

Affaires n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976

Associations Oxfam France, Notre Affaire À Tous, la Fondation pour la Nature et l'Homme et Greenpeace France à l'Etat

Audience du 14 janvier 2021

Lecture du 3 février 2020

### **Conclusions du rapporteur public, Amélie Fort-Besnard**

Pour entrer dans le prétoire du juge administratif, la modification de la composition de l'atmosphère résultant des émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique, ou « réchauffement climatique », a pris les habits du préjudice écologique et se présente à vous, aux termes des quatre requêtes qui viennent d'être appelées, comme résultant, en partie, de la carence fautive de l'Etat français.

La Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme (sous le n° 1904972) et les associations Greenpeace France (sous le n°1904976), Oxfam France – Agir maintenant (sous le n° 1904867) et Notre affaire à tous (NAAT – sous le n° 1904968) vous saisissent chacune d'une action en responsabilité dirigée contre l'Etat, fondée sur la faute de celui-ci à n'avoir pas suffisamment agi pour contenir le réchauffement climatique en cours et permettre l'adaptation du territoire français à ses conséquences, en méconnaissance d'une obligation générale de lutte contre le réchauffement climatique<sup>1</sup> et de différentes obligations particulières en matière notamment de réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES), d'efficacité énergétique, de recours aux énergies renouvelables et d'adaptation du territoire au changement climatique. Les requérantes sollicitent l'indemnisation, symbolique, à hauteur de 1€, de leur préjudice moral et du préjudice écologique et, surtout, cherchent à obtenir de l'Etat qu'il agisse dans le sens d'une réduction accrue des émissions de gaz à effet de serre depuis le territoire français et d'une meilleure adaptation du territoire aux conséquences de l'augmentation de la température terrestre résultant des modifications atmosphériques en cours en vous demandant de prononcer des injonctions pour faire cesser l'aggravation du préjudice écologique, ainsi que leur préjudice moral.

En cela, ces quatre requêtes, que vous pourrez joindre, tendent au même résultat que celui escompté par M. Carême et la commune de Grande-Synthe, qui recherchent, devant le Conseil d'Etat, l'annulation pour excès de pouvoir du refus implicite du Président de la République, du Premier ministre et du ministre de la transition écologique et solidaire, de prendre notamment toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national et la mise en œuvre de mesures d'adaptation au changement climatique du territoire français [outre l'interdiction de toute mesure susceptible

---

<sup>1</sup> Dont les requérantes trouvent la source dans la Charte de l'environnement, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou encore dans un principe général du droit qu'il vous appartiendrait de consacrer.

d'augmenter les émissions de GES de la France et la consécration de la priorité climatique] afin d'obtenir, par le biais d'injonctions également, l'adoption de telles mesures<sup>2</sup>.

Le CE a d'ores et déjà admis la recevabilité de cette requête, en tant qu'elle est présentée par la commune de Grande-Synthe, et accepté de contrôler la compatibilité du refus de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES produite sur le territoire national avec la trajectoire de réduction des émissions de GES résultant des « budgets carbone », adoptés par décret pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES de la France fixé à l'article L. 100-4 du code de l'énergie (soit -40% d'émissions de GES entre 1990 et 2040, puis la neutralité carbone en 2050), objectif qui tend à mettre en œuvre ceux de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992 et de l'accord de Paris du 12 décembre 2015, que la France, et l'UE, ont ratifiés.

L'intervention des quatre associations requérantes à l'appui des conclusions de la commune de Grande-Synthe a été admise (point 6 de l'arrêt préc.). Pour autant, les conclusions présentées devant le CE et devant vous ne sont pas les mêmes, et la convergence des buts de ces différentes requêtes, si elle peut vous inciter à vous méfier de la mise en concurrence des juges qu'elle implique, ne permet pas de leur opposer une « exception de recours parallèle » : si les conclusions à fin d'injonction se rejoignent, les conclusions principales, indemnitaires devant vous, n'ont pas le même objet que les conclusions en annulation soumises au CE<sup>3</sup>.

Le contentieux a été lié avant l'enregistrement des requêtes, les quatre requérantes sont régulièrement représentées à l'instance<sup>4</sup> et vous êtes bien compétents pour connaître, en premier ressort, d'une action en responsabilité dirigée contre l'Etat<sup>5</sup>.

Cette affaire, particulièrement médiatisée en tant qu'elle constitue –avec le recours pendant devant le CE- le premier grand procès climatique en France, vous conduira à vous prononcer sur la possibilité et les modalités de réparation du préjudice écologique en droit de la responsabilité administrative (I) ainsi que -le sujet est moins neuf- sur les conditions et modalités de réparation du préjudice moral d'associations de protection de l'environnement (II).

A ce stade, quelques considérations générales sur le préjudice écologique nous semblent utiles.

Dans ses conclusions sur l'arrêt du 30 mars 2015, n°375144, *Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS)*, aux tables du Recueil, Xavier de Lesquen estimait qu'il était « urgent d'attendre » que le législateur éclair la question de la réparation du préjudice

---

2 sur les avantages et inconvénients respectifs de ces deux actions : Y Aguila, Petite typologie des actions climatiques contre l'Etat, AJDA 2019.1853

3 Cf : pour une illustration de conclusions indemnitaires ayant le même objet que des conclusions pécuniaires et étant de ce fait irrecevables : CE SSR, 19 mai 2004, n°253425 *Santalucia*, aux tables

4 La demande préalable des associations a été rejetée par courrier du 15 février 2019 du ministre de la transition écologique et solidaire. Chacune d'entre elle est régulièrement représentée devant vous, conformément à ses statuts. Aucune FNR n'est opposée en défense.

5 En application du 3° de l'article R 312-14 du code de justice administrative, les associations ayant leur siège dans le ressort du TA de Paris.

écologique en droit de la responsabilité administrative, qu'il précise les conditions de réparation des préjudices objectifs causés à l'environnement. Précédé par un rapport du groupe de travail présidé par le Pr Y Jegouzo remis à la garde des Sceaux, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, a précisé les modalités de réparation du préjudice écologique. Ces dispositions se trouvent aujourd'hui au chapitre 3 du sous-titre II du titre III du livre III du code civil.

De quoi parle t-on ? Le préjudice écologique apparaît comme la traduction juridique française du dommage causé à la nature ; par le prisme de cette notion, le droit, sous l'impulsion prétorienne des juridictions judiciaires<sup>6</sup>, s'est saisi de l'atteinte à la nature, qui n'est pas « personnifiée » dans notre système juridique, et qui n'a donc pas de droits personnels<sup>7</sup>. Le préjudice écologique n'est donc pas un préjudice personnel. C'est un préjudice matériel puisqu'il résulte d'une atteinte, objective, à l'environnement ou ses fonctions, mais il est distinct du préjudice moral, dont seul un sujet de droits, en France, une personne –physique ou morale- peut se prévaloir devant vous (cf conclusions XdL préc sur l'arrêt préc ASPAS). Le droit, conçu comme régulateur des relations sociales, est anthropocentré et le droit de l'environnement n'échappe pas à cette logique. Aussi, la consécration juridique du dommage environnemental par le biais du préjudice écologique porte les ferments d'évolutions du droit de la responsabilité administrative. L'enjeu des affaires qui viennent d'être appelées et la grande publicité qui en est faite jette une lumière particulière sur votre travail juridictionnel, qui implique dans ces quatre affaires, de *dire le droit* avant de l'appliquer. Nous avancerons à tâtons et modestement pour vous proposer, au niveau de 1<sup>ère</sup> instance qui est le nôtre, les réponses juridiques qui nous semblent les plus appropriées aux requêtes dont vous êtes saisies.

S'agissant d'un préjudice non personnel, la question se pose immédiatement de savoir quelles sont les personnes qui peuvent en demander la réparation. Quel que soit le degré de personnification de la nature, « *des récipiendaires humains demeurent toujours indispensables pour porter la voix de la nature dans les tribunaux* »<sup>8</sup>.

Les demanderesses se font les porte-voix de la nature et la question de leur intérêt à agir, incongrue en droit de la responsabilité administrative, devient cruciale dès lors que l'on parle de préjudice écologique. La question de l'intérêt à agir ne se pose pas lorsqu'il s'agit de rechercher la réparation d'un préjudice personnel –tel que le préjudice moral que nous réservons (cf : infra), disons qu'elle se confond avec la caractérisation même de leur droit subjectif lésé<sup>9</sup> : précisément, la question du caractère personnel du préjudice est, avec celle de son caractère certain et direct, une question de fond. C'est une condition *sine qua non* pour

---

6 Notamment de l'arrêt de la chambre criminelle de la CCass du 25 septembre 2012 rendu sur l'affaire de la pollution par hydrocarbures de l'Erika, ayant conduit à la reconnaissance du caractère « objectif » du préjudice écologique

7 Pour des exemples étrangers de personnification de la nature ou d'éléments naturels : « Pachamama » en Equateur, « Terre-mère » en Bolivie, le fleuve Whanganui en Nouvelle-Zélande et le Gange et la Yamuna en Inde, l'Amazonie en Colombie. Cf : Pr Béatrice Parance, *Personnification de la nature : techniques et opportunités pour le système juridique français*. Semaine juridique, édition générale, n° 9 2 mars 2020 doct 249

<sup>8</sup> Pr Béatrice Parance, *Personnification de la nature : techniques et opportunités pour le système juridique français*, préc.

