position de principe a pour but de tendre à une distinction claire entre les objectifs politiques que se fixe la loi et les moyens normatifs d'y parvenir⁷³. Les premiers devraient figurer dans le rapport ; les seconds dans la loi :

« La seule confrontation du rapport litigieux, annexé à la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, avec certains des articles du texte l'illustre suffisamment, comme en témoigne le célèbre article 3 aux termes duquel « la nation se fixe comme objectif de conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau du certificat d'aptitude professionnelle et 80 % au niveau du baccalauréat » (ce paradoxe a d'ailleurs été souligné par le rapporteur devant le Conseil d'État : « la loi d'orientation du 10 juillet 1989 offre un bon exemple de cette confusion regrettable entre les normes et les objectifs puisque les articles de la loi comportent des dispositions qui auraient dû plutôt figurer dans le rapport annexé [...]. A l'inverse, les mentions relatives à la bonification d'ancienneté en faveur des

⁷⁰ D'après l'article 2.3) de la Directive 2012/27/UE, la « consommation d'énergie finale » désigne « *la somme des consommations d'énergie de l'industrie, des transports, du secteur résidentiel, du secteur tertiaire et de l'agriculture. Sont exclues la consommation du secteur de la transformation de l'énergie et celle de l'industrie énergétique proprement dite* ».

⁷¹ D'après l'article 2.2) de la Directive 2012/27/UE, la « consommation d'énergie primaire » désigne « *la consommation intérieure brute, à l'exclusion des utilisations non énergétiques* ».

⁷² A. VAN LANG, « *Le Conseil d'État délivre son imprimatur à la RT* », RDI, 2012– RDI 2015. 56.

⁷³ N. MOLFESSIS, « *La distinction du normatif et du non-normatif* » RTD civ. 1999. 729.

bénéficiaires des allocations d'enseignement ne sont pas celles qui peuvent utilement être incluses dans un rapport, lequel ne devrait être voué qu'à énoncer les objectifs d'une action politique », AJDA 1999.422). »⁷⁴

A cet égard, le Conseil d'État a refusé de reconnaître la portée normative de dispositions issues de lois de programmation dans deux arrêts importants dont il est toutefois impossible de déduire que la formulation d'un objectif prive, en elle-même, la disposition contestée de portée normative (CE, 18 juill. 2011, n° 340512, *Fédération nationale des chasseurs, Fédération départementale des chasseurs de la Meuse* ; CE, 23 juill. 2014, n° 369964, *Association « Sauvons le climat »*).

Comparant ces deux arrêts pour éclairer les objectifs prévus par la loi Grenelle I, la doctrine en conclut :

« les articles 1er et 49 de la loi Grenelle I formulent les orientations de la politique environnementale en des termes particulièrement généraux, voire imprécis. En revanche, l'article 4 sollicité dans le contentieux de la RT 2012 comprend des orientations générales, et la définition d'objectifs précis et chiffrés, accompagnés d'échéances temporelles bien définies. On pourrait citer dans le même ordre d'idées l'article 5 de la même loi, disposant que « l'État se fixe comme objectif de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020. À cette fin, l'État se fixe comme objectif la rénovation complète de 400 000 logements chaque année à compter de 2013 ». Il paraît difficile de défendre que ces textes seraient imprécis ou d'interprétation incertaine !

*[...] Considérer que des objectifs précis et circonstanciés engagent l'État qui les a lui-même inscrits dans la loi paraît donc justifié, et même opportun dans le domaine environnemental, où les revirements conjoncturels finissent par priver l'action publique de toute cohérence et crédibilité. »*⁷⁵

En somme, certains objectifs définis par la loi peuvent engager la responsabilité de l'État dès lors qu'ils sont suffisamment précis.

Tel est notamment le cas lorsque les dispositions en cause ne comportent ni de renvoi à des décrets pour leur application, ni ne prévoient la définition ultérieure de modulation de ces objectifs (comme c'était le cas de l'article 4 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement), et lorsqu'elles entretiennent un lien suffisamment étroit avec d'autres dispositions manifestement contraignantes ou forment avec elles un faisceau normatif encadrant suffisamment l'objectif en cause pour qu'il puisse être soumis à un contrôle juridictionnel de son respect (cf. *supra*).

34.

En ce sens, les Requérants rappellent que l'article 3 de la Loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTCEV) ne fait que rehausser les objectifs déjà fixés par la loi Grenelle I (articles 3 et 5) sur la base de la Directive 2012/27/UE, en disposant :

« La France se fixe comme objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020. »

Cet objectif a donc une portée normative.

⁷⁴ Id.

⁷⁵ A. VAN LANG, « Le Conseil d'État délivre son imprimatur à la RT », RDI, 2012– RDI 2015. 56.

En outre, cet objectif de rénovation énergétique du logement est précisé par l'article 5 de la LTECV, lequel dispose :

« Avant 2025, tous les bâtiments privés résidentiels dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an doivent avoir fait l'objet d'une rénovation énergétique. »

La circonstance que les horizons temporels de ces deux dispositions diffèrent n'est pas de nature à priver l'une ou l'autre de valeur normative.

Enfin, la valeur normative de ces deux textes s'évince de la comparaison avec des objectifs moins précis et fixant des orientations politiques. Ainsi, le I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie modifié par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat dispose simplement que *« la politique énergétique nationale »* se fixe comme objectif :

« 7° De disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes « bâtiment basse consommation » ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes ».

Cet objectif politique encadre la rénovation énergétique des bâtiments (l'article 111-10 du code de la construction et de l'habitation y renvoie par exemple), mais sans diminuer l'intensité normative des articles 3 et 5 de la LTECV.

35.

En outre, le II de l'article L. 100-4 dispose que *« [l]'atteinte des objectifs définis au I du présent article fait l'objet d'un rapport au Parlement déposé dans les six mois précédant l'échéance d'une période de la programmation pluriannuelle de l'énergie mentionnée à l'article L. 141-3. Le rapport et l'évaluation des politiques publiques engagées en application du présent titre peuvent conduire à la révision des objectifs de long terme définis au I du présent article. »*

Ce faisant, la valeur normative du I de ce texte ne fait pas doute. En effet, il est difficilement concevable qu'existe une obligation de rendre un compte précis des objectifs fixés au I s'il ne s'agit pas de vérifier le respect de ceux-ci, obligatoires.

(iv) Les obligations en matière d'évaluation et de suivi

36.

La Fondation intervenante se joint au constat des Requérants que l'État a l'obligation de garantir le respect de ses obligations en matière d'évaluation et de suivi. Il sera exposé qu'en l'absence de certaines définitions suffisantes relatives à la nature des rénovations énergétiques et à la précarité énergétique, l'État a failli à se donner les moyens de respecter ses obligations d'évaluation.

