



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET SOLIDAIRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Secrétariat général**

Paris, le 23 juin 2020

*Direction des affaires juridiques*

*Sous-direction des affaires juridiques de l'environnement, de  
l'urbanisme et de l'habitat*

*Bureau des affaires juridiques des risques pour l'environnement*

**La ministre**

à

Mesdames et Messieurs les président et  
conseillers composant le tribunal  
administratif de Paris

Vos réf. : 1904968 NOTRE AFFAIRE À TOUS  
Affaire suivie par : Martial LEMEE  
xxx.xxx@developpement-durable.gouv.fr  
Tél. : 01 40 81 60 60 - Fax : 01 40 81 88 70  
Courriel : [ajeuh4.daj.sg@developpement-durable.gouv.fr](mailto:ajeuh4.daj.sg@developpement-durable.gouv.fr)

**Objet** : Instance n° 1904968 – Association Notre Affaire à tous c/ MTES – **Mémoire en défense**  
**PJ** : /

Vous avez bien voulu me transmettre la requête, enregistrée le 14 mars 2019, par laquelle l'association Notre Affaire à tous demande à votre juridiction, dans le dernier état de ses écritures :

- de condamner l'État à lui verser la somme d'un euro en réparation du préjudice moral qu'elle estime avoir subi à raison de ce qu'elle qualifie de carences de l'Etat en matière de lutte contre le changement climatique ;
- de condamner l'État à lui verser la somme d'un euro en réparation d'un préjudice écologique ;
- d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, de faire cesser le préjudice écologique, 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 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 et de prendre les mesures nécessaires à l'adaptation du territoire national aux effets du changement climatique et aux fins d'assurer la protection de la vie et de la santé des citoyens contre les risques liés au changement climatique ;
- de mettre à la charge de l'État une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La Grande Arche Paroi Sud – 92055 La Défense cedex  
Tél : 33(0)1 40 81 21 22

[www.ecologique-solidaire.gouv.fr](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr)

TA-Paris 1904968 - reçu le 23 juin 2020 à 21:34 (date et heure de métropole)

Cette requête appelle de ma part les observations suivantes.

## **I. RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE**

Par un courrier adressé au Premier ministre, au ministre de la transition écologique et solidaire, à la ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, à la 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 à la ministre des outre-mer le 17 décembre 2018, les associations Notre affaire à tous, Greenpeace France et Oxfam France et la Fondation pour la nature et l'homme ont demandé :

- d'une part, la réparation des préjudices moral et écologique résultant des carences de l'État en matière de lutte contre le changement climatique ;
- d'autre part à ce qu'il soit mis fin à ces carences et :
  - o à ce que soient prises 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 de 1,5 ° C par rapport aux niveaux préindustriels en combinaison avec des objectifs appropriés pour les pays développés et les pays en développement ;
  - o à ce que soient prises toutes mesures utiles à l'adaptation du territoire national, et particulièrement des zones vulnérables, aux effets du changement climatique ;
  - o à ce que cesse toute contribution directe ou indirecte de l'État français au changement climatique ;
  - o à ce que soient mises en œuvre toutes les mesures permettant d'atteindre sur l'ensemble du territoire national les objectifs fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et d'augmentation de l'efficacité énergétique.

Par un courrier du 15 février 2019, le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire a rejeté ces demandes.

Par une requête, enregistrée le 14 mars 2019, l'association Notre Affaire à tous demande à votre tribunal de condamner l'État à la réparation de son préjudice moral ainsi qu'à la réparation d'un préjudice écologique, et de prononcer diverses injonctions à l'égard du Premier ministre et des ministres compétents.

## **II. DISCUSSION**

### **A. A titre principal, sur l'absence de faute de l'État**

L'association Notre Affaire à tous soutient que l'État méconnaîtrait ses obligations générales de lutte contre le changement climatique et ses obligations spécifiques en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique résultant de l'accord de Paris (1.), de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (2.), du droit de l'Union européenne (3.) et du droit national (4.).

#### **1. Sur la méconnaissance alléguée des obligations résultant de l'accord de Paris**

L'association requérante semble soutenir que l'État n'aurait pas respecté ses obligations résultant de l'accord de Paris, notamment de ses articles 2, 4 et 7.

Aux termes de l'article 2 de l'accord de Paris :

*« 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 ;*

*b) renforçant les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire ;*

*c) rendant les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux 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 de l'article 4 du même accord :

*« (...) 2. Chaque Partie établit, 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.*

*3. La contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales. (...) »*

Enfin, aux termes de l'article 7 de cet accord :

*« 1. Les Parties établissent l'objectif mondial en matière d'adaptation consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable et de garantir une riposte adéquate en matière d'adaptation dans le contexte de l'objectif de température énoncé à l'article 2. (...) »*

Toutefois, selon une jurisprudence constante, *« les stipulations d'un traité ou d'un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne conformément à l'article 55 de la Constitution peuvent utilement être invoquées à l'appui d'une demande tendant à ce que soit annulé un acte administratif ou écartée l'application d'une loi ou d'un acte administratif incompatibles avec la norme juridique qu'elles contiennent, dès lors qu'elles créent des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir »* étant précisé que *« une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers ; que l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les Etats parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit »* (CE Assemblée, 11 avril 2012, *GISTI*, n° 322326, p. 142).

En l'espèce, les stipulations invoquées ne créent pas de droit dont les particuliers pourraient directement se prévaloir.

A cet égard, les stipulations des articles 2 et 7 précitées de l'accord de Paris définissent les objectifs de cet accord et les stipulations de l'article 4 obligent les États Parties à établir, communiquer et actualiser leurs contributions nationales ainsi qu'à prendre des mesures internes pour réaliser les objectifs des contributions.

De même, le principe de progression qu'elles définissent s'applique aux contributions nationales, autrement dit aux objectifs de réduction d'émissions, chaque objectif de réduction devant être plus ambitieux que le précédent.

En conséquence, les stipulations invoquées, qui ne produisent par elles-mêmes aucun effet vis-à-vis des particuliers, ne sont donc pas directement invocables.

En tout état de cause, les objectifs définis par les articles 2 et 7 de l'accord de Paris ont été repris aussi bien en droit de l'Union européenne qu'en droit national et sont respectés dans ces deux cadres. En outre, à l'instar de l'Union européenne, la France a communiqué à ce stade une seule contribution nationale, de sorte qu'aucune méconnaissance des stipulations de l'article 4 ne peut être retenue.

L'association Notre Affaire à tous ne peut ainsi soutenir que l'État aurait méconnu ses obligations résultant de l'accord de Paris.

## 2. Sur la méconnaissance alléguée des obligations résultant de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales

La requérante soutient qu'en refusant d'adopter de nouvelles mesures pour lutter contre le changement climatique, l'État aurait méconnu les articles 2 (droit à la vie) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH).

A cet égard, la requérante se prévaut d'une décision rendue par une cour d'appel des Pays-Bas le 9 octobre 2018, confirmant un jugement de première instance du 24 juin 2015 ordonnant au Gouvernement néerlandais de réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans le pays d'au moins 25 % d'ici à 2020 par rapport à 1990, en se fondant sur les articles 2 et 8 de la CESDH.