<sup>9</sup> En ce sens : CE n° 413097 17 juin 2019 *CH de Vichy*, au R, qui juge qu'en matière de responsabilité, la prise en compte du principe de sécurité juridique se fait au niveau des règles de prescription, sans qu'il y ait lieu d'appliquer la solution consacrée par la JP issue de l'arrêt *Czabaj*.

accueillir la demande indemnitaires. Mais dès lors que le préjudice écologique n'est pas un préjudice personnel et qu'il est admis qu'un tel préjudice puisse être réparé, la question se pose, en amont de l'étude des conditions de fond de sa réparation (qui sont celles de l'engagement de la responsabilité administrative – nous y reviendrons), de la qualité du porteur de l'action en réparation.

Le choix du législateur d'introduire les dispositions relatives à la réparation du préjudice écologique dans le code civil<sup>10</sup>, est une première difficulté à la réparation du préjudice écologique en droit de la responsabilité administrative. Elle n'est toutefois pas insurmontable et nous pensons, avec la doctrine, tant publiciste que privatiste<sup>11</sup>, qu'il n'est pas possible de vous borner en l'espèce à rejeter, pour cette seule raison, les conclusions de la requête tendant à l'indemnisation du préjudice écologique en application de la jurisprudence antérieure à la loi biodiversité selon laquelle le dommage environnemental pur ne pouvait être réparé devant les juridictions administratives<sup>12</sup>. Il serait difficilement tenable de juger que le préjudice écologique ne peut être réparé que lorsqu'il est commis par une personne, physique ou morale, privée. Cette immunité juridictionnelle des personnes publiques n'apparaît adaptée ni aux évolutions actuelles du droit de l'environnement ni à la place et au rôle du JA dans la société<sup>13</sup>. C'est d'ailleurs bien ainsi que l'entendaient les membres du groupe de travail sur le préjudice écologique qui avaient estimé que le juge administratif serait « *naturellement enclin à étendre l'application, aux personnes publiques, du principe selon lequel le préjudice écologique est réparable* » et qu'il n'était pas exclu que l'Etat puisse être condamné à réparer le préjudice écologique dont il aurait la responsabilité. Ils s'en remettaient sereinement au

---

10 Et non dans le code de l'environnement, où se trouvent codifiées les dispositions de la loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale, transposant la directive n° 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale.

11 Selon M. Deguergue (AJFA 2018.2077), « le nouvel article 1246 du code civil, en visant « toute personne » et pas « tout homme », sur le modèle mal décalqué de l'ancien article 1382 (...), n'exclut pas la mise en cause de la responsabilité d'une personne publique pour le préjudice écologique qui lui serait imputable ou qu'elle aurait laissé se réaliser en violation de la réglementation applicable qui l'oblige à lutter contre les atteintes à l'environnement. Or, la responsabilité des personnes publiques, pour les dommages qu'elles causent ou qu'elles laissent se perpétrer par carence, relève de la compétence exclusive du juge administratif qui applique les règles de la responsabilité administrative. Toutefois, cette dernière paraît inadaptée à la matière environnementale ».

Selon le Pr Hautereau-Boutonnet Répertoire de droit civil, *Responsabilité civile environnementale*, MAJ en nov 2019), « L'article 1246 du code civil, en prévoyant que « toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer », vise nécessairement toutes les personnes privées et publiques. Il constitue la loi d'application que l'article 4 de la Charte de l'environnement appelait nécessairement en ces termes : « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi » et que le Conseil constitutionnel avait aussi appelé de ses vœux en consacrant une obligation de vigilance à la charge de tous (Cons. const. 8 avr. 2011, n° 2011-116 QPC) ».

<sup>12</sup> Nous relevons qu'après l'adoption de la loi sur la biodiversité, le CE a retenu que l'urgence, au sens de l'article L 521-1 du code de justice administrative, pouvait être caractérisée par la possible survenance d'un « préjudice écologique » résultant d'un acte administratif : **CE, 31 mars 2017, n° 403297, Société Commercialisation Décharge et Travaux Publics**, inédit au Recueil.

13 En ce sens : Ch Huglo, *L'inéluctable prise en compte du préj écologique*, AJDA 2013.667

dialogue des juges quant au risque de concurrence de juridictions et de moindre protection du juge administratif<sup>14</sup>.

Quant à l'articulation de cette réparation du préjudice écologique dans le prétoire du juge administratif avec les régimes de police administrative existants, notamment celui issu de la loi sur la responsabilité environnementale du 1<sup>er</sup> août 2008, il ne nous semble pas que l'hypothétique engagement de la responsabilité de l'Etat, pour faute d'un préfet à n'avoir pas pris les mesures nécessaires pour prévenir et réparer certains dommages environnementaux causés par les exploitants puisse conduire à exclure la possible réparation du préjudice écologique directement devant le juge<sup>15</sup>. Le groupe de travail sur le préjudice écologique avait estimé qu'un choix devait être laissé aux plaideurs<sup>16</sup>.

Devez-vous pour autant appliquer les dispositions mêmes du code civil ? Pour vous aider dans l'exercice de vos fonctions de *juris dictio* sur ce point, il nous semble que les deux principes « d'autonomie » et de « convergence raisonnée » présentés par Alexandre Lallet, dans ses conclusions sur l'arrêt n° 415543 du 1<sup>er</sup> juillet 2019 *Association pour le musée des Iles de Saint-Pierre-et-Miquelon*, au Recueil, comme des lignes directrices pour trancher la délicate question de l'application des délais de prescription extinctive à une action en contestation de la validité du contrat pourraient vous guider. Si le législateur n'a pas exclu l'application des dispositions relatives à la réparation du préjudice écologique aux personnes publiques, il ne s'est pas non plus expressément prononcé dans le sens de leur application et le renvoi de l'article 1247 du code civil, qui définit le préjudice écologique, aux dispositions du titre III du code civil quant à ses conditions de réparation, pourrait être un indice de ce que ces dispositions n'ont pas été écrites pour vous<sup>17</sup>. En effet, la responsabilité de l'Etat « a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés » et qui ne sont en principe pas celles du code civil (TC 8 février 1873 *Blanco*, au Recueil).

Mais comme le relevait le Président Rougevin-Baville, dans ses conclusions sur la décision *Trannoy*, du 2 février 1973 (n° 82706, au Recueil), l'incorporation du droit civil est possible, et même souhaitable, si « *elle n'est pas contraire aux intérêts dont vous devez assurer la protection* ». Le Président Odent affirmait quant à lui que « *chaque fois qu'aucune considération tirée de la structure ou des conditions de fonctionnement des services publics n'y fait obstacle, ce ne sont pas seulement les principes du droit civil, ce sont les textes mêmes qui s'appliquent en droit public* » et de nombreuses dispositions du code civil sont directement applicables devant vous : l'article 1154 du code civil sur la capitalisation des intérêts (CE, 25 mai 2007, n° 282427, *Rançon*, aux tables), les articles 1253 et 1254 sur l'imputation des paiements (CE Section 3 mars 1976 n° 82557 *sieur X*, au R), l'article 1601-3 sur le contrat de vente en l'état futur d'achèvement (CE Section, 8 février 1991 n°57679, *Région Midi-Pyrénées c/ Syndicat de l'architecture de la Haute-Garonne et autres*), les articles sur la prescription, sauf dispositions dérogatoires ou exceptions justifiées par votre

---

<sup>14</sup> Rapport préc. P. 35.

<sup>15</sup> Sur les différentes restrictions du champ d'application de loi du 1<sup>er</sup> août 2008 : O. Fuchs, *Le régime de prévention et de réparation des atteintes environnementales issu de la loi du 1<sup>er</sup> août 2008*. AJDA 2008.2109

<sup>16</sup> Rapport p 41

<sup>17</sup> En ce sens, l'opinion du Pr Neyret, membre du groupe de travail : « *La consécration du préjudice écologique dans le code civil* » D 2017.924

office (CE, 20 novembre 2020, n° 432678, *Sté Veolia Eau –Compagnie générale des eaux*, aux tables du R) ainsi que -ce qui achèvera peut-être de vous convaincre- les dispositions des articles 1386-1 à 1386-18 du code civil consacrant, au chapitre II du même sous-titre du code civil où se trouvent les dispositions dont s'agit relatives à la réparation du préjudice écologique- la responsabilité du fait des produits défectueux (CE 30 décembre 2016 n° 375406 *CH de Chambéry*). Que vous optiez pour l'incorporation directe –ce qui est notre proposition principale- ou indirecte, par le biais des « principes dont s'inspirent », des dispositions du code civil relatives à la réparation du préjudice écologique, il nous semble que vous devrez dans la mesure du possible éviter de vous en écarter (sur ces conditions à l'incorporation d'une disposition du code civil : les conclusions du président Combrexelle, sur la décision de section *Krief* du 28 juin 1996, au Recueil, et celles du président Dacosta sur *OPHLM de Puteaux* 29 déc 2008 n° 296930, au Recueil également).

Le principe de réparation du préjudice écologique est consacré à l'article 1246 du code civil, qui dispose que « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* ». Nous ne voyons rien qui s'oppose à l'application de ces dispositions du code civil qui correspondent au principe même de la réparation du préjudice écologique et ne font aucune distinction qui serait liée à la nature juridique de la personne responsable.