Il a été exposé que la LTECV fixe des objectifs à atteindre et détermine quels sont les logements concernés par ces objectifs. Toutefois, la nature de ces derniers ne fait l'objet d'aucune définition claire et précise, et la LTECV dans ces articles 3 et 5 omet de définir la notion même de rénovation énergétique.

L'alinéa 1^{er} de l'article L.111-10 du code de la construction et de l'habitation résultant de l'article 14 de la loi TECV précise quant à lui les objectifs des travaux de rénovation énergétique, à savoir que :

« Tous les travaux de rénovation énergétique réalisés permettent d'atteindre, en une ou plusieurs étapes, pour chaque bâtiment ou partie de bâtiment, un niveau de performance énergétique compatible avec les objectifs de la politique énergétique nationale définis à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, en tenant compte des spécificités énergétiques et architecturales du bâti existant et en se rapprochant le plus possible des exigences applicables aux bâtiments neufs. »

L'alinéa 2 de ce texte poursuit :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine :

1° Les caractéristiques énergétiques et environnementales et la performance énergétique et environnementale, notamment au regard du stockage de carbone dans les matériaux, des émissions de gaz à effet de serre, des économies d'énergie, de la production d'énergie et de matériaux renouvelables, de la consommation d'eau et de la production de déchets, des bâtiments ou parties de bâtiment existants qui font l'objet de travaux de rénovation importants, en fonction des catégories de bâtiments, de la nature des travaux envisagés, ainsi que du rapport entre le coût de ces travaux et la valeur du bâtiment au-delà duquel le présent 1° s'applique ;

[...]

8° Les caractéristiques énergétiques que doivent respecter les nouveaux équipements, ouvrages ou installations mis en place dans des bâtiments existants, en fonction des catégories de bâtiments considérées »

Or à ce jour, les décrets du Conseil d'Etat pris en application de ce texte demeurent au stade de projet ou ne concerne qu'une étape des travaux de rénovation, sans traiter la problématique de la rénovation énergétique dans son ensemble.

Il en est ainsi du décret n° 2016-711 du 30 mai 2016 relatif aux travaux d'isolation en cas de travaux de ravalement de la façade, de réfection de toiture ou d'aménagement de locaux en vue de les rendre habitables qui précise les conditions dans lesquelles les dispositions seront mises en œuvre en cas de ravalement, de réfection de toiture et d'aménagement de locaux annexes.

Le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 identifie quatre pistes d'actions permettant d'atteindre les objectifs légaux d'économies d'énergie, dont la performance énergétique fait partie, sans apporter de précision sur la nature des rénovations attendues si sur le gain énergétique que chacune d'elle doit produire pour chaque bâtiment. La mutualisation possible des résultats à l'échelle de tout ou partie du patrimoine des assujettis à l'obligation rend la portée des actions envisagées encore plus imprécise.

De fait, la notion même de rénovation énergétique n'a pas fait l'objet d'une définition suffisamment précise. En conséquence, il semble périlleux d'affirmer que l'État a satisfait à ses objectifs lorsque ceux-ci n'ont pas été définis au préalable.

37.

Il en est de même concernant la précarité énergétique : en l'absence de définition permettant de la quantifier, il est impossible d'envisager qu'ont été mis en place une évaluation et un suivi permettant d'assurer que l'État satisfait à ses obligations de lutte contre ce phénomène.

Certes, l'article 11 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, apporte une définition de la précarité énergétique :

« Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat. »

Mais cette définition générale ne fait aucune référence aux indicateurs utilisés pour quantifier le phénomène, et aucun décret d'application n'est venu préciser cette disposition. En effet, si l'article 30 de la LTCEV, concernant les certificats d'économie d'énergie seulement, dispose que « *un ménage est considéré en situation de précarité énergétique lorsque son revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie* », on constate que cette définition ne prend nullement en compte la quantité d'énergie consommée par le logement.

L'observatoire national de la précarité énergétique, de son côté, a d'abord produit plusieurs indicateurs différents, sans pouvoir assurer leur suivi dès lors que certains ne peuvent être actualisés sans renouvellement de l'Enquête nationale logement de l'Insee, dont la dernière date de 2013. L'ONPE a donc décidé de ne plus mesurer la précarité énergétique qu'en fonction du seul indicateur du taux d'effort énergétique (à 8 %), faute d'outils pour évaluer la notion de froid chaque année.

Pourtant, différents acteurs œuvrant contre le mal-logement et la précarité énergétique dans laquelle se trouvent les ménages les plus touchés ont été force de proposition afin de circonscrire au mieux une telle définition, en vain.

E. S'agissant de la méconnaissance par l'État de ses obligations

(i) Sur la violation par l'État de son obligation générale de lutte contre le changement climatique

38.

Les Requérants ont démontré l'existence d'une obligation constitutionnelle et conventionnelle de lutte contre le changement climatique, obligation née de la protection que la Cour EDH confère aux droits fondamentaux et plus particulièrement au droit au respect de son domicile.

Les Requérants ont également rappelé que le changement climatique constitue un risque connu pesant sur le respect de la vie privée et familiale, en ce qu'il expose les populations à l'aggravation du danger météorologique, ainsi qu'à l'amplification des risques d'incendies, d'inondations et d'ouragans.

Ces risques pèsent sur les populations mondiales comme sur la population française, et en particulier sur leur domicile.

Il a été rappelé que certaines régions françaises – et, notamment, le bassin méditerranéen – sont de plus en plus exposées, du fait du changement climatique, au développement d'épisodes de précipitations extrêmes et que ces phénomènes devraient encore s'aggraver, en particulier dans le sud de la France, démultipliant les risques d'inondations, d'affaissement ou d'éboulement dans les zones urbanisées.

Ces phénomènes, qui constituent une menace pour la vie, représentent également un risque pour la propriété des individus, mettant en péril leur droit à jouir paisiblement et de manière pérenne de leurs biens.

En vertu des articles 1 du protocole n° 1, 2 et 8 de la CEDH ainsi que de la jurisprudence y afférente, il existe à la charge de l'État une obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de prévenir des risques environnementaux pouvant porter atteinte à la vie, à la vie privée et familiale et au domicile de la population française.

Or, il apparaît, au regard des faits rapportés, que l'État n'a pas pris de telles mesures.

Ainsi, en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de prévenir les risques environnementaux et leurs conséquences sur les propriétaires, les locataires et les personnes sans-domicile, et de s'adapter aux effets du changement climatique, établis et potentiels, l'État a violé son obligation conventionnelle au titre des articles 1 du protocole n° 1, 2 et 8 de la CEDH, et, par ricochet, son obligation conventionnelle de lutte contre le changement climatique.

