

**DROIT ADMINISTRATIF**  
**Travaux dirigés**

Cours de Jean François BRISSON, Professeur de droit public

**Séance 15 : La responsabilité de l'administration et la justice climatique**

**Exercice (cas pratique)**

**Documents :**

- Articles 1246 à 1252 du code civil
- CE, 6 décembre 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill*
- TA Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France*
- Meryem Deffairi, « L'affaire du siècle : le préjudice écologique saisi par les juridictions administratives », *DA* 2021.
- TA Paris, 14 octobre 2021, *Association Oxfam France*
- F.-X. Fort et C. Ribot, « L'affaire du siècle : réponse timorée du TA de Paris », *JCPA* 2022

- **Articles 1246 à 1252 du code civil**

Article 1246 du code civil

Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer.

Article 1247 du code civil

Est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.

Article 1248 du code civil

L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'Etat, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement.

Article 1249 du code civil

La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature.

En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'Etat.

L'évaluation du préjudice tient compte, le cas échéant, des mesures de réparation déjà intervenues, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du titre VI du livre Ier du code de l'environnement.

Article 1250 du code civil

En cas d'astreinte, celle-ci est liquidée par le juge au profit du demandeur, qui l'affecte à la réparation de l'environnement ou, si le demandeur ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, au profit de l'Etat, qui l'affecte à cette même fin.

Le juge se réserve le pouvoir de la liquider.

Article 1251 du code civil

Les dépenses exposées pour prévenir la réalisation imminente d'un dommage, pour éviter son aggravation ou pour en réduire les conséquences constituent un préjudice réparable.

Article 1252 du code civil

Indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage.

• **CE, 6 décembre 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill***

Vu la procédure suivante :

Le syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill a demandé au tribunal administratif de Nice d'annuler la décision de la commune de Beausoleil du 30 septembre 2011 rejetant sa demande de procéder à la réfection de l'étanchéité de la voie piétonne située entre les immeubles de la copropriété, d'enjoindre à la commune de procéder à ces travaux ainsi qu'à la réfection des parties d'immeubles affectés par ces désordres, de condamner la commune à lui payer la somme de 30 000 euros correspondant à des frais d'étude du géomètre-expert, la somme de 50 000 euros de dommages et intérêts à titre de réparation du préjudice résultant de l'empiètement des bancs sur sa propriété et la somme de 46 756,38 euros à titre de remboursement de frais avancés par la copropriété pour l'entretien des jardinières. Par un jugement n° 1104067 du 10 janvier 2017, le tribunal administratif de Nice a partiellement fait droit à cette demande en annulant la décision attaquée, en condamnant la commune à payer au syndicat requérant la somme de 38 920,60 euros, en mettant à sa charge les frais d'expertise et en enjoignant à la commune de procéder ou de faire procéder aux travaux de reprise nécessaires pour mettre fin à la défaillance d'étanchéité dans un délai de six mois.

Par un arrêt n°s 17MA01026, 17MA01447 du 9 novembre 2017, la cour administrative d'appel de Marseille a, sur appel de la commune de Beausoleil, annulé partiellement ce jugement en tant qu'il a annulé la décision de la commune du 30 septembre 2011 et enjoint à celle-ci de procéder ou de faire procéder aux travaux nécessaires pour mettre fin au défaut d'étanchéité de la voie piétonne, puis rejeté le surplus des conclusions des parties.

(...)

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une décision du 30 septembre 2011, la commune de Beausoleil a rejeté la demande du syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill de procéder à la réfection de l'étanchéité de la voie piétonne située entre les immeubles de la copropriété. Le syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill a saisi le tribunal administratif d'une demande tendant à obtenir, outre l'annulation de cette décision, la condamnation de la commune à lui verser des dommages et intérêts en réparation du préjudice résultant de ce défaut d'entretien de la voie publique et l'injonction à la commune de procéder aux travaux demandés. Par un jugement du 10 janvier 2017, le tribunal administratif de Nice a annulé la décision de la commune refusant de procéder aux travaux demandés, a condamné la commune à payer au syndicat la somme de 38 920,60 euros au titre du préjudice subi et lui a enjoint de faire procéder aux travaux de reprise nécessaires pour mettre fin au défaut d'étanchéité de la voie piétonne. Par un arrêt du 9 novembre 2017, contre lequel le syndicat des copropriétaires se pourvoit en cassation en tant qu'il a fait droit à l'appel de la commune, la cour

administrative d'appel de Marseille, tout en confirmant le principe de la responsabilité sans faute de la commune vis-à-vis du syndicat des copropriétaires et la condamnation de la commune à verser une somme de 38 920,60 euros à ce syndicat, a annulé ce jugement en tant qu'il avait annulé la décision du 30 septembre 2011 de la commune de Beausoleil et enjoint à la commune de procéder aux travaux de réfection du complexe d'étanchéité.

Sur le cadre juridique applicable et l'office du juge de la réparation :

2. Lorsque le juge administratif condamne une personne publique responsable de dommages qui trouvent leur origine dans l'exécution de travaux publics ou dans l'existence ou le fonctionnement d'un ouvrage public, il peut, saisi de conclusions en ce sens, s'il constate qu'un dommage perdure à la date à laquelle il statue du fait de la faute que commet, en s'abstenant de prendre les mesures de nature à y mettre fin ou à en pallier les effets, la personne publique, enjoindre à celle-ci de prendre de telles mesures. Pour apprécier si la personne publique commet, par son abstention, une faute, il lui incombe, en prenant en compte l'ensemble des circonstances de fait à la date de sa décision, de vérifier d'abord si la persistance du dommage trouve son origine non dans la seule réalisation de travaux ou la seule existence d'un ouvrage, mais dans l'exécution défectueuse des travaux ou dans un défaut ou un fonctionnement anormal de l'ouvrage et, si tel est le cas, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général, qui peut tenir au coût manifestement disproportionné des mesures à prendre par rapport au préjudice subi, ou aucun droit de tiers ne justifie l'abstention de la personne publique. En l'absence de toute abstention fautive de la personne publique, le juge ne peut faire droit à une demande d'injonction, mais il peut décider que l'administration aura le choix entre le versement d'une indemnité dont il fixe le montant et la réalisation de mesures dont il définit la nature et les délais d'exécution.

3. Pour la mise en œuvre des pouvoirs décrits ci-dessus, il appartient au juge, saisi de conclusions tendant à ce que la responsabilité de la personne publique soit engagée, de se prononcer sur les modalités de la réparation du dommage, au nombre desquelles figure le prononcé d'injonctions, dans les conditions définies au point précédent, alors même que le requérant demanderait l'annulation du refus de la personne publique de mettre fin au dommage, assortie de conclusions aux fins d'injonction à prendre de telles mesures. Dans ce cas, il doit regarder ce refus de la personne publique comme ayant pour seul effet de lier le contentieux.

Sur le pourvoi :

4. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la demande du syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill tendait à obtenir la réparation des dommages résultant du défaut d'entretien de la voie publique par la commune de Beausoleil. Il résulte de ce qui a été dit au point 3 que la décision du 30 septembre 2011 par laquelle la commune de Beausoleil a refusé de procéder à la réfection de l'étanchéité de la voie a eu pour seul effet de lier le contentieux à l'égard de la demande du

syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill qui, en formulant les conclusions analysées au point 1, a donné à l'ensemble de sa requête le caractère d'un recours de plein contentieux.

5. Il résulte des énonciations de l'arrêt attaqué qu'après avoir constaté que la responsabilité de la commune était engagée vis-à-vis d'un tiers du fait d'un dommage de travaux publics et, qu'en l'absence de faute de la victime, la commune devait être condamnée à réparer l'intégralité des dommages subis par le syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill, la cour a rejeté les conclusions du syndicat requérant tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de faire procéder aux travaux de reprise nécessaires pour mettre fin au défaut d'étanchéité de la voie piétonne au motif que la commune de Beausoleil n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en décidant de ne pas procéder à de tels travaux, eu égard notamment à leur coût au regard des priorités budgétaires de la commune. En statuant ainsi, alors qu'ainsi qu'il a été dit au point 2 il lui incombait, après avoir constaté, d'une part, que l'action engagée tendait à la mise en cause de la responsabilité de la commune et non, seulement, à l'annulation du refus de la commune d'exécuter des travaux, d'autre part, que le dommage perdurait, de déterminer si l'abstention de réaliser les travaux demandés était, eu égard au coût des travaux rapporté à la gravité du préjudice et à l'existence éventuelle d'une atteinte à l'intérêt général, constitutive d'une faute, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit.

6. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, le syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill est fondé à demander l'annulation des articles 2 et 3 de l'arrêt attaqué.

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Beausoleil le versement de la somme de 3 000 euros au syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### DECIDE :

Article 1er : Les articles 2 et 3 de l'arrêt du 9 novembre 2017 de la cour administrative d'appel de Marseille sont annulés.

Article 2 : L'affaire est renvoyée, dans cette mesure, à la cour administrative d'appel de Marseille.

Article 3 : La commune de Beausoleil versera au syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill et à la commune de Beausoleil.

• **TA Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France***

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes susvisées n°s 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976, présentées pour l'association Oxfam France, l'association Notre Affaire À Tous, la Fondation pour la Nature et l'Homme et l'association Greenpeace France, ont le même objet et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions indemnitaires :

2. Par un courrier du 17 décembre 2018, les associations Oxfam France, Notre Affaire À Tous et Greenpeace France et la Fondation pour la Nature et l'Homme ont demandé au Premier ministre, au ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, au ministre des transports, au ministre de l'économie et des finances, au ministre de l'action et des comptes publics, au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, au ministre de l'intérieur et au ministre des outre-mer, d'une part, de réparer les préjudices moral et écologique résultant des carences de l'État en matière de lutte contre le changement climatique, d'autre part, de mettre sans délai un terme à l'ensemble de ces carences qui, à défaut, continuent d'engager sa responsabilité, c'est-à-dire de prendre toute mesure utile permettant de stabiliser, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui permette de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels, en combinaison avec des objectifs appropriés pour les pays développés et les pays en développement, de prendre toute mesure utile à l'adaptation du territoire national, et particulièrement des zones vulnérables, aux effets du changement climatique, de cesser toute contribution directe ou indirecte de l'État français au changement climatique, de mettre en œuvre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés a minima en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du territoire national, de développement des énergies renouvelables et d'augmentation de l'efficacité énergétique. Cette demande ayant été rejetée par un courrier du 15 février 2019, les quatre associations précitées demandent au tribunal, d'une part, de condamner l'État à les indemniser du préjudice moral qu'elles estiment subir et du préjudice écologique à hauteur de 1 euro symbolique pour chacun d'eux, d'autre part, d'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 ; de 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 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour une croissance verte, le décret du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, le décret 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 ; de prendre les mesures nécessaires à l'adaptation du territoire national aux effets du changement climatique et d'assurer la protection de la vie et de la santé des citoyens contre les risques liés au changement climatique.

Sur les interventions :

3. Aux termes de l'article R. 632-1 du code de justice administrative : « L'intervention est formée par mémoire distinct. (...) / Le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction ordonne, s'il y a lieu, que ce mémoire en intervention soit communiqué aux parties et fixe le délai imparti à celles-ci pour y répondre. / Néanmoins, le jugement de l'affaire principale qui est instruite ne peut être retardé par une intervention. ».

4. En premier lieu, l'association France Nature Environnement, qui a notamment pour objet de lutter contre les atteintes anthropiques à l'environnement dont l'une des manifestations réside dans la contribution au phénomène du changement climatique, justifie d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien de la requête n° 1904976 présentée par l'association Greenpeace France. Ainsi, son intervention est recevable.

5. En deuxième lieu, une intervention ne peut être admise que si son auteur s'associe soit aux conclusions du requérant, soit à celles du défendeur. Ainsi, est irrecevable une intervention qui présente des conclusions distinctes de celles de l'un ou de l'autre. Par suite, les interventions de la Fondation Abbé Pierre et de la Fédération nationale de l'agriculture biologique, qui demandent la réparation de leur

préjudice moral à hauteur de 1 euro chacune et ne demandent pas la réparation du préjudice écologique, ne sont pas recevables.

6. En troisième lieu, une intervention non motivée n'est pas recevable. Par suite, l'Association Initiatives pour le climat et l'énergie, dont l'intervention au soutien de l'État ne comporte l'énoncé d'aucun moyen et qui, en outre, n'a présenté une intervention motivée que postérieurement à la clôture de l'instruction, n'est pas recevable à intervenir dans les présentes instances.

7. En dernier lieu, en vertu de l'article 10 des statuts de l'association nationale pour la protection des eaux et rivières, le président « a qualité pour ester en justice au nom de l'association. Son intervention n'est donc pas recevable. Dans ce cas, le président ne peut être remplacé que par un mandataire agissant en vertu d'une procuration spéciale signée par lui ou, en cas d'empêchement, d'un vice-président ou du secrétaire général ».

8. En l'absence de procuration spéciale donnée à son mandataire par le président de l'association nationale pour la protection des eaux et rivières, seul compétent pour représenter l'association en vertu des dispositions statutaires précitées, Me Le Briero n'avait pas qualité pour présenter devant le tribunal, au nom de l'association, une intervention au soutien des conclusions de l'association Greenpeace France. Dès lors, l'intervention en son nom est irrecevable.