Les choses se compliquent avec l'article 1247 du cciv qui dispose que : « *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* ».

Nous n'avons aucune hésitation à vous proposer de retenir la même définition du préjudice écologique que celle figurant dans ces dispositions, qui semblent s'inspirer de « l'éco-nomenclature des préjudices environnementaux » rédigée sous la direction des Pr L. Neyret et G. J. Martin par des écologues, économistes et juristes, qui distinguent les atteintes portées aux éléments constitutifs des écosystèmes (eau, air, sol, espèces), à leurs fonctions écologiques et aux services qu'ils rendent à l'homme. Cette nomenclature est annexée au rapport du groupe de travail « pour la réparation du préjudice écologique » (préc). Elle comprend les atteintes portées à l'atmosphère elle-même, par la modification de sa composition, et celles portées à ses fonctions écologiques, c'est-à-dire au rôle qu'elle joue pour les écosystèmes, en tant notamment que régulateur du climat.

Les requérantes partent des travaux du GIEC, exposés dans [le 5<sup>ème</sup> rapport général sur les changements climatiques de 2014](#) et dans [le rapport spécial de 2018 sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C](#) et de l'adhésion de l'Etat français aux conclusions de ce groupe d'experts scientifiques inter-gouvernemental<sup>18</sup> : les émissions de gaz à effet de serre

---

<sup>18</sup> Le GIEC est un organisme intergouvernemental qui a été créé en 1988 par l'organisation météorologique mondiale (OMM) et le programme des NU pour l'environnement (PNUE). Il est ouvert à l'ensemble des pays membres de ces deux OI (càd l'ensemble des pays membres des NU) et compte 195 membres. / Il a pour « mandat d'évaluer, sans parti pris et de manière méthodique et objective, l'information scientifique, technique et socio-économique disponible en rapport avec la question du changement du climat. Ces informations sont synthétisées à partir des recherches ou études effectuées par des scientifiques, des experts ou des organismes et publiées dans des revues scientifiques. / Le GIEC n'est pas un laboratoire ni une structure commanditant et finançant ses propres recherches. C'est un lieu d'expertise collective visant à synthétiser les travaux menés dans les laboratoires du monde entier. / Le GIEC travaille à dégager clairement les éléments qui

(GES) anthropiques ont déjà provoqué une hausse des températures de 1°C par rapport à la période pré-industrielle (1850-1900) et auront, au-delà de 1,5°C de réchauffement, des conséquences délétères sur l'environnement, la santé et la vie humaine. Sans qu'il soit besoin d'y insister car l'Etat ne conteste absolument pas les données scientifiques dont les requérantes se prévalent : « *les émissions anthropiques de gaz à effet de serre, qui ont augmenté depuis l'époque préindustrielle en raison essentiellement de la croissance économique et démographique, sont actuellement plus élevées que jamais, ce qui a entraîné des concentrations atmosphériques de dioxyde de carbone, de méthane et d'oxyde nitreux sans précédent depuis au moins 800 000 ans. Leurs effets, associés à ceux d'autres facteurs anthropiques, ont été détectés dans tout le système climatique et il est extrêmement probable qu'ils aient été la cause principale du réchauffement observé depuis le milieu du XXe siècle* ». « *Si elles se poursuivent, les émissions de gaz à effet de serre provoqueront un réchauffement supplémentaire et une modification durable de toutes les composantes du système climatique, ce qui augmentera la probabilité de conséquences graves, généralisées et irréversibles pour les populations et les écosystèmes. Pour limiter l'ampleur des changements climatiques, il faudrait réduire fortement et durablement les émissions de gaz à effet de serre, ce qui, avec l'adaptation, est susceptible de limiter les risques liés à ces changements* » (extraits de la synthèse du rapport du GIEC à l'intention des décideurs).

S'agissant des conséquences de ce réchauffement climatique pour la France, 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, les impacts du réchauffement climatique sur l'ensemble du territoire national<sup>19</sup>, 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, a d'ores et déjà causé une perte d'enneigement, une perte de masse accélérée des glaciers, l'aggravation de l'érosion côtière, qui affecte un quart des côtes françaises, et expose de manière forte 62 % de la population française à des phénomènes climatiques extrêmes, tels que les canicules, les sécheresses, les incendies de forêts, les précipitations extrêmes, les inondations et les ouragans. Le réchauffement climatique contribuera également à l'augmentation de la pollution à l'ozone, à l'expansion des insectes vecteurs d'agents infectieux et menace gravement la biodiversité des glaciers et du littoral. Encore, certaines parties du territoire sont exposées à des risques de submersion marine (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française notamment). Il y a donc une atteinte, non contestée et non négligeable aux éléments et aux fonctions des écosystèmes qui se fait dès à présent sentir sur le territoire français et affecte les bénéfices collectifs que l'homme tire de son environnement. Il y a donc bien un préjudice écologique, au sens de l'article 1247 du code civil, dispositions dont nous vous invitons à reprendre la substance, puisque sa lettre renvoie par ailleurs au droit commun de la responsabilité qui est inapplicable devant vous (cf supra).

---

relèvent d'un consensus de la communauté scientifique et à identifier les limites dans les connaissances ou l'interprétation des résultats. **La compréhension des fondements scientifiques du changement climatique provoqué par l'homme doit permettre d'en établir les conséquences et d'envisager des stratégies d'adaptation et d'atténuation.** »

Cf : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/comprendre-giec>

<sup>19</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/observatoire-national-sur-effets-du-rechauffement-climatique-onerc>

Nous en venons à la question, cruciale, des modalités d'accès à votre prétoire pour obtenir la réparation de ce préjudice écologique.

**L'article 1248** du code civil précise que : « *L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, 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.* »

A titre liminaire, il n'y aurait pas grand sens à exiger des requérantes qu'elles démontrent un intérêt à agir qui leur soit personnel puisqu'il s'agit de rechercher la réparation d'un préjudice qui n'est par définition pas personnel. La liste des personnes ayant « qualité et intérêt à agir » proposée par l'article 1248 cciv, précédée d'un « telle que » se présente comme une énumération ouverte. Cela est conforme aux propositions du groupe de travail présidé par le Pr Jegouzo, dont la proposition n° 3 était « d'ouvrir largement l'action en réparation du préjudice écologique »<sup>20</sup>, suivi par le législateur (les travaux préparatoires à la loi biodiversité montrent qu'en dépit de la volonté du Sénat de limiter l'accès au prétoire, l'AN a réintroduit une conception large des personnes ayant qualité pour agir, la liste étant conçue comme indicative, à l'intention du juge : cf [rapport n° 3833](#)). Toutefois, la mention d' « 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 » nous semble être faite pour encourager le juge à limiter l'accès au prétoire aux seules associations de protection de l'environnement justifiant d'une certaine ancienneté de leur action en ce sens. Nous n'y voyons donc pas une condition formelle (du type de celle que l'on retrouve à l'article L. 600-1-1 du cu : « Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire »), mais plutôt l'expression du souci que l'association qui se fait le porte-voix de la nature agisse conformément à l'objet statutaire qu'elle s'est donné et aux actions qu'elle a développées, dans la durée, pour le réaliser.

L'association Greenpeace France a pour but « *la protection de l'environnement et de la biodiversité de la planète sous toutes ses formes, et en particulier : / (...) / 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, sous-sol, de l'air, de l'eau, de la biosphère, du climat, des sites et paysages ; / (...)* ». Elle était agréée au titre de la protection de l'environnement avant l'introduction de sa requête. Elle a fait de la lutte contre les changements climatiques sa priorité et a développé de nombreuses campagnes en lien avec l'urgence climatique (campagnes « forêts », « agriculture », « océans », « climat-énergie »...). Nous vous proposons d'admettre la recevabilité de ses conclusions tendant à la réparation du préjudice écologique résultant de la modification de l'atmosphère et de l'atteinte à ses fonctions.

---

<sup>20</sup> Rapport préc. et l'article du Pr Neyret préc.



La Fondation pour la nature et l'homme (FNH) a été reconnue d'utilité publique par décret du 1<sup>er</sup> août 1996 et s'est donnée pour mission statutaire « *de contribuer à une métamorphose de nos sociétés 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* ». Elle conduit historiquement de nombreuses actions orientées vers la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses conséquences. Nous vous proposons également d'admettre la recevabilité de ses conclusions en réparation du préjudice écologique.

« Oxfam agir ici » s'est donné pour objet 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* ». Elle porte une action globale pour lutter contre les inégalités et la pauvreté à travers le monde et, dans cette perspective, a développé des actions de défense de l'environnement. Ainsi, sa campagne « climat et énergie » vise à soutenir les populations des pays les plus vulnérables, à obtenir les financements nécessaires des pays riches pour les aider à s'adapter aux dérèglements du climat, et à permettre une transition énergétique au Nord et au Sud (<https://www.oxfamfrance.org/climat-et-energie/>). Elle n'est pas agréée pour la protection de l'environnement mais est membre du conseil d'administration du Réseau Action pour le Climat, justifie de missions de plaidoyer auprès des instances politiques pour obtenir des changements en matière de politique climatique, de campagnes d'information et de sensibilisation sur les effets du réchauffement climatique, de travaux de recherche visant à asseoir ses actions et d'actions matérielles d'adaptation dans les pays du sud. En dépit de l'absence de ciblage de ses statuts sur la protection de l'environnement, il nous semble que la conduite d'actions de sensibilisation à la lutte contre le réchauffement climatique et dédiées à l'adaptation aux dérèglements climatiques vous permettra d'admettre également la recevabilité de ses conclusions en réparation du préjudice écologique.