L'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie au sens de l'article 2 de la CEDH implique pour les États le devoir de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace des risques pour la santé mettant en péril le droit à la vie. Les États doivent également s'acquitter d'une obligation positive de garantir le respect du domicile et de la vie privée et familiale, en prenant, avec la diligence requise, les mesures appropriées adaptées à la nature des affaires posant des questions environnementales, en présence d'un risque grave, réel et immédiat pour la vie, la santé ou l'intégrité physique ou encore de nuisances de nature à empêcher de jouir de son domicile (voir par exemple, l'affaire *Guerra et autres c/ Italie* : Cour EDH, 19 février 1998, n° 116/1996/735/932)

En l'espèce, la France s'est dotée d'un important corpus législatif et réglementaire pour organiser la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Ainsi qu'il ressort du présent mémoire en défense et de la réponse du ministre d'État à la demande indemnitaire préalable (production requérante n° 2 ; cf. *infra*), ce corpus, constituant un ensemble de politiques publiques impliquant une multiplicité d'acteurs, a été mis en œuvre depuis plusieurs années afin de lutter contre le changement climatique.

La France s'est ainsi imposée des objectifs plus ambitieux que ceux qui résultent de ses engagements européens et internationaux, et qui portent leurs fruits : ainsi, en matière d'émissions de gaz à effet de serre, les données pour l'année 2020, telles que disponibles dans le rapport SECTEN de juillet 2019<sup>1</sup>, représentent une diminution significative des émissions par rapport à 2017 (- 4,2 % en données réelles, hors secteur des terres et forêts), avec des consommations d'énergie finale plus faibles, ceci dans un contexte de hausse des émissions mondiales et de la grande majorité des pays développés.

1 Le rapport Secten établi par le CITEPA fournit des données, graphiques et analyses sur les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques en France, accessibles au plus grand nombre. Il vient ainsi compléter les autres rapports d'inventaire (CCNUCC, CEE-NU/NEC, GIC, NAMEA, etc.) réalisés dans différents cadres institutionnels. Disponible au lien suivant : <https://www.citepa.org/fr/activites/inventaires-des-emissions/secten>

Face à ce constat, l'association requérante n'apporte aucun élément de nature à établir une quelconque carence de l'État dans la protection des populations au sens des articles 2 et 8 de la CESDH.

### 3. Sur la méconnaissance alléguée des obligations résultant du droit de l'Union européenne

L'association Notre Affaire à tous soutient que l'État n'aurait pas respecté ses obligations résultant du droit de l'Union européenne, notamment concernant les objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (3.1.), d'amélioration de l'efficacité énergétique (3.2.) et d'augmentation des énergies renouvelables (3.3.).

#### *3.1. Les objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre*

La requérante invoque la méconnaissance de la décision dite « de partage de l'effort » n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, qui définit les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre auxquels chaque État membre est tenu d'ici 2020.

Or tout d'abord, les décisions de l'Union européenne n'ont pas systématiquement un effet direct lorsqu'elles désignent un ou plusieurs pays de l'Union comme destinataire, cet effet devant être examiné au cas par cas au regard de la nature, de l'économie et des termes des dispositions en cause. L'effet contraignant que l'article 189 du traité reconnaît à une décision communautaire a en effet pour conséquence qu'une disposition d'une telle décision adressée à un État membre peut être invoquée par les particuliers à l'encontre de cet État membre uniquement lorsqu'elle impose à son destinataire une obligation inconditionnelle et suffisamment nette et précise, étant observé que lorsque sa mise en application doit intervenir dans un délai déterminé, cette disposition n'est susceptible d'être invoquée qu'à l'expiration du délai prévu, dans l'hypothèse où l'État membre s'abstient de mettre la décision en application ou la met en application de manière incorrecte. (CJCE, 6 octobre 1970, *Franz Grad c. Finanzamt Traunstein*, aff. 9-70 ; CJCE, 10 novembre 1992, *Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG*, aff. C-156/91).

En l'espèce, la décision fixe à la France un objectif de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre hors marché du carbone (système d'échange de quota européen) et hors secteur dit de l'usage des sols (UTCATF pour « utilisation des terres, changement d'utilisation des terres et forêt ») de - 14 % en 2020 par rapport à l'année de référence 2005.

Cet engagement se traduit par le respect d'un quota d'émissions de gaz à effet de serre exprimé sous la forme de quotas annuels attribués par la Commission européenne et incluant des flexibilités permettant à l'État membre d'utiliser dans certaines conditions des quotas mis en réserve ou d'obtenir un transfert de quotas d'un autre État membre. La conformité à cette décision sera évaluée en 2023 après la publication des données d'émissions de gaz à effet de serre définitives pour l'année 2020. La tendance provisoire observée à ce stade indique d'ores et déjà une réduction de - 17 %.

Dans ces conditions, les dispositions de cette décision ne sauraient être regardées comme créant un droit individuel dont la requérante pourrait utilement se prévaloir.

En tout état de cause, il convient de souligner que les engagements européens pour 2020 sont moins contraignants que ceux que la France s'est fixée à elle-même dans le cadre des budgets carbone nationaux, définis par le décret n° 2020-1457 du 21 avril 2020 pris en application de l'article L. 221-A du code de l'environnement. Les projections d'émissions de gaz à effet de serre de la France, telles que présentées dans la stratégie nationale bas-carbone adoptée en avril 2020<sup>2</sup> et dans le plan national intégré énergie-climat final<sup>3</sup> et notifiées à la Commission européenne, prévoient ainsi une réduction d'émissions de gaz à effet de serre hors marché du carbone et hors UTCATF, de - 17 % en 2020 par rapport à 2005 allant au-delà de l'objectif assigné à la France de - 14 % en 2020 par rapport à 2005.

<sup>2</sup> Par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020

<sup>3</sup> [https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2019%2002%2014%20projet%20de%20PNIEC%20France\\_Version%20consolidee.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2019%2002%2014%20projet%20de%20PNIEC%20France_Version%20consolidee.pdf)  
[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/fr\\_final\\_necp\\_main\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/fr_final_necp_main_fr.pdf)

Selon les chiffres du rapport « format SECTEN » de juillet 2019, les émissions nationales hors secteur des terres ont été stables entre 2015 et 2016 (+ 0,2 %), ont légèrement augmenté entre 2016 et 2017 (+ 0,9 %), notamment en raison d'éléments conjoncturels (bas prix des énergies, indisponibilité du parc nucléaire, conditions climatiques) et ont ensuite nettement diminué entre 2017 et 2018 (- 4,2 %). La tendance pour les années 2018-2019 reste baissière (-0,9 % hors secteur des terres).