Sur le préjudice écologique :

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

En ce qui concerne la recevabilité de l'action en réparation du préjudice écologique :

10. Aux termes de l'article 1246 du code civil : « Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer. ». En vertu de l'article 1247 du même code, le préjudice écologique consiste en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement. L'article 1248 de ce code dispose que : « L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'Etat, l'Office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement. ». Enfin, aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement : « Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. (...) ».

11. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les associations, agréées ou non, qui ont pour objet statutaire la protection de la nature et la défense de l'environnement ont qualité pour introduire devant la juridiction administrative un recours tendant à la réparation du préjudice écologique.

12. En premier lieu, il résulte de l'instruction que l'association Oxfam France a pour objet, selon l'article 2 de ses statuts, de « développer et soutenir des activités de lutte contre la pauvreté et ses causes structurelles et de promouvoir la défense des droits fondamentaux dans le monde », en mettant en œuvre des « actions ayant notamment pour effet de (...) contribuer à un partage plus équitable des ressources naturelles ». À cet effet, elle mène notamment des actions de plaidoyer auprès des instances politiques afin d'obtenir des changements en matière de politique climatique, organise des campagnes de sensibilisation de la société civile aux enjeux de la lutte contre le changement climatique, finance des travaux de recherches relatifs au changement climatique et apporte son soutien aux pays du Sud en les aidant à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour s'adapter au changement climatique et en atténuer les effets. Créée en 1988, elle est également membre du conseil d'administration de l'association Réseau Action pour le Climat, fédération d'associations de lutte contre le changement climatique. Ainsi, eu égard à son objet et à ses actions en faveur de la lutte contre le dérèglement climatique, cette association est recevable à présenter des conclusions en réparation du préjudice écologique.

13. En deuxième lieu, l'association Notre Affaire À Tous, créée en 2015, a notamment pour objet, selon l'article 2 de ses statuts, d'« organiser, de financer ou de soutenir toutes actions (...) ayant pour objet de protéger le vivant, l'environnement, le climat, les générations présentes et futures et la faune et la flore » et de « promouvoir la nécessité des êtres humains, des gouvernements et des Etats d'agir pour une meilleure protection de l'environnement ». À cet effet, elle initie et soutient des actions juridiques, collabore à des publications scientifiques et à des rapports sur des questions de justice climatique et participe à l'organisation de colloques. Ainsi, eu égard à son objet et à ses actions menées en faveur de la sensibilisation à la lutte contre le changement climatique, cette association est recevable à présenter des conclusions en réparation du préjudice écologique.

14. En troisième lieu, la Fondation pour la Nature et l'Homme, créée en 1990 et reconnue d'utilité publique par décret du 1er août 1996, a pour objet, selon l'article 1er de ses statuts, de « contribuer à une métamorphose de nos société par le changement des comportements individuels et collectifs », dans le but d'« assurer la préservation du patrimoine naturel commun, le partage équitable des ressources, la solidarité et le respect de la diversité sous toutes ses formes ». À cet effet, elle mène des actions, telles que l'organisation de colloques, d'expositions ou d'autres manifestations, l'édition de supports d'information et de communication, ou la conduite d'actions de terrain et d'actions de plaidoyers, destinées à favoriser la prise de conscience des citoyens et des autorités publiques face à l'urgence climatique. Eu égard à son objet, à l'ancienneté de son engagement et à la multiplicité des actions menées

en faveur de la protection de l'environnement, cette association est recevable à présenter des conclusions en réparation du préjudice écologique.

15. En dernier lieu, l'association Greenpeace France, créée en 1977 et agréée par arrêté ministériel du 28 septembre 1994 au titre de l'article L. 252-1 du code rural, devenu L. 141-1 du code de l'environnement, a pour objet, selon l'article 1er de ses statuts, « la promotion des énergies renouvelables et des économies d'énergie, la lutte contre les pollutions et nuisances portant atteinte aux équilibres fondamentaux des océans, du sol, du sous-sol, de l'air, de l'eau, de la biosphère, du climat, des sites et paysages, l'action pour la défense des intérêts des consommateurs, des usagers et des contribuables dans les domaines de l'environnement, de la santé, de l'alimentation, de l'énergie (...) ». À cet effet, elle mène notamment des actions de sensibilisation du grand public, des travaux de recherches scientifiques, des actions de désobéissance civile, des recours juridiques à l'encontre de textes fragilisant la protection de l'environnement et de projets industriels impactant le changement climatique, des colloques, des publications de supports d'information et de communication et des actions de plaidoyers, destinées à favoriser la prise de conscience des citoyens et des autorités publiques. Eu égard à son objet, à l'ancienneté de son engagement et à la multiplicité des actions menées en faveur de la protection de l'environnement, cette association est recevable à présenter des conclusions en réparation du préjudice écologique.

En ce qui concerne l'existence d'un préjudice écologique :

16. Il résulte de l'instruction, et notamment des derniers rapports spéciaux publiés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), auxquels la France participe activement, dont elle contribue au financement à hauteur de 15 %, et aux conclusions desquels elle adhère, que l'augmentation constante de la température globale moyenne de la Terre, qui a atteint aujourd'hui 1°C par rapport à l'époque préindustrielle, est due principalement aux émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique. Cette augmentation, responsable d'une modification de l'atmosphère et de ses fonctions écologiques, a déjà provoqué notamment l'accélération de la fonte des glaces continentales et du pergélisol et le réchauffement des océans, qui ont pour conséquence l'élévation du niveau de la mer, qui est en voie d'accélération. Ce dernier phénomène se combine avec l'augmentation, en fréquence et en gravité, des phénomènes climatiques extrêmes, l'acidification des océans et l'atteinte des écosystèmes, qui ont des conséquences graves et irréversibles sur les activités humaines telles que la pêche et les cultures, ainsi que sur les ressources en eau, et entraînent des risques croissants d'insécurité alimentaire et de dégradation des ressources en eau, de la santé humaine et de la croissance économique. Il résulte également de ces rapports que ce réchauffement global atteindra 1,5°C entre 2030 et 2052 si les émissions anthropiques de gaz à effet de serre continuent d'augmenter au rythme actuel et qu'il persistera pendant plusieurs siècles, même si ces émissions diminuent, en raison de la persistance dans l'atmosphère des gaz à effet de serre, et qu'un réchauffement de 2°C plutôt

qu'1,5°C augmenterait gravement ces différents phénomènes et leurs conséquences. Il résulte encore de ces travaux que chaque demi-degré de réchauffement global supplémentaire renforce très significativement les risques associés, en particulier pour les écosystèmes et les populations les plus vulnérables, et qu'une limitation de ce réchauffement à 1,5°C nécessite de réduire, d'ici à 2030, les émissions de gaz à effet de serre de 45 % par rapport à 2010 et d'atteindre la neutralité carbone au plus tard en 2050. Enfin, il résulte des travaux de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, organisme rattaché au ministère de la transition écologique et chargé notamment de décrire, par un certain nombre d'indicateurs, l'état du climat et ses impacts sur l'ensemble du territoire national, qu'en France, l'augmentation de la température moyenne, qui s'élève pour la décennie 2000-2009, à 1,14°C par rapport à la période 1960-1990, provoque notamment l'accélération de la perte de masse des glaciers, en particulier depuis 2003, l'aggravation de l'érosion côtière, qui affecte un quart des côtes françaises, et des risques de submersion, fait peser de graves menaces sur la biodiversité des glaciers et du littoral, entraîne l'augmentation des phénomènes climatiques extrêmes, tels que les canicules, les sécheresses, les incendies de forêts, les précipitations extrêmes, les inondations et les ouragans, risques auxquels sont exposés de manière forte 62 % de la population française, et contribue à l'augmentation de la pollution à l'ozone et à l'expansion des insectes vecteurs d'agents infectieux tels que ceux de la dengue ou du chikungunya. Au regard de l'ensemble de ces éléments, le préjudice écologique invoqué par les associations requérantes doit être regardé comme établi.

En ce qui concerne les carences fautives et le lien de causalité :

17. Pour rechercher la responsabilité de l'État au titre du préjudice écologique, les associations requérantes soutiennent qu'il a contribué à l'aggravation de celui-ci, en méconnaissance de son obligation générale de lutte contre le changement climatique, d'une part, en n'adoptant pas, par le biais de ses autorités administratives, les mesures suffisantes pour assurer l'application du cadre législatif et réglementaire qu'il s'est fixé pour lutter contre le changement climatique, d'autre part, en se dotant d'objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui ne permettent pas de limiter l'élévation de la température moyenne globale de l'atmosphère à 1,5°C.

S'agissant de l'obligation générale de lutte contre le changement climatique :

18. D'une part, l'article 2 de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992 stipule que : « L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique (...). ». À cet égard, le paragraphe 1 de l'article 3 de la convention prévoit notamment que : « Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de

leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes. » Par ailleurs, aux termes de l'article 2 de l'accord de Paris du 12 décembre 2015, conclu dans le cadre de la conférence des parties mentionnée à l'article 7 de la convention : « 1. Le présent Accord, en contribuant à la mise en œuvre de la Convention, notamment de son objectif, vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, notamment en : / a) Contenant l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques; (...). / 2. Le présent Accord sera appliqué conformément à l'équité et au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales. » Aux termes du paragraphe 1 de l'article 4 de cet accord : « En vue d'atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2, les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, étant entendu que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement Parties, et à opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle, sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. » Aux termes du paragraphe 2 du même article : « Chaque partie communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions. ».

19. D'autre part, par la décision 94/69/CE du 15 décembre 1993 concernant la conclusion de la CCNUCC, le Conseil a approuvé la convention au nom de la Communauté européenne, devenue l'Union européenne. Notamment aux fins de mise en œuvre des stipulations précitées, l'Union européenne a adopté un premier « Paquet Énergie Climat 2020 », composé en particulier de la décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020. Par la suite, l'Union européenne, qui a adhéré à l'accord de Paris, a notifié à la Conférence des États parties à la CCNUCC, en application des stipulations de l'article 4 de cet accord, une « contribution déterminée au niveau national » (CDN) pour l'Union et ses États membres correspondant à une réduction minimum de 40 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à leur niveau de 1990. Elle a alors adopté un second « Paquet Énergie Climat » reposant notamment sur le règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles

contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris.

20. Enfin, aux termes de l'article 3 de la Charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle : « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ». Les dispositions de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, dans leur rédaction issue de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, précisent que : « I. - Pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs : /1° De réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. La trajectoire est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement. (...) ». En vue d'atteindre cet objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'article L. 222-1 B du code de l'environnement prévoit que : « I. – La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée " stratégie bas-carbone ", fixée par décret, définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes afin d'atteindre les objectifs définis par la loi prévue à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie. (...) ».

21. Il résulte de ces stipulations et dispositions que l'État français, qui a reconnu l'existence d'une « urgence » à lutter contre le dérèglement climatique en cours, a également reconnu sa capacité à agir effectivement sur ce phénomène pour en limiter les causes et en atténuer les conséquences néfastes. À cet effet, il a choisi de souscrire à des engagements internationaux et, à l'échelle nationale, d'exercer son pouvoir de réglementation, notamment en menant une politique publique de réduction des émissions de gaz à effet de serre émis depuis le territoire national, par laquelle il s'est engagé à atteindre, à des échéances précises et successives, un certain nombre d'objectifs dans ce domaine.

S'agissant de l'action insuffisante de l'État au regard des objectifs qu'il s'est fixés :

22. Les associations requérantes soutiennent que l'État est responsable de l'aggravation du préjudice écologique résultant des émissions à effet de serre constaté ci-dessus à hauteur de l'insuffisance de son action pour atteindre les objectifs qu'il s'est lui-même fixés en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique, d'augmentation de la part des énergies produites à partir de sources renouvelables et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Concernant l'amélioration de l'efficacité énergétique :

23. Le préambule de la décision du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 indique que : « (...) Le Conseil européen de mars 2007 a décidé que la Communauté prend de manière indépendante l'engagement ferme de réduire d'ici à 2020 ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par

rapport à 1990. / L'amélioration de l'efficacité énergétique constitue un élément essentiel pour les États membres afin de satisfaire aux exigences énoncées dans la présente décision ». En vertu de l'article L. 100-1 du code de l'énergie, la politique énergétique « (...) 4° préserve la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre (...) ». Aux termes de l'article L. 100-1 du même code : « Pour atteindre les objectifs définis à l'article L. 100-1, l'Etat (...) veille, en particulier, à : / 1° Maîtriser la demande d'énergie et favoriser l'efficacité et la sobriété énergétiques (...) ». À cet effet, aux termes de l'article L. 100-2 de ce code : « l'État (...) veille, en particulier à : / 1° maîtriser la demande d'énergie et favoriser l'efficacité et la sobriété énergétiques (...) » et aux termes de l'article L. 100-4 de ce code : « « I. - Pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs : / (...) 2° De réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, en visant les objectifs intermédiaires d'environ 7 % en 2023 et de 20 % en 2030 ». Dans ce cadre, l'article 2 du décret du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie dispose que : « I. - Les objectifs de réduction de la consommation d'énergie primaire fossile par rapport à 2012 sont les suivants : / - pour le gaz naturel : - 8,4 % en 2018 et - 15,8 % en 2023 ; / - pour le pétrole : - 15,6 % en 2018 et - 23,4 % en 2023 ; / - pour le charbon : - 27,6 % en 2018 et - 37 % en 2023. / II. - L'objectif de réduction de la consommation finale d'énergie par rapport à 2012 est de - 7 % en 2018 et de - 12,6 % en 2023. », ce dernier objectif ayant été révisé par le décret du 21 avril 2020 pour être ramené à - 7,5 % en 2023.