Enfin, « Notre Affaire à Tous – agir ensemble pour la justice climatique », est une association créée en 2015 pour conduire des actions, principalement juridiques et à vocation contentieuse, visant à « protéger le vivant, l'environnement, le climat, les générations présentes et futures, la faune et la flore » (article 2 des statuts). Cette association, jeune, -elle a moins de 5 ans d'existence à la date d'introduction de la requête-, non agréée pour la protection de l'environnement, indique mener des enquêtes, plaidoyers, actions pédagogiques et de sensibilisation. Son action récente, ne nous apparaît pas comme une action historique globale en lien avec la prévention et l'adaptation aux dérèglements climatiques, là où les trois autres requérantes justifient d'actions concrètes, dans la durée. Nous vous proposons de rejeter comme irrecevables ses conclusions tendant à l'indemnisation et à la réparation du préjudice écologique.

Plusieurs associations sont également intervenues au soutien des conclusions des requérantes et une au soutien des conclusions de l'Etat.

L'association France Nature Environnement, reconnue d'utilité publique et agréée pour la protection de l'environnement, a notamment pour objet de lutter contre les atteintes anthropiques à l'environnement et justifie mener de nombreuses actions de lutte contre le réchauffement climatique dans ses domaines d'intervention. Elle s'associe aux conclusions de

GPF tendant à la réparation du préjudice écologique : elle nous semble justifier d'un intérêt suffisant, eu égard à la nature et à l'objet du litige, à intervenir au soutien de la requête n° 1904976 présentée par l'association Greenpeace France (CE, Section, 25 juillet 2013, *OFBRA c. Mme Edosa Felix*, n° 350661 ; CE, 30 mars 2015, *Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS)*, n° 375144 s'agissant de l'issue du ctx indemnitaire).

S'agissant de la Fondation Abbé Pierre et de la Fédération nationale de l'agriculture biologique :

L'auteur d'une intervention doit s'associer soit aux conclusions du requérant, soit à celles du défendeur (CE, 5 février 1988, n° 76595, *Min de l'intérieur et de la décentralisation*, aux tables du R ; CE, 6 avril 2007, n° 297704 *M. Jean-Alain Frébault*). Ainsi, nous apparaît irrecevable une intervention qui ne présente que des conclusions distinctes de celles de l'une ou l'autre des parties, et donc toutes irrecevables. Or, la Fondation Abbé Pierre et la Fédération nationale de l'agriculture biologique demandent chacune la réparation de leur propre préjudice moral par le versement de la somme de 1 euro et une série d'injonctions visant à le faire cesser. Elles ne s'associent pas aux conclusions des requêtes tendant à la réparation du préjudice écologique. En outre, la fondation Abbé Pierre, qui s'est donné pour objet de lutter contre le mal-logement, ne nous semble pas justifier d'un intérêt suffisant à intervenir à l'appui de requêtes tendant à rechercher la responsabilité de l'Etat en raison de sa carence à agir pour l'atténuation et l'adaptation au réchauffement climatique. Si la rénovation de logements est un levier d'action, le lien avec l'objet principal des requêtes nous apparaît trop indirect. Il en est de même pour la Fédération nationale de l'agriculture biologique, qui promeut l'AB, certes moins émettrices de GES que l'agriculture traditionnelle, mais là encore son objet statutaire et ses actions ne rencontrent que l'un des leviers d'action pour atténuer les effets du CC. Nous vous proposons de ne pas admettre ces interventions.

L'association Initiatives pour le climat et l'énergie est quant à elle intervenue au soutien des « conclusions de l'Etat » dans les quatre affaires, avant même que l'Etat ne défende à l'instance et, ensuite, après la clôture de l'instruction. L'association n'explique pas en quoi l'issue de ces recours pourraient la léser personnellement. Son intervention n'a pas été motivée avant la clôture de l'instruction. En pareille hypothèse, vous n'étiez pas tenue de la communiquer, son contenu n'étant pas nécessaire à l'issue du litige (CE 01 mars 1995 n°124550, *Association "Groupe information asile"*, aux tables du R).

Enfin, l'association nationale pour la protection des eaux et rivières, est seulement représentée par son avocat et non par son président, comme le prévoit l'article 10 de ses statuts. En l'absence de procuration spéciale donnée à son mandataire par le président de cette association, qui est donc seul compétent pour la représenter en justice, Me Le Briero n'a pas qualité pour présenter seul devant le tribunal, au nom de l'association, une intervention au soutien des conclusions de l'association Greenpeace France. Dès lors, cette intervention nous apparaît également irrecevable<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Suite à la mise en ligne du sens de nos conclusions, Me le Briero a produit hier des observations auxquelles étaient jointes un mandat spécial du président de l'ANPER-TOS à son avocat, daté du 12 janvier 2021. Dès lors que le sort de la requête ne dépend pas de cette régularisation et que l'intervenant n'est pas une partie au litige, vous n'étiez pas tenus de l'inviter à régulariser son intervention : en ce sens, CE 12 décembre 2003, *M Ammouche et Mme Bangue Nambea*, n° 235234 et 237932, 12 décembre 2003, aux tables du R, éclairé par les concl d'I da Silva, à propos d'une intervention non présentée par mémoire distinct et CE 17 février 1985

L'existence d'un préjudice écologique étant établi, et trois des requérantes ayant qualité pour en demander la réparation, nous nous engageons sur les chemins plus balisés de la responsabilité administrative.

En effet, eu égard à la place des dispositions du code civil consacrées à la réparation du préjudice écologique, le législateur ne semble pas avoir voulu créer un régime de responsabilité objective en dépit de la formulation, qui permet l'hésitation<sup>22</sup> mais plutôt une obligation de réparation d'un type de préjudice dans le cadre des régimes de responsabilité existants (il ressort des [travaux parlementaires](#) que l'AN a souhaité introduire un régime de responsabilité sans faute *ad hoc* mais le Sénat a modifié ces dispositions au nom de l'intention de législateur, conforme aux préconisations du groupe de travail présidé par le Pr Jegouzo, qui n'entendait pas non plus créer un nouveau régime de responsabilité). Dans ces conditions, la réparation d'un préjudice écologique causé par une personne publique ne peut donc avoir lieu que devant vous et selon les règles de la responsabilité administrative.

Les requérantes fondent leurs actions sur la faute de l'Etat, dont elles estiment l'inaction puis l'insuffisante action incompatible avec une obligation générale de lutte contre le réchauffement climatique. Elles soutiennent également l'insuffisante action de l'Etat au regard de différents objectifs particuliers, de réduction des émissions de GES, d'amélioration de l'efficacité énergétique, de recours aux énergies renouvelables (qui correspondent aux composantes des pactes « Climat- énergie » adoptés par l'UE, transposées par la France par les lois n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, n° 2015-992 du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour une croissance verte) et de différents objectifs sectoriels, qui servent eux-mêmes les précédents objectifs, dans les secteurs des transports, du bâtiment, de l'agriculture. Chacune de ces politiques publiques est appréhendée sous l'angle de l'objectif de réduction des émissions de GES depuis le territoire français.

Les requérantes s'attachent principalement à démontrer que l'action de l'Etat est insuffisante au regard des objectifs qu'il s'est fixés ou qui lui sont fixés, mais elles soutiennent également, au fil de leurs développements, que ces objectifs sont insuffisants. De ces deux points de vue, c'est une carence partielle, c'est-à-dire une action non pas absente mais insuffisante, qui est pointée. On retrouve le raisonnement tenu par le CE, s'agissant de l'exposition des salariés aux poussières d'amiante, pour la période postérieure à 1977, pendant laquelle la réglementation adoptée s'est révélée insuffisante pour protéger leur santé, et leur vie (CE Assemblée, 3 mars 2004, n° 241151, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Botella*, au R, concl Mme Prada-Bordenave).

---

n°44500, aux ccls du Pt Stirn, solution qui nous semble transposable au cas d'une personne morale intervenante non représentée.

<sup>22</sup> Ces dispositions se trouvent dans le livre III : Des différentes manières dont on acquiert la propriété / Titre III : Des sources d'obligations / Sous-titre II : La responsabilité extracontractuelle / Chapitre III : La réparation du préjudice écologique. Or, la Rté extra contractuelle est bien fondée sur la faute (article 1240 cciv : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. »)

La première insuffisance donc résulterait de ce que les objectifs que l'Etat s'est fixés ne permettraient pas d'atteindre le but qu'il s'est fixé, c'est-à-dire, avec les autres Etats parties à la CCNUCC, de « stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». L'accord de Paris est venu préciser quel était ce niveau conformément aux rapports du GIEC : il s'agit de « contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels [et de poursuivre] 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 ». Pour cela, chaque partie doit présenter sa contribution, déterminée au niveau national, laquelle doit correspondre « 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 ».