(v) Sur la violation par l'État de ses obligations spécifiques en matière de logement

▪ Sur la carence en matière d'évaluation et de suivi

39.

Il a été rappelé qu'il n'existe pas de définition suffisamment précise de la précarité énergétique.

En conséquence, il est impossible de vérifier la conformité des mesures prises par l'État pour respecter les obligations qu'il s'est lui-même fixé en la matière.

Cette lacune constitue une carence fautive.

40.

En outre, le Haut Conseil pour le Climat constate l'absence quasi-générale d'exigence de résultat et de contrôle, même en cas d'aides publiques, et conclut « *qu'il n'y a ni qualité de résultat, ni données fiables pour évaluer correctement les progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés par la SNBC et l'efficacité des aides à la rénovation* »⁷⁶.

A titre d'exemple, la Cour des comptes estimait en mars 2019 que « *la réduction du taux de TVA pour les travaux réalisés dans des logements de plus de deux ans, qui reste la dépense fiscale la plus importante en faveur du logement, n'a fait l'objet d'aucune étude d'efficacité sérieuse alors que le respect de ses contreparties ne peut matériellement pas être vérifié* »⁷⁷.

En 2017, un autre rapport public d'évaluation sur les aides à la rénovation du parc privé butait sur le même constat :

« Les données disponibles tant auprès de l'Insee que des professionnels, ne permettent pas le plus souvent de distinguer les travaux de rénovation énergétique – qui ne font pas l'objet d'une catégorie statistique – des travaux plus larges d'entretien/amélioration des logements (et) il n'existe aucune base statistique complète des rénovations énergétiques réellement menées dans le parc de logements. Le nombre, le contenu, le coût et les performances de ces rénovations sont de ce fait estimés par des enquêtes (OPEN et Phébus) ou par l'exploitation des bases de données de divers gestionnaires d'aides ou de labels, sans que les modalités de décompte (nombre de gestes de rénovation, nombre de logements « traités », etc.) ou les méthodes d'estimation des coûts et des performances ne soient harmonisées »⁷⁸.

⁷⁶ Haut conseil pour le climat, « *Agir en cohérence avec les ambitions* », Rapport annuel 2019.

⁷⁷ Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, « *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement* », mars 2019.

Il ressort ainsi de ce qui précède que les obligations de l'État en matière d'évaluation et de suivi ne font pas l'objet de définitions satisfaisantes, celles-ci apparaissant pourtant comme un préalable nécessaire à toute évaluation de l'action.

Ainsi, l'absence de définitions relatives à la nature des rénovations énergétique et de précarité énergétique établit nécessairement que l'État n'a pu satisfaire à ses obligations en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique.

- Sur la carence normative de l'État à articuler accès à l'énergie et obligations en matière d'atténuation

41.

Les Requérants ont démontré l'existence d'une obligation à la charge de l'État de réduire les émissions de GES dans les conditions prévues, d'une part, par le droit européen – Décision 406/2009/CE de partage de l'effort 2020 et Règlement 2018/842/UE – et le droit interne – et, notamment, l'article 2 de la loi Grenelle I, l'article 1,III de la LTECV et l'article 2 du décret SNBC – et, d'autre part, de son obligation générale de lutte contre le changement climatique.

Or, dans le même temps, l'État s'est donné pour ambition d'améliorer l'accès à l'énergie.

Ainsi, l'article L. 100-2 du code de l'énergie dispose :

« Pour atteindre les objectifs définis à l'article L. 100-1, l'État, en cohérence avec les collectivités territoriales et leurs groupements et en mobilisant les entreprises, les associations et les citoyens, veille, en particulier, à :
1° Maîtriser la demande d'énergie et favoriser l'efficacité et la sobriété énergétiques ;
2° Garantir aux personnes les plus démunies l'accès à l'énergie, bien de première nécessité, ainsi qu'aux services énergétiques »

Cette ambition d'améliorer l'accès à l'énergie répond à une préoccupation des ménages.

Le baromètre annuel du Médiateur de l'énergie a conclu en 2019 :

« La consommation d'énergie demeure un sujet de préoccupation important pour 70% des ménages (68% en 2018 et 2017) et les dépenses énergétiques représentent une part importante pour 63% des foyers. Comme en 2018, 15% des répondants déclarent avoir souffert du froid au cours de l'hiver. La mauvaise isolation du logement en est toujours la raison principale (41% d'entre eux). Comme les années précédentes, 1/3 des ménages a restreint le chauffage pour ne pas avoir de factures trop élevées, et 1 foyer sur 10 rencontre des difficultés pour payer certaines factures d'électricité ou de gaz naturel »⁷⁹.

Des dispositions spécifiques visent à garantir un tel accès.

42.

Ainsi, le chèque énergie, prévu par un article L. 124-1 du code de l'énergie, doit permettre aux ménages modestes de s'acquitter de tout ou partie de leurs dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses pour l'amélioration de la qualité environnementale ou énergétique de ce logement. Son montant moyen est passé de 150 à 200 € en 2019 et 2,1 millions de ménages

⁷⁸ IGF/CGEDD, « Aides à la rénovation énergétique des logements privés », avril 2017.

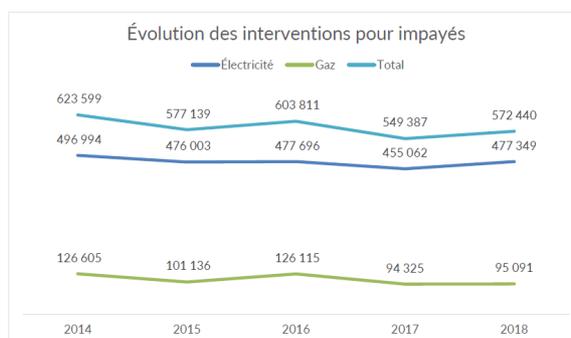
⁷⁹ Baromètre Energie-Info du médiateur national de l'énergie, 2019.

supplémentaires en ont bénéficié en 2019, pour des montants moindres : entre 48 et 76 euros par ménage supplémentaire.

En raison de l'augmentation du montant du chèque énergie, et de l'élargissement du champ de ses bénéficiaires, le plafond de ressources dédiées à l'énergie est passé de 7 700 à 10 700 € par an pour une personne seule. En 2019, 5.7 millions de chèques énergie ont été envoyés, et plus de 75 % ont été « valorisés » (renvoyés/utilisés)⁸⁰.

La prise en compte du chèque énergie, généralisé en 2018, revient à diminuer la facture de tous les bénéficiaires et donc leur taux d'effort : ce chèque permet en particulier de ramener la proportion de ménages en précarité énergétique en 2018 de 11,7 % à 10,5 %⁸¹.