24. Il résulte de l'instruction, et notamment d'une étude de l'Institut du développement durable et de relations internationales, citant les données établies par le service des données et des études statistiques du ministère de la transition écologique, que la consommation finale d'énergie a diminué de 1,7 % entre 2012 et 2017, soit une baisse largement inférieure au rythme requis pour respecter l'objectif fixé pour 2018, qui nécessiterait de multiplier par quatre le rythme annuel d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les secteurs finaux. En outre, les rapports de la France d'avril 2019 et juin 2020, transmis en application de la directive 2012/27/UE du Parlement et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, précisent que cette consommation est en baisse de 0,4 % entre 2017 et 2018 et indiquent que « l'atteinte des objectifs pour 2020 nécessite une montée en puissance rapide des mesures engagées ou nouvelles ». Enfin, le projet de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie relève que « le rythme actuel est insuffisant pour atteindre l'objectif à 2020 de la directive efficacité énergétique. Le scénario de référence indique que l'objectif pour 2020 ne serait atteint qu'en 2026 ».

25. Toutefois, s'il résulte ainsi de l'instruction que les objectifs que s'est fixés l'État en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique n'ont pas été respectés et que cette carence a contribué à ce que l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre examiné ci-dessous ne soit pas atteint, l'écart ainsi constaté entre les objectifs et les réalisations, dès lors que l'amélioration de l'efficacité énergétique n'est qu'une des politiques sectorielles mobilisables en ce domaine, ne peut être regardé

comme ayant contribué directement à l'aggravation du préjudice écologique dont les associations requérantes demandent réparation. Par suite, leurs conclusions sur ce point ne peuvent qu'être écartées.

Concernant l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie :

26. En ce domaine, la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 indique, dans son premier considérant, que : « la maîtrise de la consommation énergétique européenne et l'augmentation de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables constituent, avec les économies d'énergie et une efficacité énergétique accrue, des éléments importants du paquet de mesures requises afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de se conformer à la CCNUCC,... en vue d'une diminution des émissions des gaz à effet de serre au-delà de 2012 » et impose aux États membres, dans son article 3, de fixer des objectifs contraignants globaux concernant la part d'énergie produit à partir de sources renouvelables. À cet effet, aux termes de l'article L. 100-4 du code de l'énergie : « I. - Pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs : / (...) 4° De porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % en 2030 (...) », ce dernier objectif ayant été porté à 33% par la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

27. Il résulte de l'instruction, et notamment des données d'Eurostat, direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire, qu'en France, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie était, en 2018, de 16,6 %, en augmentation de 0,9% par rapport à 2016.

28. Toutefois, s'il résulte ainsi de l'instruction que les objectifs que s'est fixés l'État n'ont pas davantage été atteints, l'écart ainsi constaté entre les objectifs et les réalisations, dès lors que la politique en ce domaine n'est elle-même qu'une des politiques sectorielles mobilisables, ne peut être regardé comme ayant contribué directement à l'aggravation du préjudice écologique dont les associations requérantes demandent réparation. Par suite, leurs conclusions sur ce point ne peuvent également qu'être écartées.

Concernant l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre :

29. En ce domaine, d'une part, l'annexe II de la décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, a fixé à la France, pour 2020, une limite d'émission de gaz à effet de serre de - 14 % par rapport aux niveaux d'émission de 2005. L'annexe I du règlement (UE) 2018/842 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, prévu par son article 4, fixe pour chaque État membre le niveau de cette contribution minimale

et a assigné à la France une obligation de réduction des émissions de gaz à effet de serre de – 37 % en 2030 par rapport à leur niveau de 2005. D'autre part, les dispositions de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, dans leur rédaction issue de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, précisent que : « I. - Pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs : / 1° De réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. La trajectoire est précisée dans les budgets carbone mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement. Pour l'application du présent 1°, la neutralité carbone est entendue comme un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, tel que mentionné à l'article 4 de l'accord de Paris ratifié le 5 octobre 2016. La comptabilisation de ces émissions et absorptions est réalisée selon les mêmes modalités que celles applicables aux inventaires nationaux de gaz à effet de serre notifiés à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, sans tenir compte des crédits internationaux de compensation carbone ; / (...) ». En vue d'atteindre cet objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'article L. 222-1 A du code de l'environnement prévoit que : « Pour la période 2015-2018, puis pour chaque période consécutive de cinq ans, un plafond national des émissions de gaz à effet de serre dénommé " budget carbone " est fixé par décret. » et l'article L. 222-1 B du même code, dans sa rédaction issue de la loi du 8 novembre 2019 précitée, notamment que : « I. – La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée " stratégie bas-carbone ", fixée par décret, définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes (...) / II. – Le décret fixant la stratégie bas- carbone répartit le budget carbone de chacune des périodes mentionnées à l'article L. 222-1 A par grands secteurs, notamment ceux pour lesquels la France a pris des engagements européens ou internationaux, par secteur d'activité ainsi que par catégorie de gaz à effet de serre. La répartition par période prend en compte l'effet cumulatif des émissions considérées au regard des caractéristiques de chaque type de gaz, notamment de la durée de son séjour dans la haute atmosphère. (...) / Il répartit également les budgets carbone en tranches indicatives d'émissions annuelles. / III. – L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre. / Dans le cadre de la stratégie bas-carbone, le niveau de soutien financier des projets publics intègre, systématiquement et parmi d'autres critères, le critère de contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les principes et modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics sont définis par décret. » Aux termes de l'article D. 222-1-A du code de l'environnement dans sa rédaction issue du décret du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone : « I. – Les émissions de gaz à effet de serre comptabilisées au titre des budgets carbone fixés en application de l'article L. 222 1

A sont celles que la France notifie à la Commission européenne et dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. / (...) » Aux termes de l'article D. 222-1-B du même code : « I. – Le respect des budgets carbone est évalué sur la base des inventaires annuels transmis à la Commission européenne ou dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques les plus à jour. » Enfin, en vertu de l'article 2 de ce décret du 18 novembre 2015 : « Les budgets carbone des périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028 sont fixés respectivement à 442, 399 et 358 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an, à comparer à des émissions annuelles en 1990, 2005 et 2013 de, respectivement, 551, 556 et 492 Mt de CO<sub>2</sub>eq.», ces derniers objectifs ayant été révisés par le décret du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone pour être ramenés à 422 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an pour la période 2019-2023 et 359 pour 2024-2028. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède qu'à hauteur des engagements qu'il s'est fixés et du calendrier qu'il a arrêté, l'État a reconnu qu'il était en mesure d'agir directement sur les émissions de gaz à effet de serre.

30. À cet égard, il résulte de l'instruction, notamment des rapports annuels publiés en juin 2019 et juillet 2020 par le Haut Conseil pour le climat, organe indépendant créé par décret du 14 mai 2019 afin d'émettre des avis et recommandations sur la mise en œuvre des politiques et mesures publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France, et des données collectées par le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), opérateur de l'État qui réalise, chaque année, pour le compte du ministère de la transition écologique, l'inventaire des émissions dans l'air de gaz à effet de serre de la France, qu'en ce qui concerne la réduction de ces émissions, au terme de la période 2015- 2018, la France a substantiellement dépassé, de 3,5 %, le premier budget carbone qu'elle s'était assignée, soit environ 61 Mt CO<sub>2</sub>eq par an, réalisant une baisse moyenne de ses émissions de 1,1% par an alors que le budget fixé imposait une réduction de l'ordre de 1,9 % par an, l'ensemble des secteurs d'activité affichant un dépassement de leurs objectifs pour cette même année, mais plus particulièrement ceux des transports, de l'agriculture, du bâtiment et de l'industrie, qui représentent plus de 85 % des émissions. Pour l'année 2019, la diminution des émissions s'est élevée à 0,9 % par rapport à 2018, alors que le deuxième budget carbone, fixé pour la période 2019-2023, prévoit une diminution de 1,5 % par an. A cet égard, dans ses deux rapports annuels, le Haut Conseil pour le climat a relevé que « les actions de la France ne sont pas encore à la hauteur des enjeux et des objectifs qu'elle s'est donnés » et a constaté l'absence de baisse substantielle dans tous les secteurs concernés. Par suite, l'État doit être regardé comme ayant méconnu le premier budget carbone et n'a pas ainsi réalisé les actions qu'il avait lui-même reconnues comme étant susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

31. En outre, la circonstance que l'État pourrait atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990 et de neutralité carbone à l'horizon 2050 n'est pas de nature à l'exonérer de sa responsabilité dès lors que le non-respect de la trajectoire qu'il s'est fixée pour atteindre ces objectifs engendre des émissions supplémentaires de gaz

à effet de serre, qui se cumuleront avec les précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans, aggravant ainsi le préjudice écologique invoqué.

S'agissant de l'insuffisance des objectifs pour limiter le réchauffement à 1,5° C :

32. Si les associations requérantes soutiennent en outre que la France, tout comme les autres États parties à la CCNUCC, a pris des engagements insuffisants en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour atteindre l'objectif de limitation de l'élévation de la température mondiale à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels, il résulte de l'instruction que la France, ainsi qu'il a été dit, s'est engagée, aux termes de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050, ce qui constitue un objectif plus ambitieux que celui qui lui a été fixé par l'Union européenne. Par conséquent, à supposer même que les engagements pris par l'ensemble des États parties seraient insuffisants, les associations requérantes n'établissent pas que ces derniers seraient, par leur insuffisance, directement à l'origine du préjudice écologique invoqué.

S'agissant de l'insuffisance des mesures d'évaluation et de suivi et des mesures d'adaptation :

33. Il résulte de l'instruction que l'insuffisance de ces mesures, à la supposer établie, ne peut être regardée comme ayant directement causé le préjudice écologique dont les associations requérantes demandent la réparation.

34. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'à hauteur des engagements qu'il avait pris et qu'il n'a pas respectés dans le cadre du premier budget carbone, l'État doit être regardé comme responsable, au sens des dispositions précitées de l'article 1246 du code civil, d'une partie du préjudice écologique constaté au point

16. Pour le surplus, leurs conclusions doivent être rejetées.

En ce qui concerne la réparation du préjudice écologique :

S'agissant de la demande de réparation en argent :

35. Aux termes de l'article 1249 du code civil : « La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature. / En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État. / L'évaluation du préjudice tient compte, le cas échéant, des mesures de réparation déjà intervenues, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du titre VI du livre Ier du code de l'environnement. ».

36. Il résulte de ces dispositions que la réparation du préjudice écologique, qui est un préjudice non personnel, s'effectue par priorité en nature et que ce n'est qu'en cas d'impossibilité ou d'insuffisance des mesures de réparation que le juge condamne la personne responsable à verser des dommages et intérêts au demandeur, ceux-ci étant affectés à la réparation de l'environnement.

37. En l'espèce, d'une part, les associations requérantes ne démontrent pas que l'État serait dans l'impossibilité de réparer en nature le préjudice écologique dont le présent jugement le reconnaît responsable, d'autre part, la demande de versement d'un euro symbolique en réparation du préjudice écologique est sans lien avec l'importance de celui-ci. Il s'ensuit que cette demande ne peut qu'être rejetée.

S'agissant de la demande de réparation en nature et des demandes d'injonction qui l'accompagnent :

38. D'une part, aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. (...) ». D'autre part, lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets.

39. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'État ne peut être regardé comme responsable du préjudice écologique invoqué par les associations requérantes qu'autant que le non-respect du premier budget carbone a contribué à l'aggravation des émissions de gaz à effet de serre. Par suite, les injonctions demandées par les associations requérantes ne sont recevables qu'en tant qu'elles tendent à la réparation du préjudice ainsi constaté ou à prévenir, pour l'avenir, son aggravation. L'état de l'instruction ne permet pas au tribunal de déterminer avec précision les mesures qui doivent être ordonnées à l'État à cette fin. En conséquence, il y a lieu d'ordonner, avant-dire droit, un supplément d'instruction afin de communiquer à l'ensemble des parties les observations non communiquées des ministres compétents, qui avaient été sollicitées par le tribunal le 29 octobre 2020 dans le délai d'un mois, et n'ont été transmises à celui-ci que le 8 janvier 2021. Il y a lieu de fixer pour ce faire un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur le préjudice moral :

Sur l'existence d'un préjudice moral :

40. Les dispositions de l'article L. 142-1 du code de l'environnement citées au point 10 ne dispensent pas l'association qui sollicite la réparation d'un préjudice, notamment moral, causé par les

conséquences dommageables d'une carence fautive de l'autorité administrative de démontrer l'existence d'un préjudice direct et certain résultant, pour elle, de la faute commise par l'Etat.