L'appréciation de la compatibilité de la contribution de la France à ses engagements internationaux se heurte à plusieurs obstacles, le premier étant que cette contribution nationale est « remontée » au niveau de l'UE, dans le cadre de la décision n° 406/2009/CE dite « partage de l'effort » (1<sup>er</sup> paquet climat-énergie) fixant à la France une limite d'émission de GES, pour 2020, inférieure de 14 % à ses émissions de 2005, puis dans le cadre du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 (2<sup>nd</sup> paquet climat-énergie) fixant à la France une limite d'émission de GES, pour 2030, inférieure de 37 % à ses émissions de 2005. Apprécier la compatibilité des engagements de l'UE –qui portent sur une réduction des émissions de GES pour l'ensemble des EM- au regard des conventions internationales ne relève pas de votre office ; ce contrôle de conventionalité du droit de l'UE relève de la CJUE<sup>23</sup>.

Quoiqu'il en soit –et en dépit de l'intérêt d'un tel cas de responsabilité du fait des lois-, la ministre souligne en défense que la France s'est d'ores et déjà fixé des objectifs plus ambitieux que ceux qui lui ont été impartis par l'UE, à l'article L. 100-4 du code de l'énergie (pm : réductions de 40% de ses émissions d'ici 2040 par rapport à 1990 et atteinte de la neutralité carbone en 2050, ce qui correspond aux recommandations du GIEC) et que 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 « utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie ») de – 40,2 % en 2030. L'argumentation des requérantes –qui s'en tiennent à l'insuffisance des engagements de réduction pris par l'ensemble des Etats parties à la COP21- ne permet pas d'établir que les objectifs que la France s'est donnés seraient incompatibles avec son engagement de contribuer de la manière la plus ambitieuse possible, compte tenu de sa responsabilité commune mais différenciée et de ses capacités propres, à la limitation de l'élévation de la température mondiale à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels. De ce point de vue, il n'y a donc, en tout état de cause, pas de carence à fixer des objectifs suffisants au regard des enjeux de lutte contre le RC.

---

23 Dans son pacte vert pour l'Europe, la Commission a proposé en septembre 2020 de porter l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, incluant les émissions et les absorptions, de 40% à au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990.

Les requérantes soutiennent surtout (c'est l'objet de la plus grande part de leurs développements) que l'action de l'Etat a été insuffisante pour atteindre les différents objectifs qu'il s'est fixés, en matière de réduction des émissions de GES, d'efficacité énergétique<sup>24</sup>, de part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale<sup>25</sup>, ce qui caractérise une méconnaissance de l'obligation générale de lutter contre le réchauffement climatique.

Du rapport annuel que la France remet chaque année à la Commission européenne au titre des articles 24.1 et 24.2 de la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique<sup>26</sup>, il résulte que « *l'atteinte des objectifs 2020 nécessite une montée en puissance rapide des mesures engagées ou nouvelles* ». Nous comprenons de la lecture de ces rapports et des tableaux qui s'y trouvent qu'il faudrait, pour atteindre son objectif de réduction 2020, que l'Etat français ait permis en deux ans (2018-2020), une baisse de consommation d'énergie équivalente à celle obtenue entre 2008-2018. Or, cette accélération de la trajectoire de réduction de la consommation énergétique n'est étayée par aucun élément.

De même, il ressort des chiffres diffusés par le ministère de la transition écologique et solidaire, qu'en 2018, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie était de 16 % ; là encore, l'objectif fixé de 23 % en 2020 ne semble pouvoir être atteint sans réel redressement de la trajectoire qu'aucun élément du dossier ne permet d'étayer.

Mais ces objectifs, déclinés dans différents secteurs par la mise en place de politiques publiques dont la pertinence, l'efficacité, le respect est également contesté par les requérantes, ne se présentent pas comme des « sous-objectifs » par rapport à l'objectif de réduction des émissions de GES. Ils se présentent de manière horizontale, tant dans le cadre des paquets

---

24 La directive 2012/27/UE du parlement européen et du conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique a été transposée en droit interne. Les objectifs en la matière sont déclinés par type d'énergie primaire fossile mais aussi par secteurs. En application de l'article 176 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TEPC), le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie définit les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental sur la période 2016-2023 afin d'atteindre les objectifs définis aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du code de l'énergie, dont le 2° fixe un objectif de réduction de 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.

25 L'article 3 de la dir 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 (modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE intitulé « Objectifs contraignants nationaux globaux et mesures concernant l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ») fixe un objectif de 20 % pour l'UE en 2020 décliné en annexe 1 (tableau) à 23 % pour la France. Cet objectif est transposé au 4° de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, qui fixe en outre un objectif de 33 % pour 2030 avec des sous-objectifs s'agissant de la production d'électricité, la consommation finale de chaleur, de carburant, de gaz. L'article 3 du décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie décline « Les objectifs de développement de la production d'électricité d'origine renouvelable en France métropolitaine continentale » secteur par secteur : éolien terrestre, énergie radiative du soleil, hydroélectricité, éolien en mer, énergies marines, géothermie électrique, bois-énergie, méthanisation.

26 Le rapport pour 2018 est au dossier et vous trouvez ceux pour 2019 et 2020, qui couvrent la période 2014-2018, librement accessibles sur le site *curia*.

« climat-énergie » au niveau de l'UE, que dans celui de leur transposition, dans le code de l'énergie, au niveau de la politique énergétique nationale. Même si les objectifs de la politique énergétique nationale sont notamment énoncés « *pour répondre à l'urgence écologique et climatique* », s'agissant de l'action en responsabilité dont vous êtes saisis, pour la réparation du préjudice écologique, la méconnaissance de chacun de ces objectifs, qui explique certainement, globalement, la méconnaissance de l'objectif de réduction des émissions de GES, ne contribue pas directement à la réalisation du préjudice écologique : l'on pourrait envisager, comme le fait valoir le ministre en défense, qu'un ou plusieurs de ces objectifs soient méconnus mais qu'un autre soit dépassé et permette, globalement, d'atteindre celui de réduction des émissions de GES<sup>27</sup>.

L'obligation de l'Etat d'agir de manière compatible avec la trajectoire de réduction des émissions de GES qu'il a déterminée, pour atteindre l'objectif de réduction du niveau des émissions de GES produites par la France, a quant à elle été consacrée par l'arrêt *Commune de Grande-Synthe*, préc. Par cet arrêt avant-dire-droit, le CE a jugé que l'article L 100-4 du code de l'énergie a pour objet d'assurer la mise en œuvre de la CCNUCC ainsi que l'accord de Paris, auxquels ces dispositions font directement référence. Ces dispositions renvoient, pour atteindre ces objectifs, à la trajectoire précisée dans les « budgets carbone » mentionnés à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement, qui renvoie lui-même à un décret la fixation des « budget carbone » pour la période 2015-2018 puis pour chaque période quinquennale suivante : il s'agit de fixer pour chacune de ces périodes un « plafond national des émissions de GES ». La marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de GES est définie, en application de l'article L. 222-1 B du code de l'environnement, par la « stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone » ou SNBC qui répartit chaque « budget carbone » par grand secteur, notamment ceux pour lesquels la France a pris des engagements européens ou internationaux (on retrouve ici notamment la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie et l'efficacité énergétique), secteur d'activité et catégories de GES en tenant compte des effets cumulatifs des émissions, au regard des caractéristiques de chaque gaz et notamment de la durée de leur séjour dans la haute atmosphère. La SNBC répartit également le budget carbone en tranches indicatives d'émissions annuelles. Dans ce cadre, l'article 2 du décret du 18 novembre 2015 a fixé pour la période 2015-2018, correspondant au premier budget carbone dont s'est doté l'Etat français, et à la seule période aujourd'hui achevée, une valeur limite de 442 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an.

Les requérantes soutiennent que l'Etat a méconnu tant les dispositions précitées du code de l'énergie qui fixent les objectifs à atteindre que celles du code de l'environnement qui précisent la manière d'y parvenir.

Le CE a d'ores et déjà constaté, dans l'arrêt précité, qu'au terme de la période 2015-2018, la France a substantiellement dépassé le premier budget carbone qu'elle s'était assignée,

---

<sup>27</sup> Bien évidemment, si aucun des objectifs de chacune des politiques sectorielles destinées à réduire les émissions de GES n'est atteint, l'objectif global de réduction des émissions de GES ne peut en principe l'être. Il nous semble que c'est au stade de la réparation (cf infra) –càd de la cessation de l'aggravation du préjudice écologique- que ces objectifs sectoriels pourront être sollicités.

[d'environ 62 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an, réalisant une baisse moyenne de ses émissions de 1 % par an alors que le budget fixé imposait une réduction de l'ordre de 2,2 % par an]. Les années 2015, 2016 et 2017 ont ainsi donné lieu à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre et l'année 2018, malgré un retour à une diminution de ces émissions, a conduit à un dépassement de 4,5 % de la part annuelle fixée par ce premier budget carbone, l'ensemble des secteurs d'activité affichant un dépassement de leurs objectifs pour cette même année.