Cette relative stabilité jusqu'à 2017 est à replacer dans un contexte plus large : elle succède à une forte baisse des émissions entre 2013 et 2014 (- 6,3 % en émissions réelles et - 2,0 % en données corrigées du climat). En outre, en 2017, les émissions de gaz à effet de serre de la France ont été inférieures de 15,2 % par rapport à 1990, dans un contexte où la population a pourtant augmenté de 15,4 %. Les émissions territoriales françaises par habitant sont passées de 9,5 t CO<sub>2</sub>eq à 6,9 t CO<sub>2</sub>eq entre 1990 et 2017, soit une réduction de - 26,6 %. Le PIB ayant augmenté de + 51,8 % sur la même période, l'intensité des émissions par unité de PIB a ainsi diminué de - 44,2 %, traduisant la décorrélation entre émissions et croissance économique.

En 2017, les émissions de gaz à effet de serre hors marché du carbone et hors UTCATF se sont élevées en France à 353 MtCO<sub>2</sub>e, en dessous de l'allocation fixée à 358MtCO<sub>2</sub>e pour cette année 2017. Cela a généré un surplus d'allocation de 5MtCO<sub>2</sub>e. Le surplus accumulé sur la période 2013-2017 s'élève donc à 127 MtCO<sub>2</sub>e.

Afin de matérialiser le fait que la France s'est engagée à dépasser ses objectifs 2020 de réduction des émissions de gaz à effet de serre, une instruction ministérielle a été transmise à la Caisse des dépôts et des consignations le 30 mars 2020 lui demandant de procéder à l'annulation de 100 MtCO<sub>2</sub>e du surplus de quotas. Cette annulation empêchera la France de mobiliser cette partie du surplus pour se confirmer à ses obligations d'ici 2020 ou de transférer ces allocations à un autre Etat-membre, comme le permet pourtant la décision de partage de l'effort. A la suite de cette décision, le surplus d'allocations se limite à 28 MtCO<sub>2</sub>e.

Par ailleurs, en 2018, les émissions de gaz à effet de serre hors marché du carbone et hors UTCATF ont atteint 343 MtCO<sub>2</sub>e, soit une réduction d'émissions de - 13,8 % par rapport à 2005, ce qui est déjà très proche de l'objectif assigné à la France pour l'année 2020.

Ces indicateurs montrent que les objectifs fixés à la France pour 2020 seront largement atteints, de sorte que le moyen tiré de la méconnaissance de la décision du 23 avril 2009 est, en tout état de cause, infondé.

Enfin, la requérante soutient que l'État méconnaîtrait le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013.

Ce règlement établit pour les États membres des obligations relatives à leurs contributions minimales pour la période 2021-2030, en vue d'atteindre l'objectif de l'Union de réduire, d'ici à 2030, ses émissions de gaz à effet de serre hors marché carbone et hors UTCATF de 30 % par rapport aux niveaux de 2005. Il prévoit ainsi un mécanisme similaire à celui de la décision du 23 avril 2009, en assignant à la France un objectif de réduction de - 37 % en 2030 par rapport à 2005 sur le même périmètre.

La trajectoire proposée par la France dans la stratégie nationale bas-carbone adoptée en avril 2020, prévoit de dépasser cet objectif avec une réduction d'émissions de gaz à effet de serre hors marché carbone et hors UTCATF de - 40,2 % en 2030. En tout état de cause, il ne saurait être reproché à l'État, en 2020, de ne pas respecter des objectifs qui doivent être atteints d'ici 2030.

Le moyen sera donc écarté.

### 3.2. Les objectifs en matière d'augmentation des énergies renouvelables

L'association Notre Affaire à tous invoque 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, qui fixe comme objectifs à la France de passer la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans sa consommation énergétique finale à 23 % à l'horizon 2020, avec un objectif sectoriel de 10 % dans le secteur des transports. Ces objectifs ont été confirmés par la directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

Cette directive a toutefois fait l'objet d'une transposition en droit interne, notamment par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dont le III de l'article 1<sup>er</sup> a inscrit ces objectifs à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

Dès lors, la requérante ne saurait utilement se prévaloir de la violation de cette directive, sauf à démontrer, ce qu'elle ne fait pas, que celle-ci n'aurait pas été correctement transposée (v., jugeant que, si « *tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive* », c'est seulement « *lorsque l'État n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires* », CE Ass. 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, n° 298348, p. 407).

A supposer que la requérante entende tirer argument de l'insuffisance du cadre législatif et réglementaire de transposition, en ce qu'il ne permettrait pas d'atteindre les objectifs assignés, elle lie à tort la question du développement des énergies renouvelables à celle de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

En effet, la réduction des émissions pourra être atteinte quoi qu'il en soit du respect des objectifs en matière d'énergie renouvelable.

D'une part, il existe au sein du mix énergétique d'autres sources d'énergie à faibles émissions de gaz à effet de serre que les énergies renouvelables, à commencer par l'énergie nucléaire, qui, en se substituant aux énergies fossiles émettrices que sont le charbon, le pétrole et le gaz, peuvent réduire les émissions de gaz à effet de serre. De la même façon, des substitutions au sein des énergies fossiles, par exemple le remplacement de pétrole ou de fioul par du gaz, conduisent également à des réductions d'émissions de gaz à effet de serre, tout en laissant inchangée la part d'énergies renouvelables.

D'autre part, l'action sur le mix énergétique n'est pas le seul levier dont disposent les États membres pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre définis au niveau européen, dès lors que ces objectifs ne sont pas déclinés par secteur d'activités et ne préjugent pas des moyens utilisés pour les atteindre. Ainsi, une réduction de la consommation globale d'énergie pourrait tout aussi bien conduire à une réduction des émissions sans que varie la part des énergies renouvelables.

Le moyen tiré de l'insuffisance de la programmation du développement des énergies renouvelables ne peut donc utilement démontrer par elle-même une méconnaissance des engagements de la France en matière de limitation des émissions de gaz à effet de serre.

En tout état de cause, le délai imparti pour atteindre les objectifs fixés en matière d'énergies renouvelables n'étant pas expiré, aucune méconnaissance de la directive ne peut être invoquée à ce jour. A cet égard, il convient d'observer que la directive ne prévoit pas de mesure particulière dans le cas où les objectifs nationaux ne seraient pas atteints.

Le moyen tiré de la méconnaissance de la directive 2009/28/CE sera donc écarté.

### 3.3. Les objectifs en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique

L'association Notre Affaire à tous soutient que l'État ne respecte pas les objectifs auxquels il est tenu en vertu de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

Là encore, cette directive a fait l'objet d'une transposition en droit interne, notifiée à la Commission européenne. La requérante ne saurait donc utilement se prévaloir de sa violation, sauf à démontrer, ce qu'elle ne fait pas, que celle-ci n'aurait pas été correctement transposée.

A supposer que l'association requérante entende tirer argument de l'insuffisance du cadre législatif et réglementaire de transposition, en ce qu'il ne permettrait pas d'atteindre les objectifs assignés, c'est à nouveau à tort qu'elle instaure un lien mécanique entre la question de l'efficacité énergétique et celle de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui dépend d'une multiplicité d'autres facteurs.