41. En l'espèce, compte tenu des carences fautives de l'État à mettre en œuvre des politiques publiques lui permettant d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre qu'il s'est fixés, les associations requérantes peuvent prétendre à la réparation par l'État de ces carences fautives sous réserve de démontrer l'existence d'un préjudice, direct et certain en résultant pour elles.

Sur la réparation du préjudice :

En ce qui concerne l'association Oxfam France :

42. L'association Oxfam France, dont l'objet statutaire a été décrit au point 12, mène de longue date des actions en vue notamment d'aider les territoires à s'adapter aux effets du changement climatique et à en atténuer les effets, en tant que ces effets portent atteinte aux fonctions des écosystèmes essentielles pour le développement des sociétés humaines. Dès lors, les carences fautives de l'État dans le respect de ses engagements en matière de lutte contre le changement climatique ont porté atteinte aux intérêts collectifs qu'elle défend. Par suite, il y a lieu de condamner l'État à payer à l'association Oxfam France la somme d'un euro symbolique qu'elle demande au titre de la réparation de ce préjudice.

En ce qui concerne l'association Notre Affaire À Tous :

43. L'association Notre Affaire À Tous, dont l'objet statutaire a été décrit au point 13, mène des actions variées d'information du public et de sensibilisation à la lutte contre le changement climatique, et soutient ou conduit des actions juridiques et contentieuses en faveur de collectivités ou de particuliers victimes d'atteintes à l'environnement. Dès lors, les carences fautives de l'État dans le respect de ses engagements en matière de lutte contre le changement climatique ont porté atteinte aux intérêts collectifs qu'elle défend. Par suite, il y a lieu de condamner l'État à payer à l'association Notre Affaire À Tous requérante la somme d'un euro symbolique qu'elle demande au titre de la réparation de ce préjudice.

En ce qui concerne la Fondation pour la Nature et l'Homme :

44. La Fondation pour la Nature et l'Homme, dont l'objet statutaire a été décrit au point 14, s'investit de longue date dans des actions nombreuses et concrètes dans le domaine de l'éducation à l'environnement et de la protection de la biodiversité. En outre, elle a été désignée, par arrêté du 18 mars 2013 pour prendre part au débat sur l'environnement se déroulant dans le cadre des instances consultatives nationales et ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable visées à l'article L. 141-3 du code de l'environnement. Dès lors, les carences fautives de l'État dans le respect de ses engagements en matière de lutte contre le changement climatique ont porté atteinte aux intérêts collectifs qu'elle défend. Par suite, il y a lieu de condamner l'État à payer

à la Fondation pour la Nature et l'Homme requérante la somme d'un euro symbolique qu'elle demande au titre de la réparation de ce préjudice.

En ce qui concerne l'association Greenpeace France :

45. L'association Greenpeace France, dont l'objet statutaire a été décrit au point 15, mène depuis 1977 de très nombreuses actions tendant à contribuer à la réduction du réchauffement climatique et à limiter son augmentation, notamment par l'analyse des politiques énergétiques et climatiques nationales, l'émission de propositions de scénarios de transition énergétique, la conduite de campagnes et de plaidoyers en faveur de nouveaux modèles de consommation durable et de l'abandon des énergies fossiles ou de l'arrêt de la déforestation importée. Dès lors, les carences fautives de l'État dans le respect de ses engagements en matière de lutte contre le changement climatique ont porté atteinte aux intérêts collectifs qu'elle défend. Par suite, il y a lieu de condamner l'État à payer à l'association Greenpeace France requérante la somme d'un euro symbolique qu'elle demande au titre de la réparation de ce préjudice.

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de l'association France Nature Environnement est admise.

Article 2 : Les interventions de la Fondation Abbé Pierre, de la Fédération nationale de l'agriculture biologique, de l'Association Initiatives pour le climat et l'énergie et de l'Association nationale pour la protection des eaux et rivières ne sont pas admises.

Article 3 : L'État versera à l'association Oxfam France, l'association Notre Affaire À Tous, la Fondation pour la Nature et l'Homme et l'association Greenpeace France la somme d'un euro chacune en réparation de leur préjudice moral.

Article 4 : Il est ordonné, avant de statuer sur les conclusions des quatre requêtes tendant à ce que le tribunal enjoigne à l'État, afin de faire cesser pour l'avenir l'aggravation du préjudice écologique constaté, de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, un supplément d'instruction afin de soumettre les observations non communiquées des ministres compétents à l'ensemble des parties, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 5 : Les conclusions des quatre requêtes tendant au versement d'un euro symbolique en réparation du préjudice écologique sont rejetées.

Article 6 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

- **Meryem Deffairi, « L'affaire du siècle : le préjudice écologique saisi par les juridictions administratives », *DA* 2021, comm. 28.**

Le 17 décembre 2018, les associations Oxfam France, Notre affaire à tous, Greenpeace et la Fondation pour la Nature et l'Homme ont demandé au Premier ministre ainsi qu'à plusieurs ministres, d'une part, de réparer les préjudices moral et écologique résultant des carences de l'État en matière de lutte contre le changement climatique et, d'autre part, de mettre sans délai un terme à ces carences et de prendre toutes les mesures utiles visant à garantir la lutte contre le réchauffement climatique par l'État français à hauteur des objectifs fixés par la réglementation.

La démarche ainsi entreprise, similaire à celle qui avait été menée par l'association Les amis de la Terre dans le feuilleton contentieux relatif aux politiques de réduction de la pollution atmosphérique, visait à créer une décision de rejet de la part des administrations centrales, susceptible de recours devant les juridictions administratives et, par conséquent, l'opportunité de lier le contentieux afin de saisir le juge d'une action en responsabilité contre l'État sur le fondement de son inaction climatique.

La demande de réparation préalable des associations est rejetée par un courrier de l'Administration du 15 février 2019. Sans surprise, par quatre requêtes distinctes en date du 14 mars 2019, les associations requérantes ont saisi le tribunal administratif de Paris pour lui demander d'ordonner la réparation des préjudices écologique et moral causés par l'inaction climatique de l'État français à hauteur de 1 € symbolique chacun et d'enjoindre à l'État de les faire cesser en prenant un ensemble de mesures dans le délai le plus court possible.

Pour répondre à cette saisine, unique en son genre, le juge raisonne en plusieurs étapes.

Il se prononce sur l'engagement de la responsabilité de l'État en deux temps en examinant attentivement l'action en réparation pour préjudice écologique au titre de laquelle sont également envisagées les demandes d'injonction formulées par les associations et, de façon plus sommaire, l'action en réparation pour préjudice moral.

Sur la première, il examine tout d'abord la recevabilité des différentes actions associatives introduites. Si l'on peut regretter que les interventions de la Fondation Abbé Pierre et de la Fédération nationale pour l'agriculture biologique n'aient pas été admises l'intérêt à agir des associations et la recevabilité de leur action sont appréciés par le juge qui fait l'effort de mentionner expressément l'article 1248 du Code civil et de l'articuler aux dispositions plus générales de l'article L. 142-1 du Code de l'environnement.

Mais c'est sur l'examen du bien-fondé de l'action en réparation du préjudice écologique que la décision commentée est la plus remarquable. Le tribunal administratif de Paris considère que le préjudice écologique invoqué par les associations requérantes est établi au vu des éléments de l'instruction démontrant les effets du réchauffement du climat.

Il est alors conduit à déterminer si l'action de l'État est bien à l'origine de ce préjudice écologique en examinant, d'une part, l'existence de carences dans l'application du cadre législatif et réglementaire adopté pour lutter contre le réchauffement climatique et, d'autre part, l'insuffisance des objectifs fixés par l'État pour atteindre une limitation du réchauffement climatique et des mesures de suivi et d'adaptation.

Sur la première catégorie de manquements invoqués, après avoir constaté que l'État français s'était engagé par le biais de différentes normes à atteindre des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), le tribunal administratif de Paris considère que seules les insuffisances de réduction des émissions de GES et la méconnaissance du premier budget carbone sont à l'origine du préjudice invoqué. Les autres carences invoquées par les requérantes en matière d'efficacité énergétique et de promotion des énergies renouvelables, bien qu'elles soient établies, ne sont pas considérées comme ayant contribué directement à la réalisation du préjudice écologique. Sur la seconde catégorie de manquements, le tribunal administratif considère également que ni l'insuffisance des objectifs de réduction, ni l'insuffisance des mesures de suivi du réchauffement climatique n'ont contribué à la réalisation de ce préjudice écologique.

La juridiction se fonde donc essentiellement sur la carence de l'État dans la mise en œuvre du budget carbone à l'aune des engagements pris en matière de lutte contre le réchauffement climatique pour considérer l'État comme responsable du préjudice écologique caractérisé par les effets de l'aggravation du changement climatique en France.

Les demandes de réparation pécuniaire du préjudice écologique des associations sont rejetées. Le tribunal administratif de Paris privilégie une réparation par priorité en nature conformément aux dispositions du Code civil. Il souligne que les requérantes ne démontrent pas l'impossibilité pour l'État de réparer en nature tout en mettant en exergue le caractère inapproprié de la demande pécuniaire formulée à l'aune de l'ampleur du préjudice établi. La juridiction se prononce ensuite sur les demandes des requérants visant à ce que l'État prenne des mesures utiles pour lutter contre l'inaction climatique. Elle estime que l'état de l'instruction ne lui permet pas de définir avec précisions ces mesures et ordonne un supplément d'instruction pour les définir dans un délai de 2 mois à compter de la notification de la décision commentée.

Sur la seconde branche de l'action, sur laquelle la présente note ne reviendra pas, le tribunal administratif de Paris constate aisément que les carences de l'État sont également à l'origine d'un préjudice moral pour les associations requérantes, eu égard à leur objet, et condamne l'État à réparer ce préjudice à hauteur d'un euro symbolique comme les requérantes le lui demandaient.

La décision inédite adoptée par le tribunal administratif de Paris est majeure. Elle s'inscrit dans un mouvement jurisprudentiel international d'appel à l'action des États pour le climat par l'adoption de mesures concrètes susceptibles de produire des effets rapides de contention et de réduction du

réchauffement climatique, même si ces mesures restent à définir en l'espèce. Pour l'administrativiste, la décision témoigne néanmoins des balbutiements de l'action en réparation du préjudice écologique devant les juridictions administratives, dont les attraits sont nombreux, tant sur la nature de l'action que sur les conditions et conséquences de l'engagement de la responsabilité de l'État pour préjudice écologique.

### **1. La nature de l'action en responsabilité de l'État pour préjudice écologique**

Avant le 8 août 2016, aucune disposition ne prévoyait la possibilité de demander devant les juridictions réparation du préjudice écologique, plus particulièrement des atteintes causées aux éléments de la nature, inappropriés, qui ne disposaient pas de « représentants » à même de se prévaloir de la lésion de leurs intérêts.

Cet obstacle fut pendant longtemps contourné par l'octroi, aux associations de protection de l'environnement, de dommages et intérêts au titre du préjudice moral mais ce palliatif n'était pas satisfaisant. D'une part, les intérêts lésés n'étaient pas ceux des associations mais bien ceux de la nature et de ses multiples composantes alors que le préjudice moral vise en principe un intérêt subjectif et personnel. D'autre part, le principe de non-affectation des dommages-intérêts leur permettait d'utiliser à toutes fins les sommes octroyées sans les obliger à financer des opérations de protection de l'environnement.

Les juridictions judiciaires furent les premières à jeter le pavé dans la mare, dans l'affaire très médiatique du naufrage de l'Erika, en établissant, comme l'appelait de ses vœux la doctrine environmentaliste depuis de nombreuses années, l'existence d'un préjudice écologique décrit comme un préjudice objectif et autonome, résultant d'une atteinte aux actifs environnementaux non marchands mais réparable par équivalent monétaire (CA Paris, 30 mars 2010, n° RG08/02278), résultant de toute atteinte directe ou indirecte à l'environnement (Cass. crim., 25 sept. 2012, n° 10-82.938 : JurisData n° 2012-021445).

Malgré la pertinence de cette consécration et alors que la protection de l'environnement prenait une place centrale dans les politiques publiques, il fallut attendre avant que le législateur ne parvînt à consacrer dans les textes ce nouveau « préjudice écologique » qui n'entrait pas dans les catégories bien définies du monde du droit. Car qui dit préjudice, dit intérêt lésé et qui dit intérêt lésé, dit personne et sujet. Or, précisément en droit, la nature n'est ni personne, ni sujet.

Après plusieurs essais et de nombreux plaidoyers, dont la proposition de loi Retailleau ou la rédaction à la demande de la garde des Sceaux Christiane Taubira du rapport du groupe de travail présidé par le professeur Yves Jégouzo, une action en réparation du préjudice écologique est adoptée par le législateur le 8 août 2016 et finalement introduite dans le Code civil au sein du sous-titre consacré à la responsabilité extracontractuelle. En vertu de l'article 1246 du Code civil : « Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer ».