C'est le constat dressé par le Haut conseil pour le climat (HCC), organe indépendant créé par le décret du 14 mai 2019, dont l'existence et les missions sont désormais codifiées aux articles L. 132-4 et 5 du code de l'environnement (issus de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019). Le HCC est chargé 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, notamment sur l'élaboration et l'atteinte des budgets carbone de la France et les politiques mises en place pour lutter contre le changement climatique. Dans son rapport annuel de septembre 2020<sup>28</sup>, le HCC constate que pour les transports, l'agriculture, les bâtiments et l'industrie, les objectifs de réduction du dernier budget carbone (2015/2018) pour ces quatre secteurs, qui représentent 85 % des émissions de GES depuis le territoire français, les plafonds fixés ont été dépassés. Pour le secteur des transports et de l'industrie, l'objectif annuel de réduction fixé par le 2<sup>ème</sup> budget carbone (2019-2023) n'a pas non plus été atteint. Dans les secteurs de la transformation d'énergie et des déchets (représentants 15 % des émissions de GES depuis le territoire français), les objectifs de réduction du dernier budget carbone (2015/2018) ont été au contraire dépassés et l'objectif annuel de réduction fixé par le 2<sup>ème</sup> budget carbone (2019-2023) a également été atteint, voire dépassé (secteur des déchets). Toutefois, eu égard à leur part dans les émissions globales de GES, les bons résultats de ces deux secteurs n'ont pas permis de respecter, par compensation, le 1<sup>er</sup> budget carbone, dépassé de 3%, ce qui représente un surplus de 61 Mt éqCO<sub>2</sub> par an d'émissions de GES dans l'atmosphère.

Le HCC a ainsi constaté que « *les actions de la France ne sont pas encore à la hauteur des enjeux et des objectifs qu'elle s'est donnés* » : les émissions françaises de gaz à effet de serre ont baissé de 0,9 % en 2019 par rapport à 2018 alors que l'objectif annuel est de -1,5 % et qu'à partir de 2024 (3<sup>ème</sup> budget carbone), il sera de -3,2 %. Ces constats ont conduit le CE à s'interroger sur la compatibilité du refus opposé au maire de Grande-Synthe de prendre « *toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national* » avec la trajectoire de réduction des émissions de GES résultant du décret du 21 avril 2020 fixant les 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> « budgets carbone » et à ordonner un supplément d'instruction aux fins de production, par l'Etat, de tout élément permettant d'établir cette compatibilité alors que « *le décalage de la trajectoire de réduction des émissions conduit à reporter l'essentiel de l'effort après 2020, selon une trajectoire qui n'a jamais été atteinte* ».

Pour ce qui nous intéresse, la méconnaissance du 1<sup>er</sup> budget carbone (de 2015 à 2018 les émissions ont baissé de 1,1 % chaque année, alors que l'objectif était de -1,9 %) nous semble caractériser une faute de l'Etat qui ne respecte pas la trajectoire qu'il a élaborée pour atteindre l'objectif final de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990, fixé à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, et de 37 % par rapport à

<sup>28</sup> [https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/hcc\\_rapport\\_annuel-2020.pdf](https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/hcc_rapport_annuel-2020.pdf)

leurs niveaux de 2005, assigné à la France par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. Le non-respect de cette trajectoire implique un surplus d'émissions de GES qui s'accumulent dans l'atmosphère et aggrave le préjudice écologique en cours<sup>29</sup> ; raison pour laquelle elle s'impose, avec l'objectif final, à l'Etat<sup>30</sup>. La consécration de la force juridique de cette trajectoire fait écho aux engagements de l'Etat français sur la scène internationale et correspond à l'« *l'urgence écologique et climatique* » reconnue par l'Etat français<sup>31</sup>. Sa méconnaissance nous semble suffire à reconnaître la responsabilité de l'Etat dans l'aggravation du préjudice écologique résultant de la modification de l'atmosphère, sans que vous n'ayez à vous prononcer sur le support juridique adéquat de l'obligation générale de lutte contre le réchauffement climatique (Charte de l'environnement, convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, principe général du droit...) dont l'existence ne nous semble pas douteuse, au regard des conséquences du réchauffement climatique sur le développement durable des sociétés humaines, telles qu'elles sont reconnues par l'Etat français.

Les requérantes soutiennent encore que le retard de l'Etat à se doter d'une réglementation visant à atténuer les effets du réchauffement climatique et favoriser l'adaptation du territoire à ceux-ci, alors que les risques associés sont connus de longue date, constitue un autre type de carence de l'Etat, qui aurait engendré un surplus d'émissions de GES. La carence ainsi pointée l'est selon un raisonnement du type de celui fait par le CE pour reconnaître la faute de l'Etat, puis engager sa responsabilité, en raison de son abstention à prendre toute réglementation adaptée à la prévention des risques professionnels liés à l'exposition des salariés aux poussières d'amiante avant 1977 alors que ces risques étaient connus et documentés (cf Assemblée, 3 mars 2004, n° 241152, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ consorts Thomas*, au R).

Les requérantes relèvent que la connaissance historique des risques associés à un réchauffement climatique pour l'environnement, la santé et la vie humaine peut être tenue pour établie à compter de la création du GIEC en 1988 et de [la publication de son premier](#)

---

29 CAA de Nantes, 19NT01583 et 19NT01512, 3 juillet 2020 : « la réalisation de ce parc éolien participe à la mise en œuvre des politiques publiques menées aux niveaux européen, national et local, en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la lutte contre le réchauffement climatique et plus globalement de la préservation de l'environnement et répond, eu égard à sa nature et aux intérêts économiques sociaux qu'il présente, à une raison impérieuse d'intérêt public majeur ».

30 Dans ses concl sur l'arrêt Gde-Synthe préc, S Hoynck explique : « un point déterminant sur le plan scientifique » -que vous devrez traduire juridiquement-, « est que les émissions de CO2 qui sont réalisées aujourd'hui produiront des effets de serre pendant environ 100 ans, puisque c'est la durée de vie du CO2 dans l'atmosphère. Au regard de cette échéance de 2100, il ne faut donc pas regarder ce qui serait la photographie des émissions de CO2 dans 80 ans, mais bien regarder l'effet cumulé des émissions sur les 100 années qui précèdent cette échéance. La température maximale atteinte est ainsi déterminée par les émissions anthropiques globales nettes jusqu'au moment où pourra être atteinte la neutralité carbone. C'est la raison pour laquelle il serait nécessaire d'agir avec détermination dès maintenant pour espérer parvenir à cette hausse contenue des températures ».

31 La loi « énergie climat » du 8 novembre 2019 introduit cette notion qui figure en tête de l'article L. 100-4 du code de l'énergie.



[rapport, en 1990](#). Elles estiment que dans ces conditions, en s'abstenant de prendre toute mesure destinée à contenir l'ampleur du RC pour protéger les milieux naturels et la santé humaine et à limiter les dangers qui y sont associés l'Etat a commis une faute qui a eu pour effet un surplus d'émissions de GES dans l'atmosphère.

Mais, pour cette période, la notion de « surplus » ne se rapporte à aucun seuil puisqu'il n'y a avait pas de réglementation. Si l'on peut raisonnablement penser qu'il existe une obligation pour l'Etat de lutter contre un phénomène, sur lequel il reconnaît lui-même avoir en partie prise, dont les conséquences imbriquées et cumulées mettent en péril rien moins que le développement durable des sociétés humaines, les GES non réglementés émis à partir du territoire français avant que la trajectoire carbone ne soit adoptée nous semblent avoir ensuite été pris en compte par cette trajectoire censée nous conduire à la neutralité carbone en 2050. CAD que certes nous partons de plus loin, et l'on peut encore raisonnablement penser que les choses auraient été plus simples si l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre avait été pris en compte plus tôt par les politiques publiques mais la trajectoire désormais déterminée tient nécessairement compte de la carence passée, dans la fixation des différents budgets carbone et de la SNBC et, en cela, nous semble constituer la réparation adéquate de l'inaction passée. Il nous semble qu'il n'existe plus de préjudice écologique à réparer résultant de la carence à adopter une réglementation d'atténuation des effets du RC dès lors que la mesure de l'aggravation de ce préjudice est prise en compte dans l'actuelle trajectoire.

De la même manière, l'insuffisance alléguée des mesures d'adaptation du territoire aux effets du changement climatique –qui sont les mesures qui doivent être prises parallèlement aux mesures d'atténuation pour réduire les vulnérabilités liées au CC et en limiter les impacts négatifs-, à la supposer même établie, nous semble sans lien avec l'aggravation du préjudice écologique dont les requérantes demandent la réparation et la cessation<sup>32</sup>.

La faute de l'Etat à n'avoir pas respecté la « trajectoire carbone », qui inclut dans notre esprit la carence de l'Etat à réparer les conséquences de son inaction pendant les années ayant précédé la formulation des objectifs, a-t-elle causé le préjudice écologique dont on vous demande la réparation ? Nous en arrivons à la redoutable question du lien de causalité entre l'insuffisance des mesures prises par l'Etat français et le réchauffement climatique en cours.

### **Le lien de causalité**

L'entrée du préjudice écologique dans votre prétoire n'est pas anodine car s'il n'est pas exclu qu'une personne publique cause elle-même, par son action matérielle, un dommage à la nature, c'est le plus souvent par son abstention à réglementer ou à empêcher, par sa carence donc plutôt que par son action, qu'elle contribuera à la réalisation du dommage

---

<sup>32</sup> Les requérantes soutiennent une méconnaissance de l'article 15 du rgl 525/2013 du 21 mai 2013 qui fait obligation aux EM de déclarer à la commission des informations sur leur planification et leurs stratégies d'adaptation nationales et de l'article 42 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre de l'environnement relatif à la surveillance des risques émergents. Elles soutiennent également, de manière générale, que les PNACC adoptés en juillet 2011 et décembre 2018 sont insuffisants, et que plusieurs collectivités soumises à l'obligation d'adopter des plans climat-air-nrj territoriaux destinés à décliner les objectifs stratégiques et opérationnels sur leur territoire en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement ne l'ont pas fait alors que le délai imparti est expiré.

environnemental. Le présent contentieux en est un bon exemple : si l'Etat est responsable d'émissions de GES qui contribuent au changement climatique au cours<sup>33</sup>, sa contribution aux émissions de GES depuis le territoire français n'est pas ce qui détermine l'action en Rté des requérantes. L'action contentieuse des associations repose sur leur conviction que l'Etat peut exercer son pouvoir normatif de manière efficace pour obtenir la réduction, de manière générale, des émissions de GES sur le territoire français quel que soit leur émetteur. C'est le rôle de régulateur des activités et comportements émetteurs de GES de l'Etat qui est ici en cause.