Mais surtout, le délai imparti pour atteindre les objectifs posés par la directive relative à l'efficacité énergétique n'est en tout état de cause pas expiré, de sorte qu'aucune méconnaissance de ce texte ne saurait être retenue. Il s'agit en effet, comme l'indique l'article 1<sup>er</sup> de la directive, d'objectifs au niveau de l'Union à l'horizon 2020 et 2030. La directive précise ainsi, au 4 de son article 3, que « *au plus tard le 31 octobre 2022, la Commission évalue si l'Union a atteint son objectif principal d'efficacité énergétique pour 2020* ». Par ailleurs, si la directive impose aux États de se fixer des objectifs (article 5 s'agissant de la rénovation des bâtiments de l'État, article 7 s'agissant de l'objectif d'économies d'énergies), elle ne prévoit aucune mesure particulière pour le cas où les objectifs nationaux ne seraient pas atteints - contrairement, par exemple, à ce que fait la directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 relative à la qualité de l'air qui impose aux États d'agir en cas de dépassements persistants des valeurs limites – ce sur quoi se fonde l'arrêt de la CJUE *ClientEarth* du 19 novembre 2014 (C-404/13), dont la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017 *Association « Les Amis de la Terre »*, (n°394254, publiée au Recueil) tire les conséquences.

Pour finir, l'association requérante n'apporte aucun élément précis permettant d'établir que les objectifs fixés ne seront pas tenus, alors que de nombreux dispositifs ont été mis en place pour soutenir la rénovation énergétique des bâtiments (production requérante n° 2 ; cf. *infra*). Du rapport annuel que la France remet chaque année à la Commission européenne au titre des articles 5 et 7 de la directive<sup>4</sup> pour préciser les trajectoires prises en vue d'atteindre ses objectifs, il ressort ainsi que ces trajectoires sont satisfaisantes.

Tous ces éléments démontrent que, contrairement à ce qui est soutenu, la France accélère ses efforts en matière d'économies d'énergie afin de se donner les moyens d'atteindre ses objectifs européens en matière d'efficacité énergétique conformément à ses engagements pris dans le cadre de la directive 2012/27/UE.

Le moyen tiré de la méconnaissance de cette directive sera donc, en tout état de cause, écarté.

#### 4. Sur la méconnaissance alléguée des obligations résultant du droit national

L'association Notre Affaire à tous soutient que la France n'aurait pas respecté ses obligations résultant de la Charte de l'environnement (4.1.), d'un principe général du droit de vivre dans un système climatique soutenable qu'elle demande à votre juridiction de dégager (4.2.) et de la loi, notamment du code de l'environnement (4.3.).

##### *4.1. Sur la méconnaissance alléguée des obligations résultant de la Charte de l'environnement*

L'association requérante soutient que l'État méconnaîtrait les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement.

Les principes garantis par la Charte de l'environnement s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs. Toutefois, leur portée n'est pas absolue et leur mise en œuvre pratique doit être conciliée avec d'autres principes de même valeur.

Aux termes de l'article premier de la Charte de l'environnement :

« *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

4 <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/action-france-lefficacite-energetique>



Aux termes de l'article 2 de la Charte :

*« Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».*

Le Conseil constitutionnel a reconnu à cet article une portée normative, en lien avec l'article 2, pour dégager l'existence d'une obligation de « vigilance environnementale » s'imposant à l'ensemble des personnes et pas seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif (décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011). Le Conseil d'État a pour sa part jugé *« qu'il appartient aux autorités administratives de veiller au respect du principe énoncé par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement lorsqu'elles sont appelées à préciser les modalités de mise en œuvre d'une loi définissant le cadre de la protection de la population contre les risques que l'environnement peut faire courir à la santé et il incombe au juge administratif de vérifier, au vu de l'argumentation dont il est saisi, si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe »* (CE, 26 février 2014, Association « Ban Asbestos France », n° 351514, T. pp. 752-871).

Il en ressort que le respect de l'article 1<sup>er</sup> doit être mis en œuvre par les autorités administratives au regard du cadre fixé par la loi.

Le Conseil d'État a précisé, à propos de l'article 3 de la Charte de l'environnement, que la conformité à ce principe de dispositions législatives définissant le cadre de la prévention ou de la limitation des conséquences d'une atteinte à l'environnement, ou de l'absence de telles dispositions, ne peut être contestée devant le juge administratif en dehors de la procédure prévue à l'article 61-1 de la Constitution mais qu'il appartient en revanche au juge administratif, au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier si les mesures prises pour l'application de la loi n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe (CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, n° 344522, p.192). Un tel raisonnement peut être transposé pour les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte.

En l'espèce, aucune question prioritaire de constitutionnalité n'a été présentée par l'association requérante pour mettre en cause une carence du législateur. En outre, la requérante ne met en cause aucune mesure réglementaire d'application de la loi par rapport aux articles précités de la Charte de l'environnement.

Le moyen tiré de la méconnaissance des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement est donc inopérant.

Par ailleurs, contrairement à ce que prétend l'association requérante, il ne peut être déduit de ces deux articles une obligation générale de lutte contre le changement climatique.

D'une part, ni le Conseil constitutionnel, ni le Conseil d'État n'ont affirmé un tel principe.

D'autre part, l'ajout d'une telle obligation au sein du bloc de constitutionnalité est l'objet du premier article du projet de loi constitutionnelle pour un renouveau démocratique en insérant à l'article premier de la constitution un troisième alinéa :

*« [la République] favorise la préservation de l'environnement, la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques ».*

Dans son avis sur ce projet de loi constitutionnelle<sup>5</sup>, le Conseil d'État indiquait que :

*« La Charte de l'environnement résultant de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 a introduit dans le bloc de constitutionnalité des droits et devoirs relatifs à l'environnement et proclamé que « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ». La disposition proposée prolonge ainsi l'engagement de la France en ce domaine.*

5 <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-constitutionnelle-pour-un-renouveau-de-la-vie-democratique>

*Le Conseil d'Etat relève que l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution n'a pas, en principe, vocation à accueillir l'énoncé de politiques publiques. Il considère toutefois que le caractère prioritaire de la cause environnementale, s'agissant d'un des enjeux les plus fondamentaux auxquels l'humanité est confrontée, justifie qu'elle prenne place à cet article aux côtés des principes fondateurs de la République.*

*Il suggère toutefois de substituer le verbe « favoriser » au verbe « agir ». En effet, l'affirmation d'un principe d'action imposerait une obligation d'agir à l'Etat, au niveau national ou international, comme aux pouvoirs publics territoriaux. Il serait susceptible d'avoir des conséquences très lourdes et en partie imprévisibles sur leur responsabilité, notamment en cas d'inaction. En prescrivant que la France « favorise la préservation de l'environnement, la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques », l'article premier consacrerait l'engagement en faveur de la cause environnementale et inviterait les pouvoirs publics à en tenir particulièrement compte dans leurs politiques publiques. »*

Le Conseil d'État n'a en revanche pas relevé la préexistence d'une obligation de lutte contre le changement climatique qui serait déjà consacrée par la Constitution, notamment par la Charte de l'environnement.

En tout état de cause, et ainsi qu'il a déjà été indiqué, l'État a mis en œuvre un ensemble de politiques publiques, de nature à respecter et même dépasser les objectifs qui découlent de ses engagements européens et internationaux.

L'association requérante n'apporte aucun élément de nature à établir la méconnaissance des articles invoqués.