De nombreux requérants, défenseurs de la nature, auraient pu se saisir de cette opportunité mais 5 ans après l'adoption de ce texte les décisions de justice rendues sur le fondement de l'article 1246 du Code civil sont toujours perles rares.

C'est dans ce contexte que l'affaire du siècle intervient offrant au tribunal administratif de Paris la possibilité de se prononcer pour la première fois sur une requête indemnitaire en réparation de préjudices écologiques fondée sur les articles 1246 et suivants du Code civil. La juridiction devait donc répondre à deux questions fondamentales intimement liées et éclairées par la genèse (très brièvement évoquée) de l'action en réparation du préjudice écologique (V. Rapport du groupe de travail installé par Mme Christiane Taubira, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, 17 sept. 2013, p. 21).

Il devait tout d'abord décider de façon inédite s'il se fonderait directement ou indirectement sur les articles 1246 et suivants du Code civil pour statuer ou si cette action serait absorbée dans les carcans classiques de la responsabilité administrative.

Bien qu'elle soit principalement conçue pour être exercée à l'encontre de personnes privées, notamment les acteurs économiques dont l'activité peut être à l'origine de pollutions non négligeables, rien ne fait a priori obstacle à ce que l'action en réparation du préjudice écologique soit exercée à l'encontre d'une personne publique devant les juridictions administratives, si son action ou son inaction est à l'origine d'une atteinte à l'environnement comme l'a pertinemment rappelé Amélie Fort-Besnard, rapporteure publique désignée dans l'affaire, dans ses conclusions.

Néanmoins, la responsabilité qui peut incomber à l'État du fait du service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier (T. confl., 8 févr. 1873, n° 00012, Blanco). La vénérable formule, connaît d'importants tempéraments mais, n'en demeure pas moins une fondation du droit administratif, un point de départ pour la réflexion.

Dans ses conclusions, la rapporteure publique invitait le tribunal administratif de Paris à réparer le préjudice écologique sans se fonder pour autant « matériellement » sur les dispositions du Code civil en raison du renvoi par l'article 1247 du Code civil aux règles plus largement prévues dans l'ensemble du titre du Code civil inapplicables aux juridictions administratives.

Ce simple renvoi ne nous semble pas être un obstacle insurmontable ou une raison suffisante pour que le juge administratif ne se saisisse pas pleinement du régime de responsabilité du préjudice écologique, élaboré pour répondre aux spécificités, non pas de la personne responsable (privée ou publique), mais des « victimes » du préjudice qui seront les mêmes devant les juges judiciaires ou administratifs.

La réponse apportée par le tribunal administratif de Paris à cette première question n'est pas claire et méritera d'être précisée dans les décisions à venir.

Ainsi, il n'hésite pas à se référer directement aux articles 1246 et suivants du Code civil quand il se penche sur la recevabilité de l'action (§ 10) ou à l'article 1249 du même code sur la réparation octroyée. Cependant, il ne se réfère nullement, alors qu'il pouvait le faire, à l'article 1252 du même code lorsqu'il se prononce sur l'injonction et préfère s'en remettre au Code de justice administrative ainsi qu'à la jurisprudence du Conseil d'État (§ 38). De même, aucune référence expresse n'est faite au Code civil dans les paragraphes consacrés à l'examen du préjudice, de la carence de l'État et du lien de causalité mais la juridiction conclut ses développements en considérant que « L'État doit être regardé comme responsable au sens des dispositions précitées de l'article 1246 du Code civil ».

Ces références pourraient laisser penser que le juge entend appliquer directement les dispositions du Code civil mais l'absence de position claire en ce sens et les conclusions de la rapporteure publique plaident pour une solution sinon contraire, au moins plus nuancée, tout comme la réponse apportée par la juridiction à la deuxième question relative à la nature de la responsabilité engagée.

En effet, il fallait également déterminer si cette action répondait au régime de droit commun de la responsabilité pour faute ou si elle devait être comprise comme une action sui generis susceptible d'être engagée dans tous les cas même sans faute.

Là encore, la solution rendue par le tribunal administratif de Paris révèle les ambiguïtés du droit et méritera sans doute des éclaircissements.

La doctrine ne s'accorde pas sur la question de savoir si l'action en réparation du préjudice écologique doit être comprise comme une responsabilité autonome et objective indépendante de la démonstration d'une faute ou considérée par principe comme une action en responsabilité pour faute.

La genèse de l'action en réparation du préjudice écologique alimente l'une comme l'autre de ces options, comme l'a parfaitement souligné Amélie Fort-Besnard dans ses conclusions. Le rapport Jégouzo (V. Rapp. p. 21) proposait de concevoir la réparation du préjudice écologique comme un régime spécial d'indemnisation – et non de responsabilité – impliquant la reconnaissance d'un nouveau préjudice mais restant fondé sur les faits générateurs du droit commun de la responsabilité, dans le silence du texte, tout en laissant ouverte la possibilité de préciser, par des textes spéciaux, la spécificité de ces faits générateurs en droit de l'environnement.

La rédaction de l'article 1246 du Code civil plaide pour la consécration d'un régime de responsabilité sans faute ad hoc mais son intégration dans le titre du Code civil relatif à la responsabilité extracontractuelle nous dit l'inverse et la rattache à la responsabilité de droit commun qui reste et demeure une responsabilité pour faute, en droit civil comme en droit administratif.

La portée de l'une ou l'autre de ces options diffère. Celle d'une responsabilité objective ad hoc est certainement plus favorable à la protection de l'environnement devant les juridictions judiciaires – en permettant la réparation de pollutions accidentelles – mais pourrait avoir des conséquences

contreproductives devant les juridictions administratives. Le choix d'assimiler la réparation du préjudice écologique à une responsabilité de droit commun, donc a priori pour faute et plus restrictive, présenterait des avantages évidents de sécurité juridique pour l'action publique.

En outre, si la réparation du préjudice écologique ne peut avoir lieu devant les juridictions administratives que selon les règles de la responsabilité administrative et par principe dans le cadre d'une responsabilité pour faute, celles-ci pourraient, voire devraient, également engager, par exception, la responsabilité sans faute des personnes publiques pour réparer un préjudice écologique mais en exigeant, le cas échéant, des conditions d'anormalité et de spécialité du préjudice. Le champ des possibles reste ouvert.

Dans la décision commentée, le tribunal administratif ne se positionne pas expressément mais s'attelle à mettre en relief une carence fautive de l'État. Les décisions à venir devront confirmer cette réception de l'action en réparation du préjudice écologique devant les juridictions administratives.

## **2. Les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État pour préjudice écologique**

Le tribunal administratif de Paris, dans sa décision du 3 février 2021, n'apporte pas non plus tous les éclairages que l'on pouvait attendre sur la nature du préjudice écologique dont il entérine l'existence, même s'il apporte des précisions non négligeables.

Les particularités du contentieux ne lui facilitaient pas la tâche tant les conséquences du réchauffement climatiques sont diffuses et d'une ampleur sans précédent.

La décision sur le fond a le mérite de considérer que le préjudice écologique caractérisé par les graves conséquences du réchauffement climatique est établi en se fondant et en citant expressément les travaux scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et de l'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique versés aux débats. À partir des premiers, le tribunal administratif de Paris mentionne la fonte des glaces, l'élévation du niveau de la mer, les phénomènes climatiques extrêmes ainsi que l'acidification des océans et l'atteinte des écosystèmes « qui ont des conséquences graves et irréversibles sur les activités humaines [...] ainsi que sur les ressources en eau et entraînent des risques croissants d'insécurité alimentaire et de dégradation de la ressource en eau, de la santé humaine et de la croissance économique ». Des seconds, il tire les conséquences plus spécifiques au territoire français telles que l'aggravation de l'érosion côtière, l'augmentation des phénomènes climatiques extrêmes, de la pollution à l'ozone et des risques infectieux.

C'est d'ailleurs pour la reconnaissance de ce préjudice écologique imputable à une carence de l'État que la décision a pu être qualifiée, à juste titre, d'historique par un certain nombre d'observateurs, à la fois spécifiquement dans le domaine de la lutte contre le changement climatique et plus largement pour la consécration des préjudices écologiques, dont la réparation était quasiment inexistante ou indirecte devant les juges administratifs.

Elle n'en était pas moins attendue dans la continuité de trois mouvements jurisprudentiels parallèles.

Le premier, le plus évident, est le contentieux de la légalité en matière de lutte contre le dérèglement climatique. La récente décision commune de Grande Synthèse dans laquelle le Conseil d'État a reconnu que la France avait substantiellement dépassé le premier budget carbone qu'elle s'était engagée à respecter (CE, 19 nov. 2020, n° 427301, Cne Grande Synthèse : JurisData n° 2020-018732 ; Dr. adm. 2021, comm. 14, note J.-Ch. Rotoullié) invitait à s'interroger sur les conséquences indemnitaires d'un tel manquement.

Le second, qui lui est intimement lié, par son objet mais aussi par les demandes formulées aux juges et les décisions rendues, est le contentieux, de la pollution atmosphérique. La Haute Juridiction elle-même a récemment prononcé à l'encontre de l'État une astreinte record de 10 millions d'euros par semestre de retard, « soit le montant le plus élevé qui ait jamais été imposé pour contraindre l'État à exécuter une décision prise par le juge administratif » comme le relève le Conseil d'État, pour exécuter sa décision du 12 juillet 2017 et ramener, dans 13 zones du territoire et dans le délai le plus court possible, les concentrations de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) et de particules fines (PM<sub>10</sub>) en dessous des valeurs limites fixées par la directive européenne du 21 mai 2008 transposée dans le Code de l'environnement (CE, 10 juill. 2020, n° 394254. – Et CE, 12 juill. 2017, n° 394254 : JurisData n° 2017-014183). Ce contentieux d'ailleurs a donné lieu aux premières décisions en matière indemnitaire, constatant les carences de l'État mais refusant d'y voir la cause directe des préjudices personnels invoqués (TA Montreuil, 25 juin 2019, n° 1802202 : JurisData n° 2019-010658).

Le troisième est caractérisé par la jurisprudence des pays voisins, marqué en Europe par l'affaire Urgenda dans laquelle les juges néerlandais enjoignent au gouvernement des Pays-Bas de renforcer sa politique climatique en augmentant ses objectifs de réduction d'émission d'ici 2025, 2030 et 2050, elles-mêmes à l'origine de nombreuses actions en Belgique, en Suisse, en Norvège, en Suède ou encore en Italie (V. sur ce point M. Torre-Schaub, Les procès climatique à l'étranger : RFDA 2019, p. 660).

Contrairement à ce qui a pu être observé dans la presse, ce n'est pas la première fois que l'État est condamné en matière environnementale et sanitaire pour carence dans son activité réglementaire. La jurisprudence rendue en matière d'amiante (CE, ass., 3 mars 2004, n° 241151, Min. Emploi et Solidarité c/ Cts Botella : JurisData n° 2004-066497) ou encore de pollution des eaux (CAA Nantes, 1er déc. 2009, n° 07NT03775), comme l'a parfaitement souligné M. Deguerge, était parfaitement transposable à la pollution de l'air (M. Deguerge, Les imperfections de la responsabilité administrative environnementale : AJDA 2018, p. 2077).

Historique pour la reconnaissance d'un préjudice écologique imputable à l'État, la décision n'est donc pas pour autant surprenante (A. Van Lang, L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État : RFDA 2019, p. 652). Il est donc regrettable qu'un effort de rédaction supplémentaire n'ait pas été fait dans la caractérisation du préjudice écologique. En effet, la mention de l'article 1247 du Code civil qui

le définit comme « une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement » apparaît lors de l'examen de la recevabilité de l'action mais n'est pas reprise dans le paragraphe relatif au préjudice écologique (paragraphe 16). Il aurait été souhaitable que le juge y qualifie expressément l'atteinte de « non négligeable », au-delà de l'évidence de la gravité et de l'irréversibilité des dommages causés par le réchauffement climatique soulignés en l'espèce, tant cette condition soulève de questions, comme l'illustre la décision rendue 2 jours après le jugement commenté, par le Conseil constitutionnel (Cons. const., 5 févr. 2021, n° 2020-881 QPC : JurisData n° 2021-001269).

Il aurait également été préférable que le juge ordonne et qualifie les conséquences mises en relief par les travaux scientifiques selon la distinction opérée par le législateur entre les atteintes causées à l'environnement (ou le préjudice écologique pur) et les atteintes causées aux bénéfices collectifs tirés par les humains de la nature, nombreuses en matière climatique. Ce travail de qualification sera nécessaire pour que le préjudice écologique soit, non seulement, pris au sérieux mais surtout dûment réparé. Le juge a néanmoins souligné que le préjudice écologique était un « préjudice non personnel » dont la réparation s'effectue par priorité en nature (§ 36).