Cela étant, au vu de la facture énergétique moyenne des français (1 500€/an⁸²), le montant du chèque énergie n'est pas suffisant pour les ménages à faibles revenus. De fait, les coupures ou réductions de puissance en conséquence d'impayés augmentent : les données provisoires pour le 1^{er} semestre 2019 du Médiateur de l'énergie annoncent une hausse de 18 % en électricité et de 10 % en gaz naturel par rapport au 1^{er} semestre 2018⁸³. En 2018, le nombre d'interventions pour impayés avait augmenté de 4,9 % en électricité et 0,8 % en gaz par rapport à 2017⁸⁴.



43.

Ainsi, non seulement l'accès à l'énergie n'est pas garanti, mais encore, **il est certain que l'augmentation de l'accès à l'énergie est de nature à augmenter les consommations et, partant, les émissions de GES.**

Or, il n'existe aucune disposition permettant réellement d'articuler accès à l'énergie et réduction des émissions de GES. Le chèque énergie n'oriente aucunement vers une quelconque transition énergétique dès lors qu'il rémunère tout type et tout fournisseur d'énergie, sans distinction eu égard aux émissions de GES qu'ils occasionnent et à leur caractère renouvelable. De plus, si les chèques énergie peuvent être utilisés pour financer des travaux de rénovation énergétique, « *le montant du chèque (bien qu'additionnable sur 3 années) ne permet en général de financer que très partiellement ces travaux* »⁸⁵.

⁸⁰ Source DGEC, 2020. Taux de valorisation des chèques au 25 février 2020.

⁸¹ CGDD, « *La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018* », décembre 2019.

⁸² Ministère de l'environnement, « *Les ménages et la consommation d'énergie* », mars 2017, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Les%20m%C3%A9nages%20et%20la%20consommation%20d%E2%80%99%C3%A9nergie.pdf>.

⁸³ Médiateur de l'Énergie, « *Energie : les interventions pour impayés repartent à la hausse* », Communiqué de presse du 8 octobre 2019, <https://www.energie-mediateur.fr/energie-les-interventions-pour-impayes-repartent-a-la-hausse/>.

⁸⁴ Médiateur de l'énergie, « *Dossier : précarité énergétique* », <https://www.energie-mediateur.fr/le-mediateur/publications/dossier-la-precarite-energetique/>

Ainsi, la rénovation énergétique des logements, censée réduire parallèlement les consommations d'énergie, lutte contre une part seulement de la précarité énergétique, celle **liée au bâti**, et non celle exclusivement **liée aux ressources** insuffisantes des ménages qui, combinées au prix élevé de l'énergie, les prive de consommation d'énergie ou les oblige à la restreindre.

De fait, **la lutte contre la précarité énergétique peut donc aboutir à des résultats contradictoires avec les objectifs de lutte contre le changement climatique** lorsqu'elle soutient la consommation énergétique de ménages qui en sont injustement privés, sans toutefois que ces mesures individuelles facilitant l'accès à l'énergie ne s'accordent avec une politique d'atténuation ou d'adaptation au changement climatique pour systématiquement aboutir à une baisse des GES, en étant par exemple bonifiées par une consommation maîtrisée.

Et ce, d'autant plus que **les rénovations de logements occupés par des ménages modestes** ne suffisent pas à faire baisser la précarité énergétique. En 2018, le taux de ménages en situation de précarité énergétique, basé sur le taux d'effort, augmente (12 à 12,4 % en corrigeant l'effet de la météo) :

*« L'augmentation des prix hors taxes des énergies et de la fiscalité énergétique contribue à la hausse. La croissance des revenus des ménages et la baisse des consommations d'énergie, due notamment à l'amélioration des performances énergétiques des logements et des chauffages, **limitent seulement la hausse de la précarité énergétique** »⁸⁶.*

Au rythme de 288 000 rénovations performantes par an, dont 54 000 concernent des passoires énergétiques, constaté en 2017 la baisse de la précarité énergétique en 2020 n'était estimée qu'à 5 % (ménages des trois premiers déciles de revenus vivant dans une passoire énergétique). Aucun chiffre depuis n'est venu contredire cette prédiction, **alors même que « la LTECV ne définit pas de critère ni de méthode de calcul quant à l'objectif de réduction de 15% de précarité énergétique d'ici 2020 »**⁸⁷.

44.

En conséquence, l'objectif d'accès à l'énergie augmente nécessairement les consommations dès lors qu'il n'est pas articulé avec l'obligation de réduction des gaz à effets de serre et d'atténuation du changement climatique en général.

Cette lacune constitue une carence normative.

Compte tenu des obligations générales d'atténuation et d'adaptation détaillées par les Requérents, cette carence engage nécessairement la responsabilité de l'État.

- Sur l'insuffisante mise en œuvre de mesures spécifiques à la rénovation énergétique du logement

⁸⁵ Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, « *Évaluation de l'expérimentation du chèque énergie* », NOR : TRER1729569X. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/bilan-lexperimentation-du-cheque-energie-en-vue-generalisation-des-2018-0>

⁸⁶ CGDD, « *La précarité énergétique : très légère hausse estimée en 2018* », décembre 2019.

⁸⁷ SIA PARTNERS, « *Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques à l'horizon 2025* », Etude économique de l'initiative RENOVONS !, février 2017, https://onpe.org/news_logement/coûts_et_benefices_dun_plan_de_renovation_des_passoires_energetiques_lhorizon_2025.

45.

En premier lieu, l'absence de définition de la rénovation énergétique du logement empêche nécessairement l'État de mesurer la manière dont les mesures prises en ce sens participent effectivement aux obligations générales et spécifiques d'atténuation à sa charge, rappelées par les Requérants, et caractérise donc l'insuffisance de celles-ci.

Ainsi, seul le programme Habiter Mieux sérénité de l'ANAH exige un gain énergétique à l'issue des travaux, attesté par un diagnostic, d'au moins 25 % pour les propriétaires occupants, et de 35 % pour les propriétaires bailleurs.

A l'exception de ce programme, il n'est pas précisé si les objectifs de rénovation prévus par la LTECV visent une réduction des consommations sur l'ensemble du parc rénové dans une logique de rénovation globale de chaque logement ou s'il s'agit d'une diminution élément par élément sans exigence minimale de progrès de la consommation énergétique du logement.

Le cas échéant, se pose notamment la question de savoir si les exigences de rénovation énergétique du logement s'évaluent à l'aune des étiquettes de performance énergétiques.

46.

En second lieu et en conséquence, l'État n'est pas en mesure d'estimer le nombre de logements rénovés, encore moins de démontrer que la rénovation est suffisante.

Ainsi, l'évaluation du programme Habiter Mieux, seul programme à s'être doté de sa propre définition de ce que doit être la rénovation énergétique des logements, conclut que certains gains ont pu être atteints.