Le moyen sera écarté.

#### *4.2. Sur la méconnaissance alléguée des obligations résultant du principe général du droit de vivre dans un système climatique soutenable*

L'association Notre Affaire à tous soutient que l'État méconnaîtrait le principe général du droit de vivre dans un système climatique soutenable.

Comme le rappelle la requérante, la jurisprudence administrative n'a pas dégagé un tel principe.

En tout état de cause, et ainsi qu'il a déjà été indiqué, l'État a mis en œuvre un ensemble de politiques publiques afin de lutter contre le réchauffement climatique.

L'association Notre Affaire à tous n'apporte donc aucun élément de nature à établir la méconnaissance d'un « principe général du droit de vivre dans un système climatique soutenable » qui, au demeurant, ne fait pas partie de l'ordonnement juridique.

Par suite, le moyen sera écarté.

#### *4.3. Sur la méconnaissance alléguée des obligations résultant de normes législatives*

L'association Notre Affaire à tous soutient que l'État méconnaîtrait ses obligations résultant de normes législatives, notamment de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (loi Grenelle I) et de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte dite loi TECV qui a entendu mettre en place des outils de pilotage et de planification pour favoriser la transition énergétique, dont la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

D'une part, l'article 2 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement fixe des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 et rappelle certains objectifs fixés par le droit de l'Union européenne.

Le délai imparti pour atteindre ces objectifs posés n'est pas expiré, de sorte qu'aucune méconnaissance de cette disposition législative ne saurait être utilement soulevée.

D'autre part, aux termes de l'article L. 222-1 A du code de l'environnement :

*« 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. »*

Aux termes de l'article L. 222-1 B du même code :

*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. Elle tient compte de la spécificité du secteur agricole, veille à cibler le plan d'action sur les mesures les plus efficaces en tenant compte du faible potentiel d'atténuation de certains secteurs, notamment des émissions de méthane entérique naturellement produites par l'élevage des ruminants, et veille à ne pas substituer à l'effort national d'atténuation une augmentation du contenu carbone des importations. Cette stratégie complète le plan national d'adaptation climatique prévu à l'article 42 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.*

*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, ainsi que par catégories de gaz à effet de serre lorsque les enjeux le justifient. La répartition par période prend en compte l'effet cumulatif des émissions considérées au regard des caractéristiques de chaque type de gaz, notamment de la durée de son séjour dans la haute atmosphère. Cette répartition tient compte de la spécificité du secteur agricole et de l'évolution des capacités naturelles de stockage du carbone des sols. (...) »*

C'est sur la base de ces articles, issus de la loi TECV, qu'ont été adoptés le décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, couvrant les périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028 et le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, couvrant les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033.

L'association requérante soutient que les autorités publiques n'ont pas pris les mesures propres à assurer le respect des budgets carbone.

Ces documents ont toutefois une nature programmatique, la loi TECV ayant entendu mettre en place des outils de pilotage et de planification pour favoriser la transition énergétique, dont la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Les budgets carbone comme la stratégie nationale bas-carbone définissent en effet une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui fait l'objet de révisions et d'ajustements au regard des résultats obtenus et des nouvelles ambitions.

La SNBC décrit ainsi la feuille de route de la France pour conduire la politique d'atténuation du changement climatique. Elle donne des orientations pour mettre en œuvre la transition vers une économie bas-carbone dans tous les secteurs d'activités.

Elle définit des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de la France à court/moyen terme – les budgets-carbone<sup>6</sup> – et des objectifs de long terme. La SNBC constitue l'un des deux volets de la politique climatique française, aux côtés de l'autre volet qu'est le Plan national d'adaptation au changement climatique, spécifiquement consacré à la politique française d'adaptation.

Les budgets carbone sont un outil pour respecter la trajectoire proposée par la SNBC. Ils peuvent être modifiés en fonction des résultats atteints et des difficultés rencontrées, sans pour autant

<sup>6</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

remettre en cause la capacité de la France à tenir ses engagements européens et internationaux, moins ambitieux que ceux qu'elle s'est fixée à elle-même.

Dès lors, le non-respect des objectifs fixés par le premier budget carbone ne constituerait pas par lui-même une violation des dispositions des articles L. 222-1 A et L. 222-1 B du code de l'environnement. L'association requérante ne saurait encore moins se prévaloir du non-respect du deuxième budget carbone qui couvre la période, à peine entamée, 2019-2023. Ce deuxième budget carbone a par ailleurs été révisé par le décret n° 2020-457.

En tout état de cause, et contrairement à ce qui est affirmé, l'État a mis en place d'importants dispositifs visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, dans le secteur des transports, de l'agriculture et du bâtiment, qui sont détaillés en production adverse n° 2 et *infra* pour les plus récents, dont les effets sont réels, comme en attestent les résultats de l'année 2018, de nouveau orientés à la baisse. L'association requérante n'est donc pas fondée à les qualifier d'insuffisants au regard des objectifs fixés aux niveaux européen et national pour les échéances 2020 et 2030.

Depuis le courrier du ministre d'État, le Parlement a adopté trois lois renforçant les obligations de l'État en matière de lutte contre le changement climatique ainsi qu'une stratégie nationale bas-carbone révisée et une nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie.

En premier lieu, **la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat** renforce les objectifs climatiques et énergétiques de la France et prévoit de nouveaux moyens pour les atteindre. Ainsi, elle inscrit l'objectif de neutralité carbone de la France en 2050 dans la loi. Elle prévoit une réduction de 40 % contre 30 % précédemment de la consommation d'énergies fossiles par rapport à 2012 d'ici 2030. La loi confirme l'arrêt de la production d'électricité à partir du charbon d'ici 2022. Elle instaure par ailleurs un plafond d'émissions de gaz à effet de serre pour les installations existantes de production d'électricité à partir de combustibles fossiles (fixé par décret pour les installations de plus de 0,55 tonne d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure d'électricité produite). Des panneaux solaires photovoltaïques ou tout autre procédé de production d'énergies renouvelables ou de végétalisation devront être installés pour les nouveaux entrepôts et bâtiments commerciaux (d'au moins 1 000 mètres carrés d'emprise au sol). Pour atteindre 33 % d'énergies renouvelables dans le mix-énergétique d'ici 2030, comme le prévoit la programmation pluriannuelle de l'énergie, l'article 4 de loi relative à l'énergie et au climat sécurise le cadre juridique de l'évaluation environnementale des projets, avec pour objectif de faciliter leur aboutissement pour l'installation du photovoltaïque ou l'utilisation de la géothermie. La France allouera un budget de 71 milliards d'euros d'investissements dans les énergies renouvelables sur toute la période de la PPE (soit jusqu'à 2028). La loi encourage la filière hydrogène bas-carbone et renouvelable avec la perspective d'atteindre entre 20 et 40 % de la consommation totale d'hydrogène industriel à l'horizon 2030, en particulier par la mise en place de dispositifs de soutien et de traçabilité de l'hydrogène vertueux.