L'effort fait dans l'examen de l'imputabilité de ce préjudice écologique aux carences de l'État peut également être remarqué car c'est certainement un des aspects les plus délicats du contentieux climatique. La rapporteur publique ne manque pas de le rappeler à la juridiction : « Si l'action de l'État entraîne des émissions de GES, nous sommes tous des émetteurs de GES, personne physique ou morale, privée ou publique : ces émissions correspondent aux différentes facettes de nos modes de vie » mais c'est bien « le rôle de régulateur des activités et comportements des émetteurs de GES de l'État qui est ici en cause ». L'État peut-il pour autant être tenu pour seul responsable, à travers son action ou son inaction normative des pollutions et dépassements diffus causés, matériellement, par le comportement des administrés ? Comme l'a rappelé A. Van Lang, répondre par l'affirmative à cette question implique sans aucun doute une application souple du lien de causalité mais l'effort à fournir pour ce faire n'est aucunement insurmontable et il a d'ores et déjà été fourni dans des contentieux similaires (V. également A. Van Lang, L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État : RFDA 2019, p. 652).

Le tribunal administratif suit sur ce point les conclusions nuancées et mesurées de la rapporteur publique en choisissant de reconnaître le seul lien de causalité existant entre les insuffisances de l'action de l'État pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé de réduction globale des émissions de GES à travers les budgets carbone. Il refuse en revanche de le caractériser concernant les politiques d'amélioration de l'efficacité énergétique et de la part des énergies renouvelables considérées comme des politiques sectorielles, susceptibles de se compenser entre elles et ne contribuant donc pas directement à la réalisation du préjudice, comme le lui proposait la rapporteur publique.

Si le choix ainsi opéré semble équilibré et justifié par la difficulté d'apprécier la causalité existante entre les multiples politiques publiques impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique et la protection de l'environnement, sans d'ailleurs que ces derniers ne soit leur premier ou seul objectif, il nous paraît important que le seul caractère sectoriel de ces politiques publiques ne leur donne pas pour l'avenir et dans l'absolu une immunité climatique tant elles sont déterminantes pour infléchir la courbe des émissions de GES.

### **3. Les conséquences de l'engagement de la responsabilité de l'État pour préjudice écologique**

La décision rendue par le tribunal administratif de Paris le 3 février 2021 permet également d'apprécier les difficultés qui se présenteront aux juridictions administratives saisies d'action en réparation du préjudice écologique pour délimiter les conséquences de leur décision. Ces difficultés de deux ordres visent, d'une part, l'évaluation du préjudice et, d'autre part, l'articulation des dimensions réparatrices et préventives de ce contentieux environnemental singulier.

En effet, la nouvelle action, telle qu'introduite par le législateur dans le Code civil, remet profondément en cause les principes classiques de la responsabilité civile et administrative. Elle privilégie une réparation en nature retenue par priorité sur une réparation pécuniaire qui est, quant à elle, obligatoirement affectée à cette réparation (C. civ., art. 1249). En outre, elle intègre dans un régime curatif une dimension préventive à travers la reconnaissance au juge du pouvoir de prendre toute mesure nécessaire pour faire cesser le trouble ou le prévenir (C. civ., art. 1252).

Comment en effet évaluer – et donc réparer – la fonte des glaces, l'élévation du niveau de la mer, les phénomènes climatiques extrêmes ou encore l'acidification des océans et l'atteinte aux écosystèmes causés par le dérèglement climatique ?

La réparation du préjudice écologique est particulièrement difficile car elle implique, comme l'avait déjà mis en relief la cour d'appel de Paris en 2010 dans l'affaire du naufrage de l'Erika, d'évaluer des « actifs non marchands », de donner une valeur ou d'identifier les actions permettant de restaurer la valeur de ce qui n'en a traditionnellement pas dans la sphère juridique (V. sur ces questions M. Deffairi, La patrimonialisation en droit de l'environnement : IRJS, 2015, p. 59 et s.). Dans cette optique, les civilistes se sont attelés à proposer une nomenclature des préjudices environnementaux qui a largement inspiré l'élaboration de l'action en réparation du préjudice écologique (L. Neyret et G.-J. Martin (dir.), Nomenclature des préjudices environnementaux : LGDJ 2012, p. 434).

En l'espèce, ni les requérantes, ni l'État n'étaient, semble-t-il, en mesure de proposer une évaluation juste de ce préjudice écologique. Il est d'ailleurs regrettable que les requérantes aient demandé une réparation à l'euro symbolique au titre du préjudice écologique car c'est précisément ce que l'action en réparation du préjudice écologique veut éviter, les réparations symboliques et inadéquates qui étaient octroyées en réparation d'un préjudice moral souvent artificiel avant 2016. À cet égard, les premières décisions

rendues par les juridictions judiciaires nous prouvent que cette difficulté n'est pas, non plus, insurmontable (V. not. la décision du Tribunal judiciaire de Marseille le 6 mars 2020 (n°16253000274) qui condamne des braconniers à verser 350 000 euros au Parc national des Calanques au titre de la réparation du préjudice écologique) et il sera nécessaire que les juridictions travaillent de concert pour parfaire les méthodes, d'évaluation du préjudice écologique.

En l'espèce, le tribunal administratif évite, à juste titre, la question en rejetant la demande de réparation pécuniaire du préjudice écologique qui doit s'opérer par priorité en nature et en soulignant l'inadéquation de la réparation demandée. S'il n'est pas « sans lien » (§ 37) mais bien sans commune mesure avec la grandeur et l'étendue du préjudice écologique, il est bienvenu que le juge ait relevé, alors qu'il n'était pas obligé de le faire, qu'une réparation à l'euro symbolique serait en tout état de cause inappropriée en l'espèce. Il n'eut été ni souhaitable ni de bon augure qu'une première action en réparation du préjudice écologique devant les juridictions administratives aboutisse au versement d'un euro symbolique car cette action doit conduire à réparer effectivement et le mieux possible les atteintes causées à la nature et aux bénéfiques que nous en tirons collectivement.

Pour autant l'examen de la réparation en nature n'est pas assez clairement mené par la décision et mériterait lui aussi d'être précisé dans les décisions à venir du tribunal administratif ou des juges d'appel et de cassation.

En effet, cet examen est mené conjointement avec celui des demandes visant au prononcé d'injonctions, formulées par les requérantes. Pourtant, l'une et l'autre de ces mesures n'ont pas les mêmes objectifs. La première vise à réparer dans une dimension curative, les secondes – telles que conçues par l'article 1252 du Code civil – visent à prévenir la réalisation du trouble ou son aggravation conformément au principe de prévention consacré, au niveau constitutionnel, par l'article 3 de la charte de l'environnement.

Si le tribunal administratif de Paris rattache habilement les demandes d'injonction à ses pouvoirs de pleins contentieux en visant l'article L. 911-1 du Code de justice administrative et, implicitement, la récente jurisprudence du Conseil d'État (CE, 6 déc. 2019, n° 417167, Synd. des copropriétaires du Monte Carlo Hill : JurisData n° 2019-021948 ; Dr. adm. 2020, comm. 16, note G. Eveillard. – Et CE, 18 mars 2019, n° 411462, Cne Chambéry), il ne se prononce pas sur la nature des mesures demandées par les requérantes et susceptibles d'être ordonnées à l'État. Comme le lui proposait la rapporteure publique, il prononce un jugement avant-dire droit et octroie un délai supplémentaire à l'État pour détailler les mesures envisagées. Il serait alors préférable que soient rigoureusement distinguées les mesures qui viseront à réparer en nature le préjudice écologique de celles qui seront destinées à le faire cesser ou en pallier l'aggravation.

Au-delà de l'exigence de sécurité juridique, il apparaît en effet que le pouvoir d'injonction du juge administratif tend à être instrumentalisé pour redéfinir ou réorienter les politiques publiques, ce qui n'est pas sa raison d'être. En effet, s'il peut avoir une fonction normative, voire sociologique (H. Gali, Le

préjudice et l'environnement : D. 2021, p. 709), en exerçant une pression sur les décideurs publics, le contentieux de la responsabilité administrative doit avant tout remplir sa fonction indemnitaire. C'est précisément ce que ne fait pas encore la décision commentée. Aussi attendons-nous avec impatience et curiosité la décision définitive du tribunal administratif de Paris dans la présente affaire.

• **TA Paris, 14 octobre 2021, Association Oxfam France**

(...)

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 17 décembre 2018, les associations Oxfam France, Notre Affaire À Tous et Greenpeace France et la Fondation pour la Nature et l'Homme ont demandé au Premier ministre, au ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, au ministre des transports, au ministre de l'économie et des finances, au ministre de l'action et des comptes publics, au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, au ministre de l'intérieur et au ministre des outre-mer, d'une part, de réparer les préjudices moral et écologique résultant des carences de l'État en matière de lutte contre le changement climatique, d'autre part, de mettre sans délai un terme à l'ensemble de ces carences qui, à défaut, continuent d'engager sa responsabilité, c'est-à-dire de prendre toutes mesures utiles permettant de stabiliser, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui permette de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels, en combinaison avec des objectifs appropriés pour les pays développés et les pays en développement, de prendre toute mesure utile à l'adaptation du territoire national, et particulièrement des zones vulnérables, aux effets du changement climatique, de cesser toute contribution directe ou indirecte de l'État français au changement climatique, de mettre en œuvre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés a minima en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du territoire national, de développement des énergies renouvelables et d'augmentation de l'efficacité énergétique. Cette demande a été rejetée par un courrier du 15 février 2019.

Par un jugement du 3 février 2021, le tribunal a, d'une part, reconnu que l'État, à hauteur des engagements qu'il n'a pas respectés dans le cadre du premier budget carbone, était responsable d'une partie du préjudice écologique lié à l'impact direct du surplus d'émissions de gaz à effet de serre sur le réchauffement climatique. D'autre part, le tribunal a ordonné avant-dire droit un supplément d'instruction avant de statuer sur les conclusions des requêtes. Dans la présente instance, les quatre associations demandent au tribunal d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de

prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone et faire cesser, pour l'avenir son aggravation et, notamment, dans le délai le plus court possible, de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de GES, et définis par l'article L. 100-4 du code de l'énergie, en tenant compte des surplus de GES émis par la France et des efforts supplémentaires que le respect de ces objectifs implique, sous astreinte d'un montant de 78 537 500 euros par semestre de retard.

Sur les interventions :

2. En premier lieu, l'Association nationale pour la protection des eaux et des rivières soutient que son intervention à l'instance peut être admise jusqu'à l'intervention définitive du présent jugement. Elle produit à cet effet un mandat spécial donné à son mandataire, Me Le Briero, par le président de l'Association nationale pour la protection des eaux et rivières, seul compétent pour représenter l'association en vertu de l'article 10 de ses statuts. En l'espèce, l'instruction ayant été rouverte à la suite du jugement avant-dire droit du 3 février 2021, il y a lieu d'admettre l'intervention volontaire à l'instance de l'Association nationale pour la protection des eaux et rivières au soutien de l'association Greenpeace France.

3. En second lieu, l'association Initiatives pour le climat et l'énergie, intervenant au soutien de l'État, a présenté un mémoire motivé, qui a été communiqué à la suite de la réouverture de l'instruction ordonnée postérieurement au jugement avant-dire droit du 3 février 2021. Il y a donc également lieu d'admettre cette intervention.

Sur le préjudice réparable :

4. Les associations requérantes soutiennent que les mesures adoptées depuis 2017 ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif global de réduction des émissions de GES de 40 % à l'horizon 2030 et qu'elles sont, en tout état de cause, insuffisantes pour permettre d'assurer la réparation du préjudice écologique lié aux surplus d'émissions de GES résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone ou, à tout le moins, d'éviter son aggravation.

5. La ministre de la transition écologique soutient, en défense, que l'État a d'ores et déjà pris les mesures destinées à compenser le dépassement du premier budget carbone. Elle précise que la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre a été définie par la nouvelle SNBC de façon à rattraper le retard lié au non-respect du premier budget carbone et que le niveau actuel des émissions de GES est conforme à cette trajectoire. Elle indique également que la mise en œuvre des mesures prises depuis 2017, et notamment celles contenues dans la loi du 20 juillet 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets permettront d'atteindre l'objectif de réduction de 40 % des gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990, fixé par l'article L. 100-4 du code

de l'énergie, sous réserve de leur exécution intégrale. Enfin, elle affirme que dans le cadre de l'élaboration de la SNBC révisée, l'effet cumulé des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 a été modélisé en tenant compte du dépassement du premier budget carbone et que, par suite, la SNBC 2, en traduisant l'objectif de neutralité carbone en 2050, conduit à réduire les émissions cumulées sur la période 2015-2050 par rapport à la première SNBC, de sorte que la révision de la trajectoire ne conduira pas à une aggravation des émissions totales de gaz à effet de serre, mais bien à leur diminution.

6. Il n'appartient pas au tribunal, saisi d'un litige tendant à la réparation du préjudice écologique né du dépassement du premier budget carbone et à la prévention ou la cessation des dommages constatés, de se prononcer sur le caractère suffisant de l'ensemble des mesures susceptibles de permettre d'atteindre l'objectif de réduction de 40 % des gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990 mais uniquement de vérifier, à la date du présent jugement, si ce préjudice perdure et s'il a déjà fait l'objet de mesures de réparation.