L'ANAH fournit une des rares évaluations globales quantitatives du nombre de logements rénovés.

Ainsi, sur des données de 2015, l'agence estimait que seules 14 % des résidences principales étaient conformes à l'objectif de la loi Grenelle I pour 2020 et que 30,7 % des résidences principales avaient une consommation supérieure à 330 kWh_{ep}/m².an (étiquettes > F et G).⁸⁸

Toutefois, les travaux n'entraînent pas toujours l'amélioration de l'étiquette énergétique des logements et peuvent s'avérer critiquables :

« Sur le plan des performances énergétiques, le programme a dépassé ses objectifs, puisque la moyenne des gains s'est élevée à 41,9 % en 2015 et 43,2 % en 2016 pour une moyenne escomptée de 30 %. Ces résultats favorables doivent néanmoins être nuancés : d'une part, les gains enregistrés n'ont pas permis systématiquement une amélioration de l'étiquette énergétique attachée à chaque logement ; d'autre part, les types de travaux engagés par les propriétaires pour atteindre une amélioration énergétique ont été disparates et leur réalisation parfois discutable en termes de sécurité et de choix de matériels, faute d'une information pleinement satisfaisante des consommateurs. »⁸⁹

S'agissant en effet de la qualité de ces rénovations, l'ADEME a réalisé en 2017 une étude relative aux travaux de rénovation énergétique des maisons individuelles (TREMI) concluant à de graves carences.⁹⁰

⁸⁸ Agence Nationale de l'Habitat, « Mémento de l'habitat privé », Edition 2019, donnée 2015.

⁸⁹ Cour des comptes, « Le programme « Habiter Mieux » de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) », 4 avril 2018, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-programme-habiter-mieux-de-lagence-nationale-de-lhabitat-anah> .

D'une part, la performance des travaux apparaît comme insuffisante, l'enquête relevant que seulement un tiers des travaux sur les « toitures/combles » étaient performants, ce ratio tombant à un sixième au niveau des postes « fenêtres/ouvertures et murs ».

D'autre part, l'enquête note un décalage important entre la réalité des rénovations et la perception des ménages : alors qu'un tiers des ménages considère que les travaux effectués ont permis la totale maîtrise de l'énergie, seuls 5 % de ces travaux ont eu un réel impact énergétique.

Enfin, si on dénombre un peu plus de 5 millions de maisons individuelles - autrement dit un tiers du parc total - ayant fait l'objet de travaux de rénovation entre 2014 et 2016, seules 25 % des rénovations ont permis de sauter au moins une classe de DPE, alors même que les rénovations portaient sur des postes de travaux considérés comme devant permettre d'améliorer la performance énergétique du logement.

De la même manière, la campagne 2015 de l'Observatoire Permanent de l'amélioration Énergétique du logement (OPEN) révèle que, parmi les 3,5 millions de rénovations de logements achevées en 2014, seuls 288 000 peuvent être considérées performantes d'un point de vue énergétique.

« Selon la définition de la Campagne OPEN 2015, une rénovation « performante » est une rénovation comprenant au moins deux actions performantes parmi les postes suivants : le remplacement du système de chauffage, le changement du système d'Eau Chaude Sanitaire, le remplacement des fenêtres, les travaux sur les murs donnant sur l'extérieur et les travaux sur la toiture et les combles. Ainsi, de nombreuses actions consistant simplement à remplacer certaines installations vétustes, telles qu'une chaudière âgée de plus de 15 ans, et des fenêtres simple vitrage, par des installations neuves peuvent suffire à constituer une « rénovation énergétique performante », bien qu'elles soient rarement suffisantes pour atteindre une bonne performance énergétique globale du logement, en particulier pour les passoires énergétiques »⁹¹.

Les rares rapports disponibles d'évaluation des dispositifs fiscaux, tels que la TVA à taux réduit, le Crédit d'Impôt Transition Énergétique (CITE) ou l'éco-PTZ, ne contredisent pas ces constats, voire les confirment :

« Entre 2012 et 2019, le CITE a représenté un coût de 7,5 milliards d'€ sans permettre d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés du point de vue de la rénovation des logements et la diminution du nombre de « passoires thermiques ». (...) Il ne prend pas suffisamment en compte la contribution différenciée de chaque type d'équipements éligibles aux objectifs de rénovation énergétique et d'économies d'énergie »⁹².

⁹⁰ ADEME, « Enquête TREMI de l'ADEME – campagne 2017 », Energies Demain, Kantar Public & Pouget Consultants, Octobre 2018, <https://www.precarite-energie.org/wp-content/uploads/2019/07/ademetremi2018web-vdef.pdf>.

⁹¹ SIA PARTNERS, « Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques à l'horizon 2025 », Etude économique de l'initiative RENOVONS !, février 2017, <https://onpe.org/news-logement/couts-et-benefices-dun-plan-de-renovation-des-passoires-energetiques-lhorizon-2025>.

⁹² Commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'application des mesures fiscales, « Rapport d'information du député Joël GIRAUD », Rapporteur Général, 17 juillet 2019.

La Cour des comptes constatait en mars 2019 que « *l'objectif affiché d'amélioration de la performance énergétique n'a toujours pas été atteint malgré plus de 11 Md€ de dépenses fiscales à ce titre depuis 2012 [...] »*⁹³.

47.

En outre, ne sont pas suffisamment pris en compte tout un pan du parc de logement : le parc locatif, et ses occupants, à savoir les locataires.

L'article 3 de la LTECV impose la rénovation annuelle d'au moins 250 000 logements occupés par des ménages modestes, visant la baisse de 15 % de la précarité énergétique, et permettant ainsi leur accès à l'énergie.

Sur les 3,8 millions de passoires énergétiques occupées par des ménages modestes, 1 474 000 millions sont occupées par des propriétaires (39 %), 631 000 par des locataires du parc social (16 %) et **1 719 000 par des locataires du parc privé (45 %)**.

Dans le parc locatif social et privé, les locataires mentionnent trois défauts dominants dans leurs logements, en lien avec la consommation d'énergie, leur confort et leur santé : signes d'humidité sur les murs, problème d'isolation thermique des murs ou du toit, fenêtres laissant anormalement passer l'air⁹⁴.

Or, le plan de rénovation énergétique des bâtiments fixe, en 2018, l'objectif de rénover 250 000 logements occupés par des ménages modestes par an, dont 100 000 dans le logement social et 150 000 occupés par les propriétaires qui seraient « *les plus exposés à des situations de précarité inextricables* ». Il priorise ainsi l'action de l'Etat sur ces ménages, au détriment des bailleurs et locataires du parc privé, quand bien même ils sont les plus nombreux concernés et que ce sont les locataires modestes qui occupent majoritairement les logements énergivores. Un « *oubli* », qui fait de **la rénovation énergétique du parc locatif privé, l'angle mort de la politique publique de rénovation énergétique** »⁹⁵.