Pour en finir avec les « passoires thermiques » (logements dont la consommation énergétique relève des classes F et G), une série de mesures ont été prises pour accompagner la population, notamment les personnes aux revenus les plus modestes, dans une démarche de rénovation. L'objectif est de rénover toutes les passoires thermiques d'ici dix ans. La loi interdit ainsi au propriétaire d'un bien considéré comme une passoire thermique d'augmenter le loyer entre deux locations sans l'avoir rénové et cela dès 2021. Les propriétaires pourront demander une participation financière au locataire si et seulement si les travaux permettent de sortir de l'état de passoire énergétique. Dès 2022, lorsqu'un bien considéré comme une passoire thermique sera mis en vente ou en location, les diagnostics de performance énergétique devront être complétés d'un audit énergétique, l'acquéreur ou le locataire devant être informé sur les futures dépenses d'énergies dont il aurait la charge (via l'acte de vente ou de location ou l'annonce immobilière, par exemple). À partir de 2023, pour les nouveaux contrats de location, le critère de décence des logements extrêmement consommateurs d'énergie sera précisé avec un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an : cette mesure permettra aux locataires d'obtenir des travaux de rénovation de la part des propriétaires. Enfin, d'ici 2028, la loi inscrit une obligation de travaux dans les passoires thermiques avec l'objectif d'atteindre la classe E. La mention de cette obligation sera obligatoire dans les annonces immobilières des logements concernés dès 2022. En cas de non-respect, des sanctions seront définies en 2023 par le Parlement, dans le cadre de la programmation quinquennale de l'énergie créée par la loi énergie climat.

La loi crée le Haut Conseil pour le climat, organisme consultatif indépendant qui évaluera la stratégie climatique de la France et l'efficacité des politiques mises en œuvre pour atteindre ses ambitions. La Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) est confirmée comme étant l'outil de pilotage de l'action française. Elle sera révisée tous les 5 ans et pourra être ajustée et affûtée en fonction de l'évolution de nos émissions.

Enfin, la France s'engage également dans une démarche de budget vert. Concrètement, un rapport annuel sur les incidences du projet de loi de finances en matière environnementale sera produit afin d'imposer au Gouvernement d'être transparent sur l'impact écologique de son action. Ce rapport sera remis en amont des discussions parlementaires portant sur le projet de loi de finances et permettra aux parlementaires d'assurer la compatibilité du budget avec les objectifs de l'Accord de Paris. Le « reporting » environnemental des entreprises est également amélioré : les entreprises et acteurs financiers devront présenter leurs investissements verts et expliquer la façon dont leur politique environnementale est mise en œuvre.

En deuxième lieu, **la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités** transforme en profondeur la politique des mobilités, avec pour objectif de rendre les transports du quotidien plus propres.

L'objectif de décarbonation complète des transports terrestres en 2050 est inscrit dans la loi, avec une trajectoire de - 37,5 % d'émissions de CO<sub>2</sub> d'ici 2030 et un objectif de fin de la vente de voitures utilisant des énergies fossiles carbonées d'ici 2040.

La loi d'orientation des mobilités rehausse l'ambition exprimée par la loi TECV de verdir les parcs de véhicules gérés par l'Etat et les collectivités pour illustrer l'exemplarité des acteurs publics. Par ailleurs, afin de renforcer la demande en véhicules électriques ou hybrides rechargeables, elle impose pour la première fois aux entreprises des objectifs de verdissement de leur flotte de véhicules.

La loi donne des moyens d'atteindre ces objectifs en renforçant le déploiement des infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE) pour accompagner la demande : équipement ou pré-équipement en borne de recharge obligatoire dans les parkings de plus de 10 places des bâtiments neufs ou rénovés, création d'un véritable droit à la prise en habitat collectif et simplification des règles de votes pour les travaux sur l'installation électrique dans les copropriétés, possibilité de recharger gratuitement sur le lieu de travail, forte réduction des coûts de raccordement des IRVE au réseau d'électricité, dans l'optique de multiplier par 5 d'ici 2022 les points de recharge.

Le verdissement des flottes de véhicules sera également encouragé par le développement des zones à faibles émissions (ZFE) facilité par la loi, permettant aux collectivités de limiter la circulation aux véhicules les moins polluants, selon des critères de leur choix. De même les aides de l'Etat à la conversion de véhicules anciens polluants (prime à la conversion) et à l'acquisition de véhicules propres (bonus véhicules électriques) ont encore été renforcées récemment, dans le cadre du plan de relance automobile.

La loi fait également du report modal vers les modes les moins émetteurs un des leviers de la décarbonation du secteur du transport.

Elle met en place un plan vélo inédit pour tripler sa part dans les déplacements avec la création d'un fonds « mobilités actives » de 350 millions d'euros, la lutte contre le vol avec la généralisation progressive du marquage des vélos et des stationnements sécurisés, la création du forfait mobilité durable et la généralisation du savoir-rouler à l'école. Par ailleurs, une aide à la réparation des vélos de 50 euros a été mise en place depuis le 11 mai 2020. Elle a déjà permis, entre le 11 mai et le 19 juin 2020 de réparer plus de 200 000 vélos.

Un plan pour faire du covoiturage une solution au quotidien est également créé en permettant aux collectivités de subventionner les covoitureurs, en ouvrant la possibilité de créer des voies réservées aux abords des métropoles et en mettant en place un « forfait mobilités durables ».

Le « forfait mobilités durables » permet à tous les employeurs privés et publics de contribuer aux frais de déplacement domicile-travail en covoiturage ou en vélo de leurs salariés, ainsi qu'avec d'autres services de mobilité partagée. Entré en vigueur depuis mai 2020, ce forfait s'élève jusqu'à 400 euros par an en franchise d'impôt et de cotisations sociales pour les salariés du privé. Il remplace

l'indemnité kilométrique vélo dont la mise en œuvre est restée limitée car jugée trop complexe. Ce forfait permet aux employeurs de disposer d'un outil souple pour soutenir ces modes vertueux. Pour les agents de l'État, le « forfait mobilités durables » pour le vélo et le covoiturage est plafonné à hauteur de 200 euros par an.

Le « forfait mobilités durables » est cumulable avec la participation de l'employeur à l'abonnement de transport en commun, dans une limite de 400 euros par an (la prise en charge de l'abonnement de transport en commun reste dé plafonnée).

La loi prévoit aussi des mesures pour encourager les changements de comportement comme l'obligation d'accompagner toute publicité pour des véhicules terrestres à moteur d'un message promotionnel en faveur des mobilités actives ou partagées ou des transports en commun.

Enfin, dans le cadre de la planification financière de la loi d'orientation des mobilités, la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 augmente la contribution des modes les plus émetteurs au financement des mobilités : réduction de 2 centimes de l'exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les transporteurs routiers et écocontribution inédite du secteur aérien.

En troisième lieu, **la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire** contribue également à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La transition vers une économie circulaire, en permettant de réduire la production nationale de déchets, en transformant ces déchets résiduels en ressource, en augmentant la productivité matière de l'économie, en incorporant de la matière recyclée dans les produits, en luttant contre la pollution plastique et en allongeant la durée de vie des produits, a des effets significatifs sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Les objectifs de recyclage de la loi permettront de réduire autant notre impact carbone que la fermeture programmée des quatre centrales à charbon en France.