7. Il résulte de l'instruction, et notamment du rapport annuel publié en juin 2021 par le Haut Conseil pour le Climat s'appuyant sur les données définitives du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution, que le dépassement constaté de 62 Mt CO<sub>2</sub>eq hors UTCAF sur la période 2015-2018, soit environ 15,5 Mt CO<sub>2</sub>eq par an, n'a pas été pris en compte dans le deuxième budget carbone, lequel a fait l'objet d'une révision à la hausse du plafond des émissions de gaz à effet de serre sur la période 2019-2023, en passant, en moyenne annuelle hors UTCAF, de 399 Mt CO<sub>2</sub>eq à 422 Mt CO<sub>2</sub>eq en vertu du décret du 21 avril 2020. Ce dépassement n'a pas non plus été pris en compte dans le troisième budget carbone, dont le plafond, en moyenne annuelle hors UTCAF, est resté stable à 359 Mt CO<sub>2</sub>eq/an contre 357 Mt CO<sub>2</sub>eq/an dans la SNBC 1. Il résulte cependant des données officielles du bilan officiel du CITEPA atmosphérique que les émissions de gaz à effet de serre se sont établies, pour l'année 2019, à 436 Mt CO<sub>2</sub>eq, en deçà de la part annuelle indicative de 443 Mt CO<sub>2</sub>eq, soit un écart de 7 Mt CO<sub>2</sub>eq. Il résulte également d'une première estimation du bilan officiel du CITEPA, dont la dernière mise à jour date du 28 juillet 2021, qu'elles devraient s'établir à 396 Mt CO<sub>2</sub>eq pour l'année 2020, soit une différence de l'ordre de 40 Mt CO<sub>2</sub>eq au regard de la part annuelle indicative fixée à 436 Mt CO<sub>2</sub>eq. Si cette réduction d'une ampleur inédite est liée, de façon prépondérante, aux effets de la crise sanitaire de la covid-19 qu'a connue la France au cours de l'année passée et non à une action spécifique de l'État, il y a néanmoins lieu de la prendre en compte en tant qu'elle permet, pour partie, de réparer le préjudice constaté ainsi que de prévenir l'aggravation du dommage. Par ailleurs, si la ministre de la transition écologique affirme que le niveau d'émissions de GES pourrait être significativement inférieur à la part indicative annuelle du deuxième budget carbone fixée à 423 Mt CO<sub>2</sub>eq pour 2021, sous l'effet conjugué du renforcement des politiques climatiques et de la poursuite des restrictions consécutives à la crise sanitaire, il résulte des données estimées du CITEPA pour le premier trimestre 2021, disponibles à la date du présent jugement, que les émissions de GES se sont établies à 113 Mt CO<sub>2</sub>eq, soit un rythme annualisé ne permettant pas de tenir pour certain, en l'état de l'instruction, que cette diminution

permettrait de réparer le préjudice ou de prévenir son aggravation. Par suite, s'il y a lieu de prendre en compte cette diminution des émissions de gaz à effet de serre à hauteur de 47 Mt CO<sub>2</sub>eq en tant qu'elle permet, pour partie, de réparer en nature ce préjudice écologique, il y a également lieu de constater que ce préjudice perdure à la date du présent jugement, à hauteur de 15 Mt CO<sub>2</sub>eq.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

8. Aux termes de l'article 1246 du code civil : « Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer ». Aux termes de l'article 1249 du code civil : « La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature. / En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État. (...) ». Et aux termes de l'article 1252 du code civil : « Indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage. ».

Sur la nécessité de prononcer une injonction :

9. Les associations requérantes demandent le prononcé d'une injonction à l'encontre de l'État tendant à l'adoption de toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre et prévenir, pour l'avenir, l'aggravation du dommage. Elles demandent également que l'État adopte toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de GES d'ici 2030, et définis par l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

10. La ministre soutient que l'injonction prononcée par le Conseil d'État dans sa décision Commune de Grande-Synthe du 1er juillet 2021 permet déjà de réparer le préjudice écologique constaté. Toutefois, si cette injonction vise à faire respecter l'objectif global d'une baisse des émissions de GES de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990, elle ne porte pas spécifiquement sur la réparation du quantum du préjudice associé au dépassement du premier budget carbone. Elle conserve, par suite, un effet utile. Dans ces conditions, les associations requérantes sont fondées à demander le prononcé d'une injonction pour réparer le préjudice lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre et prévenir l'aggravation des dommages susceptibles d'en résulter.

Sur le contenu de l'injonction :

11. Le préjudice écologique né d'un surplus d'émissions de gaz à effet de serre présente un caractère continu et cumulatif dès lors que le non-respect constaté du premier budget carbone a engendré des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre, qui s'ajouteront aux précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans. Par conséquent,

les mesures ordonnées par le juge dans le cadre de ses pouvoirs d'injonction doivent intervenir dans un délai suffisamment bref pour permettre, lorsque cela est possible, la réparation du préjudice ainsi que pour prévenir ou faire cesser le dommage constaté.

12. Les associations requérantes demandent à ce qu'il soit enjoint à l'État de prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre, notamment en ordonnant des mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés aux secteurs agricole, des transports, des déchets, de l'industrie et de la production d'énergie en vertu de l'article 4 du décret 21 avril 2020. Si la ministre de la transition écologique précise que les différentes mesures figurant dans la loi du 20 juillet 2021, ainsi que les textes réglementaires qui seront pris prochainement pour son application, sont de nature à permettre la réparation du préjudice constaté, elle n'établit pas, à la date du présent jugement, que celui-ci aurait été intégralement compensé, notamment au regard des données publiées par le CITEPA.

13. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, d'ordonner au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures sectorielles utiles de nature à réparer le préjudice à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO<sub>2</sub>eq, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du CITEPA connues au 31 janvier 2022, lesquelles permettent d'assurer un mécanisme de suivi des émissions de GES. S'agissant de l'effet cumulatif du préjudice lié à la persistance des gaz à effet de serre dans l'atmosphère et des dommages susceptibles d'en résulter, en l'absence d'éléments permettant de quantifier un tel préjudice, et alors que la demande de versement d'un euro symbolique en réparation du préjudice écologique a déjà été regardée comme dépourvue de lien avec l'importance de celui-ci, il y a lieu, ainsi qu'il a été dit, d'ordonner l'édiction de telles mesures dans un délai suffisamment bref pour prévenir l'aggravation de ces dommages. Dans le cadre du présent litige, les mesures concrètes de nature à permettre la réparation du préjudice peuvent revêtir diverses formes et expriment, par suite, des choix relevant de la libre appréciation du Gouvernement.

14. Enfin, au regard du quantum du préjudice constaté, il apparaît raisonnable que cette réparation soit effective au 31 décembre 2022, au plus tard. Il n'y a pas lieu, en revanche, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

15. Dans les circonstances de l'espèce, l'État versera à chacune des associations requérantes la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D E C I D E :**

Article 1er : Les interventions de l'Association nationale de protection des eaux et des rivières au soutien de l'association Greenpeace France et de l'association Initiatives pour le climat et l'énergie sont admises.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO<sub>2</sub>eq, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du CITEPA au 31 janvier 2022. La réparation du préjudice devra être effective au 31 décembre 2022, au plus tard.

Article 3 : L'État versera à l'association Oxfam France, à l'association Notre Affaire À Tous, à la Fondation pour la Nature et l'Homme et à l'association Greenpeace France, la somme de 2 000 euros chacune sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions des requêtes sont rejetées pour le surplus.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Oxfam France, l'association Notre Affaire À Tous, la Fondation pour la Nature et l'Homme, l'association Greenpeace France, l'association France Nature Environnement, la Fondation Abbé Pierre, la Fédération nationale de l'agriculture biologique, l'association Initiatives pour le climat et l'énergie, l'Association nationale pour la protection des eaux et rivières, au secrétaire général du gouvernement, à la ministre de la transition écologique, au ministre de l'économie, des finances et de la relance, au ministre de l'intérieur, au ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, au ministre de l'Europe et des affaires étrangères et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

• **François-Xavier Fort et Catherine Ribot, « L'affaire du siècle : réponse timorée du TA de Paris », *JCPA 2022*. 2019.**

Solution. – L'affaire du siècle a trouvé son épilogue, provisoire, dans cette décision qui acte l'insuffisante action des pouvoirs publics en matière climatique sans pour autant contraindre de manière audacieuse le Gouvernement. La juridiction constate qu'en dépit d'une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre, le préjudice écologique perdure et que le Gouvernement constitue la seule autorité en capacité d'y remédier. Si un tel constat semble une avancée, on peut regretter que le Tribunal concède au Gouvernement le choix des mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages.

Impact. – Le contentieux « L'affaire du siècle » trouve son épilogue avec cette décision qui reconnaît le préjudice écologique résultant du réchauffement climatique. Le TA de Paris enjoint le Gouvernement à prendre toutes mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages tout en laissant au pouvoir exécutif le choix des mesures.

Note :

La dernière décennie a vu l'émergence d'un contentieux d'un type nouveau, le contentieux climatique. La nouveauté tient tout à la fois à l'objet poursuivi par les requérants mais aussi à l'office exercé par les juridictions. La décision rendue par le TA de Paris le 14 octobre était attendue, il s'agissait de l'issue du recours de pleine juridiction déposé par quatre associations, dans le cadre de l'Affaire du siècle. Il s'agit d'une démarche inédite s'inscrivant dans la dynamique mondiale des recours climatiques médiatisée par l'affaire Urgenda. Les associations et les citoyens, en raison de la passivité des pouvoirs publics face au changement climatique, portent leur action sur le terrain juridictionnel. Ils voient leur action facilitée par l'attitude des États. Ces derniers, par des conventions internationales, des règles régionales ou par leur législation ou réglementation interne, ont défini des normes afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES) afin de contenir le réchauffement climatique à 1,5°C par rapport au niveau de l'ère pré-industrielle. Le rôle des associations et des citoyens est majeur dans la mesure où, selon Y. Aguila, ils jouent le rôle de « gardien des promesses des États » (Y. Aguila, Petite typologie des actions climatiques contre l'État : AJDA 2019, p. 1853).

Les associations Oxfam France, Notre affaire à tous, Greenpeace France et la Fondation pour la nature et l'homme ont saisi le TA de Paris en mars 2019 ; cette action juridictionnelle, très médiatique, s'inscrivant dans l'Affaire du siècle, vise à faire constater et à sanctionner la carence fautive de la République Française. Ce recours poursuit une double finalité : faire engager la responsabilité de l'État, par la juridiction administrative, en raison de sa carence ou de son action insuffisante dans la lutte pour la réduction des émissions de GES et faire adopter des injonctions visant à prendre dans le délai le plus court les mesures nécessaires aux fins de réduire les émissions de GES à un niveau compatible avec l'objectif défini par les conventions internationales. Il s'agit d'un recours de pleine juridiction visant la réparation de deux préjudices : le préjudice moral supporté par les associations dont l'objet est lié à la

protection de l'environnement en général et le préjudice écologique sur lequel le TA a été pressé de se prononcer. Cette décision apparaît majeure en raison de la reconnaissance explicite de l'existence d'un préjudice écologique lié à une baisse insuffisante des émissions de gaz à effet de serre. Une telle reconnaissance n'allait pas de soi, le « TA a dépassé un certain nombre d'obstacles » (M. Torre-Schaub, Le préjudice écologique au secours du climat, ombres et lumières : JCP G 2021, 305) ; l'utilisation de la notion de préjudice écologique, consacrée par le Code civil, dans le cadre de la responsabilité climatique dépasse la logique traditionnelle de la responsabilité de la puissance publique (A. Van Lang, L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État : RFDA 2019, p. 652). Ensuite, dans sa décision, répondant aux conclusions des requérants, le TA a décidé d'adresser des injonctions « d'exécution » à l'État afin qu'il prenne toutes mesures utiles afin d'une part de réparer le préjudice écologique et d'autre part de prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de GES. En outre, un terme est défini pour la réparation du préjudice qui devra intervenir au plus tard le 31 décembre 2022.

### **1. La détermination du préjudice écologique réparable**

Le législateur a reconnu à l'article 4 de la loi du 8 août 2016 la nécessaire réparation du préjudice écologique, suite, notamment, aux arrêts du juge judiciaire dans l'affaire Erika, à l'arrêt de la Cour de cassation rendu après une pollution au fuel dans l'estuaire de la Loire, occasionnée par une rupture de tuyauterie de la raffinerie de Donges (Cass. crim., 22 mars 2016, n° 13-87.650 ; JCP G 2016, 647), à de nombreux rapports officiels et commentaires doctrinaux. Donc, l'article 1247 du Code civil, dans sa rédaction résultant de la loi du 8 août 2016 prévoit : « Est réparable, [...], le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement » (Article 4 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages). Dans un article publié en 2019, un magistrat de la Cour de cassation spécialisé en matière de droit répressif de l'environnement écrivait : « il a fallu bien des détours, sinon des hésitations ou, bien des non-dits pour aboutir à une évolution qui est maintenant chose acquise » (T. Fossier, La réparation du préjudice collectif, associatif, prélude à celle du préjudice écologique : RJE 2019, n° spécial, p. 65). Il semble que cette analyse ne puisse plus être exactement maintenue car la question de la réparation de la faute commise impose, maintenant, de s'interroger non seulement sur l'évaluation en nature d'une forme de réparation, mais aussi sur le contenu des mesures annoncées, des politiques publiques préparées. Alors, l'administré, hypothétique futur requérant, comprend encore plus facilement la nécessité qu'il y avait au début de 2021 à désigner les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteinte à l'environnement (D. n° 2021-286, 16 mars 2021, désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement en application des articles 706-2-3 du Code de procédure pénale et L. 211-20 du Code de l'organisation judiciaire et portant adaptation du Code de procédure pénale à la création d'assistants spécialisés en matière environnementale : JO 17 mars 2021, modifié par D. n° 2021-1305, 7 oct. 2021).