De ce fait, les évaluations convergent pour dire que l'orientation de la politique de rénovation énergétique vers le parc de logements occupés de leurs propriétaires et excluant le parc locatif est une explication à la non atteinte des objectifs :

*« L'objectif d'une disparition des logements de performance énergétique G et F, préconisé pour 2025 (...) nécessite une extension des aides au parc locatif privé. »*⁹⁶.

Par ailleurs, la rénovation des logements locatifs privés dépend de la décision du bailleur, qui n'y habite pas et ne bénéficie donc pas directement de son investissement. Or, ce n'est que très tardivement, en 2015, que la loi relative à la transition énergétique impose un critère permettant de qualifier un logement d'énergétiquement décent et seulement deux ans plus tard, en 2017, que le

⁹³ Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, « *la gestion des dépenses fiscales en faveur du logement* », mars 2019.

⁹⁴ UNPI/SOLIHA, « *Parc locatif privé locatif et rénovation énergétique, 10 propositions pour l'éradication des logements énergivores* », Plan bâtiment durable, , octobre 2019.

⁹⁵ UNPI/SOLIHA, « *Parc locatif privé locatif et rénovation énergétique, 10 propositions pour l'éradication des logements énergivores* », Plan bâtiment durable, , octobre 2019.

⁹⁶ CIRED, ADEME, Ministère de la Transition écologique et solidaire, ATEE, TOTAL, « *Evaluation prospective des politiques de réduction de la demande d'énergie pour le chauffage résidentiel* », décembre 2018, <https://www.ademe.fr/evaluation-prospective-politiques-reduction-demande-denergie-chauffage-residentiel>.

décret⁹⁷ d'application parait, avec encore une entrée en vigueur progressive de ses mesures au 1er janvier 2018, puis au 1er juillet 2018.

En outre, nombre d'actions décisives portent sur les parties communes des bâtiments en copropriété, comme la modification du chauffage collectif ou l'isolation globale, et ne peuvent être engagées faute d'accord de l'Assemblée générale. En effet, en 2013, selon l'Insee, 28 % des logements métropolitains sont en copropriété, dont 94 % sont des appartements. Selon l'ANAH, plus de 7 millions de logements sont compris dans 740 000 copropriétés (25 % ont été construites avant 1949 et 56 % avant 1975, date des premières réglementations thermiques).

Or, selon l'ADEME⁹⁸, la rénovation de la copropriété fait l'objet de données incomplètes et insuffisantes :

« Nous ne connaissons donc pas précisément le nombre de rénovations ni même les niveaux de performances théoriques et réels des rénovations réalisées. »

D'autant que la rénovation de ces copropriétés s'avère longue et fastidieuse, et la démarche souvent inopérante :

« Le taux d'échec entre l'entrée dans une démarche de rénovation et l'aboutissement des travaux serait de l'ordre de 70% selon l'Association des Responsables de Copropriété (ARC, lors d'échanges informels). (...) La durée du processus de rénovation varie de 4 à 6 ans en moyenne. Ce facteur « temps » est source d'instabilité (car les mécanismes d'aide varient, ainsi que les occupants de la copropriété) et d'épuisement pour celles et ceux qui portent la démarche. »⁹⁹

48.

En toute hypothèse, l'objectif fixé de 500 000 rénovations par an n'était pas atteignable à la lumière des chiffres disponibles en 2017. Il en sera de même de l'objectif contraignant fixé par l'article 5 de la LCETV imposant la rénovation énergétique avant 2025 de l'ensemble des logements ayant une consommation supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an :

« En 2025 à peine plus de 500 000 passoires énergétiques auront été rénovées dans le parc de résidences principales privées, et (...) il en restera encore plus de 6,6 millions en ayant déduit les démolitions. Le rythme actuel est donc beaucoup trop faible, même en prenant en compte les chiffres les plus optimistes, car les objectifs de la LTECV seront ainsi très loin d'être atteints en 2025. »¹⁰⁰

⁹⁷ Décret n° 2017-312 du 9 mars 2017 modifiant le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁹⁸ ADEME, « *La massification de la rénovation énergétique des copropriétés* », Ademe, 2018, <https://www.ademe.fr/expertises/batiment/elements-contexte/massification-renovation-energetique-coproprietes>.

⁹⁹ ADEME, « *La massification de la rénovation énergétique des copropriétés* », Ademe, 2018, <https://www.ademe.fr/expertises/batiment/elements-contexte/massification-renovation-energetique-coproprietes>.

¹⁰⁰ SIA PARTNERS, « *Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques à l'horizon 2025* », Etude économique de l'initiative RENOVONS !, février 2017, https://onpe.org/news_logement/coûts_et_benefices_dun_plan_de_renovation_des_passoires_energetiques_lhorizon_2025.

En 2018, l'ADEME estimait que **l'objectif de rénover l'intégralité du parc de logements** au niveau « bâtiment basse consommation ou assimilé » – exigence interprétée ici comme une performance minimale égale à l'étiquette B du DPE – à l'horizon 2050 **ne pourra être atteint qu'aux deux tiers**¹⁰¹.

L'objectif d'une disparition des logements de performance énergétique G et F, préconisé pour 2025, ne sera pas atteignable avant 2040.

En conséquence, l'insuffisante mise en œuvre de mesures spécifiques à la rénovation énergétique du logement est de nature à engager la responsabilité de l'État.

- Sur le décret Décence

49.

Il apparaît encore que l'État n'a pas respecté ses obligations spécifiques en matière de logement, en particulier, au regard de la protection qu'il accorde aux locataires à travers le critère de la performance énergétique.

L'article 12 de la LTECV est venu modifier l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 en y intégrant, dans la définition de la « décence », le critère de la performance énergétique :

*« Le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé, répondant à un **critère de performance énergétique minimale** et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation. Un décret en Conseil d'Etat définit le critère de performance énergétique minimale à respecter et un calendrier de mise en œuvre échelonnée. »*¹⁰²

Si l'intégration de la performance énergétique en tant que condition de la décence du logement donné à bail était une avancée positive, le manque de précision du critère en empêchait toute application effective.

En effet, ce n'est que deux ans plus tard que le gouvernement a précisé les contours de ce critère, dans un décret du 9 mars 2017¹⁰³.

Aux termes de son article 1, il prévoit que le logement, pour être performant énergétiquement, doit être :

« protégé contre les infiltrations d'air parasites. Les portes et fenêtres du logement ainsi que les murs et parois de ce logement donnant sur l'extérieur ou des locaux non chauffés présentent une étanchéité à l'air suffisante. Les ouvertures des pièces donnant sur des locaux

¹⁰¹ CIRED, ADEME, Ministère de la Transition écologique et solidaire, ATEE, TOTAL, « *Evaluation prospective des politiques de réduction de la demande d'énergie pour le chauffage résidentiel* », décembre 2018, <https://www.ademe.fr/evaluation-prospective-politiques-reduction-demande-denergie-chauffage-residentiel>.