L'exposition aux GES n'entraîne pas un risque immédiat pour la santé et la vie humaine. La causalité scientifique entre l'émission de GES et les atteintes à la santé ou à la vie est plus longue et complexe : les émissions de GES entraînent la modification de l'atmosphère, dont résultent des changements climatiques, lesquels ont de multiples conséquences délétères sur les éléments essentiels des écosystèmes, sur leurs fonctions et sur les services qu'ils rendent à l'homme, et met de ce fait en danger son développement durable. La distension de cette chaîne causale justifie les réticences du CE<sup>34</sup> à apprécier la compatibilité de l'action de l'Etat en matière de réduction des émissions de GES au regard des articles 2 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'éloignant ainsi du raisonnement tenu par les juges de la cour suprême des Pays-Bas dans l'affaire *Urgenda*.

Néanmoins, dès lors que cette chaîne causale est admise par les parties (l'Etat français, qui entend lutter contre le réchauffement climatique et ses conséquences, a pris des engagements internationaux, et a adopté en ce sens un ensemble de normes internes, tels que nous vous les avons rappelées), qu'elle est constante, il nous semble que vous pouvez en quelque sorte la compresser et vous en tenir à sa conclusion qui est que le réchauffement climatique porte atteinte aux éléments essentiels des écosystèmes et menace le développement des sociétés humaines, non pas immédiatement, mais dans un avenir dont la qualité dépend *absolument* d'une action présente.

Pour engager la Rté d'une personne publique, vous recherchez si sa faute constitue la cause adéquate du dommage et pas seulement l'une des conditions nécessaires à sa réalisation – causalité adéquate *versus* équivalence des conditions-, ce que le président Galmot traduisait ainsi s'agissant de votre office : « *il appartient au juge d'opérer un choix parmi toutes ces conditions nécessaires et de ne retenir comme causes que celles qui lui paraissent liées au dommage par un rapport privilégié* » (concl sur *Sieur Marais* n° 60.783, 14 octobre 1966 au R). Le pluriel utilisé était rendu par Rémi Decout-Paolini par la formule suivante : « *la causalité adéquate ne se réduit pas à la causalité unique et elle n'exclut pas le cumul de*

---

33 L'Etat doit, à ce titre, réaliser un bilan de ses émissions de GES, en application du 3° de l'article L 229-25 et R 229-47 du c envt et les requérantes nous disent qu'il ne le fait que partiellement et avec retard, mais sans faire de lien entre cela et un préjudice réparable.

34 Telles que nous les avons perçues dans les concl de S. Hoyneck (que je remercie vivement) sur l'arrêt préc. Egalement en ce sens, s'agissant des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat en raison de l'exposition à la pollution de l'air : TA de Grenoble, n° 1800067 du 24 novembre 2020, C+ ; TA de Lille, n° 1709919 9 janvier 2020, C+ ; TA de Lyon, n° 1800362, 26 septembre 2019 ; TA de Montreuil, n° 1802202, 25 juin 2019, C+.

*fautes* » (concl sur CE, n°342468, 9 novembre 2015, *SAS constructions de Normandie*, au R)<sup>35</sup>.

Si l'action de l'Etat entraine des émissions de GES, nous sommes tous des émetteurs de GES, personne physique, morale, privée ou publique : ces émissions correspondent aux différentes facettes de nos modes de vie, de production, de consommation. Un raisonnement –absurde– pourrait conduire à rechercher la condamnation de tous, de chacun d'entre nous, pour sa part d'émissions de GES, sa part –aussi infime soit-elle– de Rté dans les changements climatiques en cours en méconnaissance d'une obligation générale de lutte contre le réchauffement climatique qui incomberait à chacun. Dans un tel cas, le lien de causalité serait dissous et la faute de chaque émetteur ne pourrait conduire à l'engagement de la Rté d'aucun.

Mais l'Etat a un pouvoir particulier, proprement essentiel, d'orientation des comportements par son pouvoir de réglementation et l'ensemble des moyens de la puissance publique dont il dispose pour en assurer le respect. Le HCC, dans son dernier rapport, relevait que « *Dans le monde, les baisses d'émissions en 2020 [année COVID] sont encore largement incertaines, entre -4 et -7 %. Mais là encore elles ne sont pas durables et ont un coût social élevé. C'est une diminution qui reste faible alors que plus de la moitié de la population mondiale a été confinée : cela rappelle la limite de l'impact des seuls comportements individuels. Il faut aller plus loin en décarbonant les systèmes économiques et l'offre, notamment du transport.* ». C'est-à-dire que si les comportements personnels sont bien évidemment la cause d'émissions de GES, la modification structurelle de nos modes de vie est nécessaire pour arriver à une réduction durable des émissions de GES, ce qui ne peut se faire sans l'Etat, sans les Etats<sup>36</sup>. La trajectoire de réduction des émissions de GES et la SNBC sont les outils que l'Etat s'est donnés, à hauteur de ce qu'il reconnaît être en son pouvoir et s'engage à faire, pour diminuer les émissions de GES à partir du territoire français. Le non-respect de cette trajectoire est établi par le constat d'un surplus d'émissions annuelles de GES dans l'atmosphère, lequel surplus n'est pas émis par l'Etat mais par les personnes dont le comportement n'a pas changé faute de réglementation et de politiques publiques appropriées (*Comment cesser d'émettre des*

---

35 Cf sur la délicatesse de l'opération de sélection des causes adéquates, CE 18 décembre 2020, n° 437314, *Ministre du travail c/ M. Antoniotti*, au R, Concl contraires de V Villette : « Vous savez, sans qu'il soit besoin d'y revenir, que vous ne raisonnez pas en cette matière suivant la théorie de l'équivalence des conditions, en vertu de laquelle « *toutes les conditions nécessaires de la réalisation d'un dommage sont considérées comme en étant les causes* ». Vous privilégiez plutôt la théorie de la causalité adéquate qui subordonne la reconnaissance du lien de causalité à la condition que le dommage soit «objectivement la conséquence normale du fait incriminé». Pour simple qu'elle soit à énoncer, cette approche peut s'avérer délicate à manier en pratique : comme le relevaient les présidents Denoix de Saint marc et Dewost, en cette matière, vous êtes souvent amenés à vous laisser guider par votre intuition «pour isoler, parmi la multiplicité de faits qui précèdent la survenance d'un dommage, celui ou ceux qui doivent être retenus comme cause de ce dernier». Au prisme de cette grille d'analyse, l'hésitation est largement permise. Nous pensons pour notre part que vous pouvez, en l'espèce, admettre ce lien de causalité. »

36 C'est le sens des rapports du GIEC qui explique que, d'une part, « *Pour ne pas dépasser le seuil de réchauffement de 1,5°C, il faudrait réduire de 45% les émissions des GES par rapport à 2010 d'ici 2030 à l'échelle de la planète, et atteindre la neutralité carbone en 2050* » et que d'autre part, « *en l'absence de réduction substantielle des GES d'ici 2030, il sera impossible de limiter à 1.5 °C le niveau de réchauffement global* ». Le respect de ce seuil implique des « transitions rapides et de grandes envergures » dans différents domaines, impliquant des « réductions profondes » d'émissions de GES dans ces différents domaines : nrj, utilisation des terres, urbanisme, infrastructures, transports, bâtiments, systèmes industriels,... qui sont les différents secteurs dans lesquels les requérantes établissent que l'Etat n'est pas sur une trajectoire lui permettant de respecter ces différents objectifs sectoriels.

*GES en utilisant sa voiture pour aller travailler si le trajet domicile-travail n'est possible que par la route et que l'éventuelle utilisation d'un véhicule électrique est incompatible avec la distance parcourue et le maillage du territoire en borne de chargement ? Comment cesser d'émettre des GES en se chauffant si l'on est locataire d'un logement collectif mal isolé et dépendant d'un chauffage collectif au fioul ? Comment réduire son empreinte carbone de consommateur si l'offre de produits locaux en AB est insuffisante et/ou inaccessible au budget familial ? ...).* Ce surplus d'émissions de GES, rendu possible par l'abstention de l'Etat à mener des politiques volontaristes pour les réduire, voire à imposer des règles contraignantes pour les empêcher, participe à la modification en cours de la composition, et donc des fonctions de l'atmosphère ; il participe donc à l'aggravation du préjudice écologique. La carence de l'Etat est donc bien l'une des causes qui contient en elle le dommage dont les requérantes recherchent la réparation.