Par ailleurs, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, les fournisseurs d'accès internet et opérateurs mobiles devront afficher une information sur la quantité de données consommées, ainsi que l'équivalent des émissions de gaz à effet de serre correspondantes. Cette information permettra aux consommateurs d'être sensibilisés à l'impact de leur activité et de leur consommation numérique sur l'environnement et le climat. Leurs fournisseurs d'accès pourraient ainsi être amenés à améliorer leur bilan CO<sub>2</sub>.

En dernier lieu, une **stratégie nationale bas-carbone révisée et une nouvelle programmation pluriannuelle ont été adoptées par les décrets n°2020-456 et 2020-457 du 21 avril 2020.**

La stratégie révisée établit une nouvelle trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour parvenir à l'objectif de neutralité carbone de la France en 2050. Elle définit de nouvelles orientations dans le cadre d'une gouvernance renforcée, dans tous les secteurs d'activité.

La nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie exprime les orientations et priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs de la politique énergétique définis aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie. Il est ainsi prévu de mettre fin à la vente des véhicules thermiques en 2040 et de prolonger le dispositif de certificats d'économies d'énergie. Pour ce qui est de l'efficacité énergétique des bâtiments, l'accent sera mis sur la rénovation de l'existant et des constructions neuves performantes et intégrant des énergies renouvelables. Enfin, s'agissant de la production électrique d'origine renouvelable, il est prévu de doubler les capacités installées d'ici 2028 (par rapport à 2017).

En conséquence, votre tribunal ne pourra que constater l'absence de carence fautive de l'État en matière de lutte contre le changement climatique dans le cadre de ses compétences.

## **B. A titre subsidiaire, sur l'absence de lien de causalité**

A supposer établie la carence fautive de l'État dénoncée par l'association Notre Affaire à tous, celle-ci n'établit pas le lien de causalité entre cette carence et les préjudices qu'elle invoque.

En effet, la réduction par l'association requérante des causes du changement climatique à une seule, à savoir l'inaction alléguée de l'État français, ne saurait être retenue du fait de la complexité de l'enchevêtrement des sources qui président à ce phénomène et de la multiplicité des acteurs.

Comme le rappelait le ministre d'État dans son courrier daté du 15 février 2019, « *la France représente environ 1 % de la population mondiale, et émet chaque année environ 1 % des gaz à effet de serre de la planète* »<sup>7</sup> (production adverse n° 2). L'État français ne peut ainsi être tenu seul responsable du changement climatique en raison des émissions de gaz à effet de serre en France, eu égard aux émissions de gaz à effet de serre des autres pays. Même si on élargissait la responsabilité de l'Etat aux émissions induites par la consommation sur le territoire français (empreinte carbone des français), il doit être noté que le volume d'émissions considéré représente moins de 2% des émissions mondiales<sup>8</sup>. Ramenées à la population ou au PIB, les émissions de CO<sub>2</sub> du territoire national sont actuellement parmi les plus faibles des pays du G20 (avec 5,2 tCO<sub>2</sub>/habitant et 134 tCO<sub>2</sub>/\$ en 2017)<sup>9</sup>.

Par ailleurs, l'État n'est pas en capacité d'empêcher l'intégralité des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire français, eu égard notamment à la circonstance qu'une part substantielle de cette pollution procède de la réalisation des activités industrielles et agricoles mais également de choix et de décisions individuels sur lesquels il n'est pas toujours possible d'influer.

Il convient de rappeler ici que les émissions anthropiques de gaz à effet de serre en France sont essentiellement liées à cinq secteurs : 29 % par les transports, 20 % par les secteurs résidentiel et tertiaire, 19 % par l'agriculture, 18 % par l'industrie manufacturière et 11 % par la transformation de l'énergie selon le rapport SECTEN.

Face à ce phénomène, les dispositions précitées des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution prévoient que l'obligation de « vigilance environnementale » s'impose à l'ensemble des personnes et pas seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif. Un tel objectif a ainsi vocation à être poursuivi par l'action conjointe de différentes autorités publiques, relayées par une adaptation du comportement des personnes privées.

Ainsi, les collectivités territoriales ont, en la matière, un rôle éminent à jouer, sans que l'État puisse excéder les limites que lui assigne l'article 72 de la Constitution en vertu duquel les collectivités s'administrent librement. La région est chef de file pour le climat, la qualité de l'air et l'énergie ainsi que pour l'intermodalité. Elle est en charge de l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et gère les transports routiers non urbains et les lignes ferroviaires locales qu'elle peut choisir de développer. Le département agit, quant à lui, en matière de planification pour la rénovation de l'habitat et la lutte contre la précarité énergétique. Il s'occupe de la construction, l'aménagement et l'entretien des voiries départementales : il peut, dès lors, choisir de développer les modes de transport doux. Les établissements publics de coopération intercommunale et les communes disposent de compétences en matière de mobilité et de planification urbaine. Ils élaborent et mettent en œuvre les plans climat air énergie territoriaux, et les plans de déplacement urbain et les plans locaux d'urbanisme. Une fois leur plan climat air énergie territorial approuvé, ils deviennent coordonnateurs de la transition énergétique sur leur territoire. Ils disposent également d'un pouvoir de police de la circulation (zone de circulation restreinte) et gèrent l'aménagement des pistes cyclables et des aires de covoiturage et le développement des bornes électriques.

En ce qui concerne le domaine de l'industrie, le système européen d'échanges de quotas d'émissions, appelé EU ETS (European Union emission trading scheme), en vigueur depuis 2005 joue un rôle structurant en plafonnant à l'échelle de l'UE les émissions des installations industrielles, de la production d'énergie et du transport aérien pour les vols intra-européens. Les installations industrielles et les exploitants d'aéronefs couverts par l'EU ETS sont tenus de disposer d'un plan de surveillance approuvé pour surveiller et déclarer leurs émissions de gaz à effet de serre annuelles. Ce plan fait partie du permis d'exploitation requis pour les installations industrielles. Chaque année, les exploitants doivent soumettre une déclaration d'émissions à l'autorité compétente. Les données pour

<sup>7</sup> Sources : chiffres clés du climat, ed 2020, CGDD

<sup>8</sup> Source : chiffres clés du climat, ed 2020, CGDD

<sup>9</sup> Source : chiffres clés du climat, ed 2020 CGDD

l'année concernée doivent être vérifiées par un vérificateur accrédité. Après vérification, les exploitants doivent restituer chaque année un « quota d'émission » pour chaque tonne de gaz à effet de serre émise. Un plafond d'émission est fixé au niveau européen, c'est-à-dire la quantité maximale de quotas émis chaque année. C'est ce plafond qui permet d'imposer une limite sur les émissions totales des entreprises assujetties. Afin de permettre de réduire les émissions, le plafond décroît chaque année, à une vitesse qui permet d'atteindre l'objectif européen de -21% d'émissions en 2020 par rapport à 2005 pour les secteurs soumis à l'EU ETS et de -43% en 2030 par rapport à 2005. Pour remplir leurs obligations, les entreprises assujetties peuvent obtenir des quotas de 3 façons : en les achetant directement auprès des États, via un système d'enchères ; en se les échangeant sur le marché secondaire (le prix de ces transactions est en pratique quasiment le même que celui des enchères) ; en recevant des quotas à titre gratuit, qui sont alloués selon les règles européennes. Ce système permet ainsi de donner un prix aux émissions : une entreprise qui émet plus de gaz à effet de serre que le nombre de quotas gratuits qu'elle a reçu doit acheter les quotas manquants pour se conformer à ses obligations de restitution. Au contraire, une entreprise qui émet moins peut vendre ses quotas en excès. Les entreprises ont donc intérêt à investir pour réduire leurs émissions dès lors que le montant de l'investissement est inférieur au prix des quotas sur le marché. Etant donné que le plafond décroît avec le temps, le prix est supposé croître, permettant ainsi de réduire des émissions de plus en plus coûteuses.