L'étude évalue l'impact entre 2012 et 2050 des principales politiques d'amélioration énergétique du parc de logements privés et sociaux en France. Elle utilise Res-IRF, modèle de prospective de la demande d'énergie pour le chauffage développé au CIRED depuis 2008. L'évaluation porte sur les politiques suivantes : taxe carbone (TC), crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), certificats d'économies d'énergie (CEE), éco-prêt à taux zéro (EPTZ), TVA à taux réduit (TVAr) et réglementation thermique 2020 (RT 2020).

¹⁰² Article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dans sa version de 2015.

¹⁰³ Décret n° 2017-312 du 9 mars 2017 modifiant le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

annexes non chauffés sont munies de portes ou de fenêtres. Les cheminées doivent être munies de trappes ».

En outre, son article 2 précise que :

« Le logement permet une aération suffisante. Les dispositifs d'ouverture et les éventuels dispositifs de ventilation des logements sont en bon état et permettent un renouvellement de l'air et une évacuation de l'humidité adaptés aux besoins d'une occupation normale du logement et au fonctionnement des équipements. »

L'absence de précision de ce texte et son manque d'ambition sont patents.

En effet, le texte ne chiffre à aucun moment le niveau de performance énergétique attendu, ne permettant pas de définir des objectifs clairs à l'égard des bailleurs.

Par des termes flous, génériques et uniquement qualitatifs tel qu'une « étanchéité à l'air suffisante », une « aération suffisante », des dispositifs de ventilation « en bon état » et « une occupation normale », il apparaît qu'un tel décret soumet le critère de la performance énergétique à l'appréciation des bailleurs.

L'artifice et le manque d'ambition d'un tel décret étaient d'ailleurs soulignés par les conclusions du rapporteur public Nicolas Polge à l'occasion d'un recours¹⁰⁴ porté contre le décret dit « Décence » par des associations :

*« Il est vrai que le résultat final, la dissociation, à seulement six mois d'intervalle, de deux dimensions dont l'une en réalité ne doit pas aller sans l'autre, comme le souligne l'intervenante en particulier, à savoir l'étanchéité à l'air, d'une part, et l'aération suffisante, d'autre part, **ressemble fort à un artifice** destiné à se conformer ostensiblement à une disposition à effet retardateur dont on ne percevait plus bien la nécessité au moment de la mettre en œuvre, mais cette seule considération ne suffit pas à rendre le décret illégal pour autant. En somme, il est légitime de ne pas se satisfaire **des ambitions très modestes du décret attaqué**, qui édicte d'ailleurs des dispositions dont on peut s'étonner qu'elles n'aient pas déjà figuré depuis longtemps dans les critères de décence du logement. Mais il manque pour vous convaincre de l'annuler la démonstration que cette modestie serait contraire aux dispositions qu'il applique »¹⁰⁵.*

50.

Si, en ne chiffrant pas les niveaux de performance énergétique attendus, l'État ne s'expose pas nécessairement à voir annuler le décret précité, force est de constater que la faiblesse des ambitions du décret dit « Décence » engage sa responsabilité à deux égards.

En premier lieu, les conclusions du rapporteur public doivent être rapportées au caractère obligatoire des dispositions des articles 3 et 5 de la LTECV. Les ambitions très modestes du décret caractérisent une méconnaissance de ces dispositions en ce qu'elles n'articulent pas diminution des émissions de GES et la lutte contre la précarité énergétique.

¹⁰⁴ CE, 20 décembre 2018, n° 414123, *Association Le CLER, Réseau pour la transition énergétique et autres*.

¹⁰⁵ Conclusions du Rapporteur Public Nicolas Polge, N° 414123, *Association Le Cler - Réseau pour la transition énergétique et autres*, p. 4.

En second lieu, en ne définissant pas les niveaux de performance énergétique attendus, l'État rend impossible le suivi, sur un volet pourtant essentiel de sa politique de réduction des GES, des objectifs de la SNBC.

En conséquence, un tel décret engage la responsabilité de l'État au titre de ses obligations spécifiques.

F. Conclusions générales

51.

Il est établi que l'État a violé ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique.

En premier lieu, l'État a violé son obligation générale de lutte contre le changement climatique en ce qu'il a méconnu son obligation constitutionnelle reposant tant sur le fondement du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé que sur celui de son obligation de vigilance en matière environnementale.

En deuxième lieu, l'État, en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir des risques environnementaux, a manqué à ses obligations positives découlant de la protection du droit à la vie, du droit à la vie privée et familiale, du droit de propriété et du droit au logement et a violé, par ricochet, son obligation conventionnelle de lutte contre le changement climatique.

En troisième lieu, l'État a violé ses obligations spécifiques en matière de logement :

- Le fait qu'il n'existe aucune disposition permettant d'articuler accès à l'énergie et réduction des émissions de GES caractérise une carence normative de l'État ayant pour conséquence violation de ses obligations d'atténuation et d'adaptation.
- En outre, l'insuffisante mise en œuvre de mesures spécifiques au logement engage inévitablement la responsabilité de l'État.
- Enfin, il apparaît que l'État a violé ses obligations d'atténuation et d'adaptation au regard du décret décence, en ce qu'il méconnaît les articles 3 et 5 de la LTECV et qu'il n'édicte aucun niveau de performance énergétique, en violation avec les objectifs de la SNBC.

Par voie de conséquence, il est établi que l'État a violé ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique, engageant ainsi sa responsabilité.

IV. Sur le lien de causalité et le préjudice

A. Sur le lien de causalité

52.

Sur le lien de causalité entre les fautes de l'État et l'aggravation du changement climatique, la fondation intervenante se joint aux conclusions des Requérants.

En conséquence, il convient de considérer que les fautes et carences spécifiques de l'État en matière de lutte contre le changement climatique sont, à tout le moins, à l'origine de l'aggravation du

changement climatique et de l'impossibilité d'y remédier, c'est-à-dire à l'origine directe de l'aggravation du dommage environnemental lié au changement climatique.

Il en résulte que ce dommage environnemental est lui-même à l'origine directe des préjudices invoqués par la Fondation intervenante.

G. Sur le préjudice

53.

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

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

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

Ces principes, brièvement rappelés, sont pleinement applicables à la Fondation intervenante.

54.

En l'espèce, la Fondation intervenante, créée en 1987 et reconnue d'utilité publique depuis le 11 février 1992 a pour objet de permettre à toutes personnes défavorisées d'accéder à un logement décent et une vie digne.