Il est impossible, à l'automne 2021, de ne pas lire cette décision du TA de Paris avec l'éclairage apporté par la décision du Conseil constitutionnel du 5 février 2021. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil a précisé le sens des mots « non négligeables » de l'article 1247 du Code civil, au regard notamment d'une interprétation des articles 1, 2 et 4 de la Charte constitutionnelle de l'environnement (J. Perot, De la reconnaissance du préjudice écologique à sa délicate évaluation par les juges du fond : Lexbase, La lettre juridique n° 651, 14 avr. 2016). Comment, concrètement, préciser aux acteurs publics comme privés ce qu'il faut entendre par « atteinte non négligeable aux éléments » ? Quand l'évaluation du préjudice peut-elle/doit-elle être établie ? Comment fixer le quantum si le préjudice perdure à la date de la décision juridictionnelle ? Certes, le contentieux de la justice climatique ne concerne pas un préjudice qui pourrait être une atteinte ponctuelle. Il est particulièrement intéressant de constater que la reconnaissance du préjudice écologique en 2016 a laissé entière la question de savoir quand devait être évalué ce préjudice lorsqu'il ne résulte pas d'un dommage accidentel.

Les enjeux sont cruciaux, quelques mois avant une élection présidentielle dont la campagne semble bien colorée par la volonté des candidats de prendre en compte (de manière différente) l'urgence climatique. Les enjeux sont essentiels, au sens basique du terme, car plus encore que dans bien d'autres secteurs du contentieux de la responsabilité administrative la survie de notre civilisation dépend bien de la capacité de notre système juridique de permettre ou d'obliger les décideurs publics à l'action en matière de dérèglement climatique.

Il est admis, tout d'abord, qu'était bien en cause la question de la réparation de ce préjudice. En effet, le tribunal s'interroge « sur le préjudice réparable » alors qu'il est « saisi d'un litige tendant à la réparation du préjudice écologique né du dépassement du premier budget carbone et à la prévention ou la cessation des dommages constatés » (cons. 6 du jugement). C'est un point qui n'est pas unanimement acquis (V. par ex. le commentaire proposé par A. Gossement, Affaire du siècle : la rapporteure publique propose de donner un délai au 31 décembre 2022 à l'État pour faire cesser le dommage issu du dépassement du premier budget carbone (2015/2018) : [www.arnaudgossement.com/archive/2021/09/30/affaire-du-siecle-la-rapporteure-publique-propose-de-donner-6340674.html](http://www.arnaudgossement.com/archive/2021/09/30/affaire-du-siecle-la-rapporteure-publique-propose-de-donner-6340674.html)) mais qui, pourtant, semble déterminant.

La réparation du préjudice écologique ne peut pas être toujours appréciée de manière figée, au moment où l'observateur est situé. Il est indispensable qu'une projection confère au raisonnement juridique une dynamique. Le juge statue sur la base de documents de planification des politiques publiques dont le contenu est susceptible de changer l'étendue du préjudice. Il s'agit « pour les associations requérantes de contraindre le pouvoir réglementaire à prendre ou à accélérer les mesures de réduction des émissions de gaz » (concl. A. Baratin).

Les juges mènent une véritable expertise à partir des requêtes introductives d'instance, des mémoires en défense et des mémoires en réplique. Aussi, ce n'est qu'au bas de la page 27 du jugement que commence

l'examen des motifs. Les pages 4 à 27 sont consacrées à l'énumération des moyens invoqués par les associations et par la ministre de la Transition écologique au nom de l'État. Il faut vérifier le contenu des deux stratégies nationales bas carbone (SNBC) pour établir dans quelle mesure les budgets de carbone nationaux seront respectés et si la révision de la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre est de nature à rattraper le retard déjà pris par rapport aux objectifs fixés.

Il est alors envisagé comment une compensation future peut être enregistrée et diminuer l'importance du préjudice passé. La justice climatique oblige à insérer une dimension temporelle qui était plutôt absente dans l'évaluation du préjudice écologique.

Le tribunal administratif rappelle que cette appréciation dynamique du préjudice écologique ne transforme pas son office : « Il n'appartient pas au tribunal, saisi d'un litige tendant à la réparation du préjudice écologique né du dépassement du premier budget carbone et à la prévention ou la cessation des dommages constatés, de se prononcer sur le caractère suffisant de l'ensemble des mesures [...] mais uniquement de vérifier, [...], si ce préjudice perdure et s'il a déjà fait l'objet de mesures de réparation ».

Les termes employés par la rapporteure dès le début de ses conclusions sont significatifs : « il ne s'agit en aucun cas pour vous de dicter au gouvernement quelle doit être sa politique climatique mais de dire, avec toute l'autorité attachée à une décision de justice, que les engagements pris devant l'Union européenne et devant les Français doivent être respectés et que leur non-respect engage sa responsabilité ». La justice climatique ne transforme pas le juge administratif. Il ne devient pas administrateur. Tout de même, c'est une nouvelle dimension du préjudice écologique qui apparaît là. Une dimension à laquelle le droit de la responsabilité administrative ne nous avait pas habitués : le tribunal constate dans le point 7 de son jugement que le préjudice perdure et, à partir de ce constat, il va ensuite s'interroger sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte.

Il semble que l'appréciation de la réparation du préjudice que réalise ainsi le juge contribue à transformer les caractères même du préjudice écologique. Objectif, n'atteignant aucun sujet de droit, peut-il être indéterminé au moment de la décision de justice ou du moins pourrait-il être susceptible d'être compensé dans le futur ?

Après s'être prononcé sur le quantum du préjudice écologique constaté dans son jugement du 3 février 2021, le tribunal administratif de Paris s'est attaché à déterminer le contenu de l'injonction afin de prévenir l'aggravation de ce préjudice.

## **2. L'injonction d'exécution en matière climatique**

Une fois constaté le préjudice écologique lié à la carence ou à l'insuffisance de la politique de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, la juridiction se devait d'imposer un comportement à l'État. De manière traditionnelle, le juge administratif considérait, dans le cadre de son office lié au recours de pleine juridiction, que la simple « condamnation » à payer n'impliquait pas de mesure d'exécution, une

telle mesure « se suffisait à elle-même » (H. Belrhali, Responsabilité administrative : LGDJ, 2e éd., 2020, p. 390). Il a longtemps existé une forme d'auto-limitation du juge dans l'exercice de ses prérogatives. Ce n'est qu'au cours de la dernière décennie que le Conseil d'État a estimé que le juge du contentieux indemnitaire puisse prononcer des injonctions en plus d'une condamnation pécuniaire (CE, 27 juill. 2015, n° 367484, Cne Hébuterne : JCP A 2015, act. 723 ; JCP A 2016, 2069 ; AJDA 2015, p. 2277, note Perrin). La décision rendue par le tribunal administratif de Paris engage la responsabilité de l'État en raison du préjudice écologique. L'article 1252 du Code civil, prévoit qu'indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge saisi d'une demande en ce sens « peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage ». Ainsi, la juridiction saisie se trouvait dans une double dynamique lui permettant d'agir de manière novatrice. Une telle extension de l'office est naturellement bienvenue, l'enjeu du prononcé d'une injonction ne va pas sans soulever de problème lorsqu'il s'agit du contentieux climatique ; il est ici question d'une politique publique de l'État, et comme l'a judicieusement souligné la rapporteure publique, « il ne s'agit en aucun cas pour vous de dicter au gouvernement quelle doit être la politique climatique ». L'injonction prononcée par une juridiction dans le cadre du contentieux climatique ne peut viser qu'à obliger les pouvoirs publics à se conformer à leurs obligations tant nationales que supra-nationales. Le Tribunal a fondé son injonction sur les dispositions du Code civil plutôt que sur la mue jurisprudentielle opérée par le Conseil d'État. L'article 1252 du Code civil permet l'exercice de pouvoirs d'injonction en vue de la seule réparation du préjudice écologique. Si le législateur a souhaité distinguer dans cette disposition la réparation et l'injonction, la mise en œuvre de cette dichotomie ne semble pas d'un maniement facile en l'espèce : la « réparation en nature » et la notion de « mesures propres à faire cesser le dommage » peuvent aisément revêtir les mêmes modalités.

La demande d'injonction des requérants poursuivait deux objets distincts, à savoir la réparation du préjudice écologique passé d'une part et, la prévention de l'aggravation de ce même préjudice d'autre part. En défense, l'État soutenait que l'injonction prononcée par le Conseil d'État dans la décision commune de Grande-Synthe (CE, 1er juill. 2021, n° 427301, Cne Grande-Synthe : Lebon ; JCP A 2021, act. 453 ; JCP A 2021, 2384, chron. O. Le Bot) permet de réparer le préjudice écologique constaté. Or, l'injonction prononcée par le Conseil d'État vise à faire respecter l'objectif global d'une baisse des émissions de gaz à effet de serre de 40 %, elle ne porte pas de manière spécifique sur la réparation du quantum du préjudice associé au dépassement du premier budget carbone. La compensation du dommage lié à un surplus d'émissions peut être réalisée par la prescription de mesures mettant fin aux émissions de GES excédentaires ainsi que par l'injonction de telles mesures dans un délai suffisamment bref pour éviter l'aggravation du dommage écologique. L'objectif recherché, au-delà de la simple baisse des émissions de gaz à effet de serre, est d'éviter l'accroissement des températures qui a un effet désastreux. Ainsi, la baisse des émissions, si elle est prévue sur la longue durée doit avoir un caractère de régularité afin d'éviter cette augmentation de la température mondiale.

En raison des caractéristiques du préjudice écologique résultant d'un surplus d'émissions de gaz à effet de serre qui présente un caractère cumulatif et continu, les mesures ordonnées par la juridiction doivent « intervenir dans un délai suffisamment bref pour permettre, lorsque cela est possible, la réparation du préjudice » mais également de « faire cesser le dommage ». Néanmoins, le préjudice identifié et réparé a un caractère que l'on peut estimer diffus et généralisé ; l'éventail des mesures possibles était étoffé. Toutefois la prudence du juge, mais également la logique du contrôle juridictionnel, induit qu'il ne se substitue pas au pouvoir exécutif en lui imposant un type de mesures plutôt qu'un autre. Ainsi, le tribunal administratif de Paris enjoint au Premier ministre de « prendre toutes les mesures sectorielles utiles de nature à réparer le préjudice à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO<sub>2</sub>eq, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du CITEPA connues au 31 janvier 2022 ». Le dispositif de la décision prévoit que la réparation devra être effective au plus tard, le 31 décembre 2022. La rapporteure publique, dans ses conclusions, notait que la responsabilité du juge était, en la matière, de rappeler, « en droit, que les engagements pris doivent être respectés avant telle échéance, celle du gouvernement est de mettre en œuvre, suivant sa libre appréciation, les mesures qu'il estime les plus adaptées pour atteindre ce but ».

Si cette position est parfaitement compréhensible, elle semble faire fi de la situation climatique actuelle qui apparaît tous les jours plus catastrophique ; la logique du contentieux climatique place le juge dans une position d'ultime recours en raison de l'inconséquence des pouvoirs publics, et du Gouvernement en particulier, face à cet enjeu. Les juridictions apparaissent pour les requérants comme la seule instance en capacité de les contraindre. Si les requérants sollicitaient le prononcé d'une injonction relative à la modification du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 sur la stratégie nationale bas-carbone, le TA de Paris a rejeté cette demande estimant sûrement qu'elle relevait de la compétence du Conseil d'État mais surtout qu'elle devait s'inscrire dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir. Dans tous les cas, on peut regretter qu'aucune astreinte n'ait été prévue dans la décision. Elle obligera, dans l'hypothèse d'une inexécution, probable, les requérants à retourner devant la juridiction, et ce au mépris de l'aggravation de la situation climatique. Le contentieux initié par l'Association les amis de la Terre (CE, 12 juill. 2017, n° 394254, Assoc. les amis de la Terre : Lebon ; JCP A 2017, act. 513 ; AJDA 2018, p. 167, note Perrin et Deffairi. – CE, ass., 10 juill. 2020, n° 428409, Assoc. les amis de la Terre : RFDA 2020, p. 818, concl. Hoynck. – CE, 4 août 2021, n° 428409 : Lebon ; JCP A 2021, 2384 ; AJDA 2021, p. 1665) donne un aperçu de la logique juridictionnelle en matière d'exercice de ses pouvoirs d'exécution : prononcé d'une injonction premièrement, en raison de l'inexécution partielle de l'injonction, prononcé d'une nouvelle injonction assortie d'une astreinte, enfin liquidation de l'astreinte en cas d'inexécution (CE, 4 août 2021, n° 428409, préc.). L'urgence climatique permet-elle une telle prudence et un tel raffinement jurisprudentiel ?