Toute entreprise de plus de 500 employés est par ailleurs tenue de réaliser un bilan d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES) accompagné d'un plan de transition pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre, au titre de l'article L 229-25 du code de l'environnement.

Enfin, s'agissant des particuliers, l'action en la matière est largement fondée sur la mise en œuvre d'incitations afin que ceux-ci orientent leurs comportements en faveur de la protection de l'environnement, en adoptant des moyens de déplacement moins polluants, en réalisant des travaux dans leurs logements afin de limiter les pertes d'énergies et, partant, l'émission de gaz à effet de serre.

Ainsi, l'État qui doit être attentif à ne pas porter de restrictions excessives aux libertés individuelles, constitutionnellement protégées, ne saurait être tenu pour responsable de ce que chacun n'adopte pas des comportements vertueux.

Du reste, si l'État met en œuvre des dispositifs destinés à orienter les comportements des particuliers, les réticences individuelles sont difficiles à surmonter. A titre d'exemple, en matière de trafic automobile, selon le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), 40 % des trajets en agglomération font moins de trois kilomètres. Sur la France entière, ce sont 25 % des trajets qui sont inférieurs à cette distance<sup>10</sup>.

Force est donc d'admettre que tant les comportements individuels que les choix économiques qui concernent les activités agricoles, industrielles et le secteur tertiaire, ou encore l'insuffisance de moyens ou le manque d'actions des collectivités territoriales compétentes, concourent chacun à l'émission de gaz à effet de serre.

Dès lors, eu égard à la multiplicité des causes du changement climatique et au regard de l'important dispositif législatif et réglementaire destiné à lutter contre celui-ci, le lien de causalité direct et certain entre l'inaction alléguée de l'État et le changement climatique n'est pas établi.

Les conditions requises pour engager la responsabilité de l'État n'étant pas remplies, votre tribunal rejettera par conséquent les demandes de l'association requérante tendant à la condamnation de l'État à réparer les préjudices dont elle se prévaut.

### **C. A titre encore plus subsidiaire, sur l'absence de préjudices**

L'association Notre Affaire à tous sollicite la réparation d'un préjudice moral à hauteur de la somme d'un euro et d'un préjudice écologique à hauteur de la même somme.

10 <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/newsletters/transflash/transflash-ndeg-398-juin-2015/chiffre-du-mois-40>



## 1. Sur le préjudice moral

L'association requérante indique que « *l'aggravation du changement climatique ou, à tout le moins, l'impossibilité d'y remédier, imputable aux fautes de l'État, porte atteinte aux intérêts collectifs défendus par [elle]* » (mémoire complémentaire, p. 83).

Le préjudice associatif, qui s'apprécie au regard de l'atteinte aux intérêts collectifs que l'association s'est donné pour mission de défendre, doit être évalué au regard de son objet social. Le Conseil d'État a précisé qu'il incombe aux associations, y compris agréées, de démontrer l'existence d'un préjudice personnel (CE 30 mars 2015, n° 375144, T. pp. 764-815-841-842-871).

En se bornant à citer ses statuts, l'association requérante ne démontre ni une quelconque atteinte aux intérêts collectifs qu'elle défendrait, ni le caractère personnel d'un tel préjudice.

L'existence du préjudice moral n'est donc pas établie.

## 2. Sur le préjudice écologique

L'association requérante indique que « *les manquements commis par l'État sont à l'origine d'un dommage environnemental, caractérisé par l'aggravation du changement climatique ou, à tout le moins, l'impossibilité d'y remédier* » (mémoire complémentaire, p. 87)

Si la réparation du préjudice écologique est désormais prévue aux articles 1246 et suivants du code civil, ce dispositif, qui vise un préjudice non personnel, et qui est ouvert notamment aux « *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* », n'est pas par lui-même applicable devant la juridiction administrative.

En tout état de cause, l'association requérante qui n'est pas agréée dans le cadre national au titre de la protection de l'environnement<sup>11</sup>, ne démontre pas avoir pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement. Son intérêt à agir au sens de l'article 1248 du code civil n'est donc pas établi.

Enfin, l'association Notre Affaire à tous ne démontre pas que la prétendue faute commise par l'État aurait entraîné un préjudice écologique distinct de son préjudice moral allégué (voir CE, 26 février 2016, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ Association pour la protection des animaux sauvages*, n° 390081).

Votre tribunal ne pourra donc indemniser un tel préjudice.

## **D. Sur les conclusions à fin d'injonction**

Au regard de l'ensemble des éléments précédemment développés, il a été démontré que le cadre juridique national est de nature à permettre à la France d'assurer le respect de ses engagements européens et internationaux.

En tout état de cause, il convient de relever que si votre juridiction faisait droit aux conclusions de l'association requérante, elle ne pourrait le faire que partiellement.

En effet, certaines mesures sollicitées relèvent du domaine de la loi et votre juridiction n'est ainsi pas compétente pour enjoindre au Premier ministre de soumettre un projet de loi au Parlement :

*« le fait, pour le Premier ministre, de s'abstenir de soumettre un projet de loi au Parlement, en application des dispositions de l'article 39 de la Constitution, touche aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels et échappe, par là-même et sans que les engagements internationaux de la France puissent être utilement invoqués, à la compétence de la juridiction administrative »* (CE, 26 novembre 2012, *M. Krikorian et autres*, n° 350492, T. pp. 528-629-646 ; voir également CE, Sect., 18 juillet 1930, *Sieur*

<sup>11</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/participation-des-associations-au-dialogue-environnemental-agrement-et-habilitation-sieger-dans#e2>

*Rouché*, publiée au Recueil ; CE, 9 mai 1951, *Mutuelle nationale des étudiants de France*, n° 13699, publiée au Recueil ; CE, 29 novembre 1968, *Sieur Tallagrand*, n° 68938, publiée au Recueil ; CE, 14 janvier 1987, *Association des ingénieurs des télécommunications*, n° 57518, mentionnée aux Tables).

Les conclusions à fin d'injonction seront donc rejetées.

### **III. CONCLUSIONS**

Pour l'ensemble de ces motifs, je conclus au rejet de la requête.

Pour la ministre, et par délégation,  
La directrice des affaires juridiques

Aurélie BRETONNEAU