En particulier, la Fondation Abbé Pierre a, aux termes de l'article 2 de ses statuts (reproduits *supra*), pour objet de « *contribuer à la lutte contre les exclusions et les inégalités sociales sur le champ de l'habitat et du logement, à la préservation et au développement du lien social, au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale* ».

En pratique, la Fondation mène :

- Des actions de soutien financier de lutte contre la précarité énergétique : production de logements locatifs d'insertion, rénovation de passoires énergétiques et d'habitat insalubre, notamment ;
- Des actions de conseil et d'accompagnement aux acteurs locaux (associations locales, réseaux de permanences juridiques) ;

- Des actions de soutien financier à des opérations de promotion des habitants dans les quartiers en difficulté (théâtre, expositions, micro-activités) pour réduire les conséquences sociales du mal-logement ;
- Un travail d'enquête, d'expertises et travaux de recherches afin de faire du logement une priorité nationale ;
- Des actions de sensibilisation des citoyens au mal-logement à travers des campagnes d'information nationales
- Des actions d'interpellation des pouvoirs publics à travers des actions « coup de poing » pour dénoncer les situations de logement inacceptable ou le manque d'ambition politique de certaines mesures publiques.

55.

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

En effet et en premier lieu, la carence fautive de l'État entraîne une modification de l'activité de la Fondation intervenante, qui doit s'impliquer toujours plus pour combler cette carence et faire face aux problématiques nouvelles du logement liées à la crise climatique.

Parce que la Fondation intervenante constate quotidiennement les conséquences néfastes de bâtiments énergivores sur les personnes qu'elle accompagne et les associations qu'elle soutient, elle mène des actions de sensibilisation des décideurs politiques sur la nécessité de prendre en compte le logement dans toute politique environnementale.

A ce titre, la Fondation intervenante participe à la Convention citoyenne pour le climat qui, parmi quatre thèmes, aborde celui du logement et de la précarité énergétique.

Elle a également soutenu la création et participe activement au réseau « RAPPEL » (« Réseau des Acteurs contre la Pauvreté et la Précarité Énergétique dans le Logement »), réseau créé en 2007 « pour répondre aux constats et besoins des professionnels de terrain, qui alertaient sur le nombre croissant de ménages rencontrant des difficultés d'accès à l'énergie nécessaire pour vivre dignement dans leur logement ». Ce réseau produit des outils et une méthodologie d'intervention auprès des ménages souffrant de précarité énergétique, via notamment les programmes « SLIME » (*Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie*).

Elle interpelle encore les pouvoirs publics au sein de l'initiative « Rénovons ! », qui rassemble depuis 2016 des associations sociales et environnementales, des syndicats et des entreprises engagées en faveur de l'efficacité énergétique et proposant des solutions pour massifier la rénovation énergétique des logements en France.

Ainsi, il résulte de ce qui précède que la carence fautive imputable à l'Etat requiert de la Fondation une action nouvelle pour répondre aux intérêts de son objet social.

56.

En second lieu, force est de constater que la carence fautive de l'Etat anéantit les efforts entrepris par la Fondation intervenante pour lutter contre la précarité énergétique et encourager la rénovation énergétique.

En effet, à travers son programme « SOS Taudis », la Fondation Intervenante soutient elle-même les propriétaires occupant un logement insalubre, notamment au moyen d'une rénovation thermique

afin de réduire les factures des ménages. En 2018, 350 propriétaires occupants ont bénéficié des aides de ce programme.

De la même manière, le programme « Toits d'abord », lancé en 2012, soutient la production de logements d'insertion en priorité par la réhabilitation de bâtiments et de logements existants. Reconnu depuis 2012 par arrêté interministériel comme « Programme de lutte contre la précarité énergétique ». Reconduit en 2014, puis en 2016¹⁰⁶, il mobilise des moyens importants au titre des certificats d'économie d'énergie (CEE).

Ce programme permet d'atteindre, pour les logements réhabilités, un gain de performance énergétique moyen de 65 % (4 classes de DPE) ainsi qu'une économie annuelle de l'ordre de 900 euros par an et par unité de consommation.¹⁰⁷

Enfin, la Fondation est impliquée dans la rénovation énergétique par le soutien qu'elle apporte aux acteurs qui agissent sur le terrain, ainsi qu'à travers ses agences régionales qui accordent de manière exceptionnelle, des aides financières dans le cadre « d'appels de détresse » à des personnes en difficulté pour payer leurs factures d'énergie.¹⁰⁸

Il est constant que si l'Etat avait pris toutes les mesures nécessaires au regard de ses obligations générales et spécifiques en matière de lutte contre le changement climatique, certains projets de la Fondation Abbé Pierre auraient pu être menés à bien et obtenir des résultats tout à fait différents.

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

Seule les injonctions sollicitées par les Requérants sont de nature à mettre un terme à ce préjudice.

¹⁰⁶ Arrêté du 6 juillet 2016 portant validation du programme de réduction de la consommation énergétique des ménages en situation de précarité énergétique « Toits d'abord » dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, JORF n°0167 du 20 juillet 2016

¹⁰⁷ Evaluation du programme portant sur 60 logements, réalisée en 2013-2014). 140 opérations ont été soutenues en 2019 (486 logements), représentant un engagement financier de 4.5 M€. Depuis 2012, quasiment 5 000 logements ont ainsi été rénovés.

¹⁰⁸ 9 576 euros ont ainsi pu être distribués en 2019 par sa seule agence de Bretagne.

PAR CES MOTIFS,

et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, la Fondation Abbé Pierre conclut qu'il plaise au tribunal administratif de Paris de bien vouloir :

- CONDAMNER l'État à lui verser la somme symbolique de 1 euro en réparation du préjudice moral subi ;
- ENJOINDRE au Premier ministre et aux ministres compétents de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, de faire cesser le préjudice écologique, et notamment, dans le délai le plus court possible, de :
 - prendre les mesures nécessaires aux fins de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère – à due proportion par rapport aux émissions mondiales, et compte tenu de la responsabilité particulière acceptée par les pays développés – à un niveau compatible avec l'objectif de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en-dessous du seuil de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, en tenant compte du surplus de gaz à effet de serre émis par la France depuis 1990 et des efforts supplémentaires que le respect de cet objectif implique ;
 - prendre à tout le moins toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et d'augmentation de l'efficacité énergétique, 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, notamment en matière de logement ;
 - 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.
- METTRE À LA CHARGE de l'État la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Emmanuel DAOUD

PRODUCTIONS :

Production n° 1

Statuts de la Fondation Abbé Pierre

Production n° 2

Production n° 2 : Ademe, « Convention citoyenne pour le climat, » Se loger,
Etat des lieux, 26 octobre 2019