Le « *rapport au temps très particulier* » décrit par le RP devant la formation du CE défie les principes et modes de raisonnement traditionnels du JA en matière de RA : même si l'Etat atteint finalement l'objectif de neutralité carbone qu'il s'est fixé pour 2050, le non-respect du calendrier qu'il s'est donné pour le faire n'est pas neutre car tout retard sur celui-ci implique des émissions supplémentaires, qui viennent se cumuler avec les précédentes et aggraver le préjudice écologique. Dès lors que l'enjeu, tel qu'admis par l'ensemble des parties, n'est rien moins que « *l'avenir de la planète et de son habitabilité pour l'Homme dans la seconde moitié du XXIème siècle et au-delà* », il nous semble qu'il y a lieu d'y adapter les modes de raisonnement.

Un autre obstacle est que la participation de l'Etat français au préjudice écologique en cours pourrait apparaître insuffisante à l'engagement de sa Rté dans la réalisation d'un préjudice qui dépasse ses frontières et dont il est constant que la mobilisation de l'ensemble de ses moyens d'action ne permettrait pas de le contenir. Et ceci d'autant plus que la France n'est certainement pas le pays le moins vertueux du monde, ni même d'Europe, en la matière. Mais il nous semble, comme l'a relevé la cour suprême des Pays-Bas dans l'arrêt *Urgenda*, que « *chaque pays doit prendre sa part dans les efforts à fournir pour limiter le réchauffement climatique, sans pouvoir faire valoir que les émissions nationales seraient d'une ampleur relativement limitée et qu'une réduction de ses propres émissions n'auraient qu'un impact très limité à l'échelle globale* », chaque pays est responsable de réduire ses émissions de GES à proportion de sa part de responsabilité. Dès lors que nous raisonnons à l'échelle du territoire et de la Rté de la France, nous pensons que cette co-responsabilité ne dissous pas le lien de causalité entre le préjudice écologique et l'action du seul Etat français.

La carence de l'Etat à prendre les mesures propres à permettre de respecter la trajectoire qu'il s'est fixée a pour conséquence directe l'émission d'un surplus annuel de GES dans l'atmosphère à partir du territoire français. Ce surplus annuel contribue directement à l'aggravation du préjudice écologique en cours et met en évidence l'incompatibilité des politiques publiques qui ont été menées jusqu'alors avec la trajectoire qui doit conduire à la neutralité carbone de l'Etat français. Ce constat ne vient pas en contradiction avec l'arrêt ADD rendu par le CE, mais s'en fait plutôt l'écho : le CE a demandé à l'Etat de justifier que son refus de prendre, pour l'avenir, des mesures propres à infléchir la courbe des émissions de GES depuis la France est compatible avec la trajectoire de réduction des émissions de GES

qu'il a définie, laquelle implique à court terme une réduction jamais atteinte des émissions (cf concl S Hoyneck : « *Dans un contentieux tendant à ce que soient prises des mesures pour assurer le respect d'obligations, qui est essentiellement tourné vers l'avenir, l'absence de linéarité dans le passé ne peut vous influencer, si les retards intermédiaires ont pu être rattrapés* ») ; nous constatons, pour le passé, que la trajectoire n'a pas été respectée et a engendré un surplus d'émissions de GES.

Toutefois, la reconnaissance d'un lien de causalité entre la méconnaissance de la trajectoire carbone définie par l'Etat et l'aggravation du préjudice écologique en cours n'implique pas que l'Etat répare intégralement ce préjudice. Une « *personne publique dont la faute est l'une des causes du dommage n'est responsable de celui-ci qu'en proportion de l'influence que sa faute a eue dans la réalisation de ce dommage* » (cf pour un rappel récent : CE, 19 juillet 2017, *Commune de Saint-Philippe*, n° 393288, aux tables, avec les conclusions de L Marion).

L'insuffisance des politiques publiques destinées à réduire les émissions de GES n'est certainement pas propre à l'Etat français et si les émissions de GES à partir du territoire français ont leur part dans le préjudice écologique en cours, elles ne représentent qu'une part des émissions totales et qu'une part d'ailleurs de l'empreinte carbone de la France et des français. L'Etat s'engage sur une trajectoire et une stratégie dont il estime qu'elles sont propres à réduire les émissions de GES sur le territoire français conformément à la rté de l'Etat français dans ces changements, et conformément à ses capacités d'action ; du non-respect de cette trajectoire et de cette stratégie résulte un surplus annuel d'émissions de GES, qui se cumulent dans l'atmosphère et contribue au préjudice écologique en cours de réalisation. Sa Rté nous semble devoir être engagée... à la hauteur de ses engagements ; le préjudice en résultant nous semble devoir être réparé dans cette mesure.

II- Avant d'en venir aux modalités de cette réparation, nous devons encore vous entretenir du préjudice moral des associations requérantes, c'ad du préjudice personnel qu'elles estiment avoir subi en raison de la carence de l'Etat à établir une réglementation de lutte contre le changement climatique et, ensuite, de son insuffisante mise en œuvre.

L'indemnisation du préjudice moral d'associations de défense de l'environnement est admis de longue date lorsque l'action, ou l'inaction, de la personne publique a porté atteinte aux intérêts collectifs dont l'association s'est donné pour objet d'assurer la sauvegarde (cf CE, Section 25 janvier 1935, n° 27610, *Loubal et autres*, au R, s'agissant d'un syndicat de défense des intérêts d'un quartier, indemnisé à hauteur d'un euro symbolique en raison du dépôt d'ordures et immondices par la commune). En tant que personne morale, l'association doit démontrer que l'illégalité de l'action ou de l'inaction administrative fait obstacle à l'accomplissement de son objet statutaire (en ce sens, pour l'octroi d'un franc de dommages et intérêts à un syndicat en réparation du préjudice moral qu'a causé à l'ensemble des agents qu'il représente l'appel de l'administration aux services de salariés d'entreprises de travail temporaire pour effectuer le tri postal pendant une grève : CE Ass 18 janvier 1980 n° 07636 *Syndicat C.F.D.T. des Postes et télécommunications du Haut-Rhin*, au R, avec les concl de Mme Latournerie). Si elle a pu sembler moins lisible à la doctrine après les arrêts n° 310038 du 13 novembre 2009 *Asso agréée de pêche et de protection du milieu aquatique la sauvegarde de la Moine* et *Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS)* du 30 mars 2015, n°375144, tous deux aux tables du R (en ce sens : le comm critique de B Busson *L'action en réparation du préjudice moral subi par les associations de protection*

de l'environnement, AJDA 2015.1754), le fichage de ce dernier arrêt la rappelle pourtant : il appartient à l'association qui sollicite la réparation d'un préjudice, notamment moral, causé par les conséquences dommageables d'une illégalité fautive, de démontrer l'existence d'un préjudice direct et certain résultant, pour elle, de la faute commise par l'Etat. La circonstance qu'elle soit agréée pour la protection de l'environnement, au sens des dispositions de l'article L. 142-1 du code de l'environnement, ne l'en dispense pas<sup>37</sup>.

A. Lallet, dans ses conclusions sur l'arrêt n°407932, *Association Générations Mémoire Harkis et Bouflhal*, du 24 octobre 2019, souligne que la jurisprudence circonscrit le droit à réparation du préjudice moral d'une association « *au cas où l'accomplissement de son objet statutaire est directement et certainement entravé. Il semble –dit-il- qu'il faille à la fois une certaine spécificité matérielle voire géographique du but poursuivi, et une certaine antériorité et intensité de l'action de l'association, pour ne pas dire une certaine représentativité* ». C'est le sens de l'arrêt du 9 novembre 2018 n°411626 et 411632, *Préfet de Police et ville de Paris*, aux tables, qui juge que la CAA n'a pas commis d'ED en retenant que les carences du préfet de police et du maire de Paris qui n'ont pas su empêcher les troubles à l'ordre public dans un quartier ont porté directement atteinte, depuis sa création, à l'objet social de l'association requérante, qui s'est donné pour objet de protéger la sécurité et la tranquillité publiques de ce quartier, et condamne la ville de Paris à réparer le préjudice moral qui en résulte pour elle.

Les associations requérantes sollicitent la réparation du préjudice résultant de l'illégalité de la carence de l'Etat à édicter/mettre en œuvre les politiques publiques lui permettant d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES qu'il s'est fixés. C'est que ce n'est pas le surplus de GES résultant de cette carence qui est ici la cause des préjudices moraux allégués mais l'inaction de l'Etat qui les a causés. Et il nous semble que l'illégalité de la carence de l'Etat à mettre en œuvre les politiques publiques nécessaires à l'atteinte de ces objectifs de réduction des émissions de GES porte bien atteinte aux intérêts statutaires d'associations qui se sont donné pour but de lutter contre le réchauffement climatique et qui ont historiquement développé un certain nombre d'actions en ce sens.

Précisons qu'il nous semble théoriquement possible de reconnaître à une association le droit de rechercher la réparation d'un préjudice écologique, c'est-à-dire de lui reconnaître la qualité de porte-voix de la nature et de rejeter ses conclusions en réparation de son préjudice moral. Il s'agit, d'une part, d'apprécier la recevabilité d'une action de porte-voix et, d'autre part, le caractère direct et certain d'un préjudice personnel. D'ailleurs, vous savez qu'une association ayant IAA contre un AA en EP et obtenant son annulation contentieuse pourra échouer à démontrer ensuite le caractère personnel, direct et certain du préjudice moral résultant de l'illégalité de cet acte ; et son action indemnitaire sera rejetée. Il est finalement normal que l'état se resserre. Pour autant, il serait plus lisible, dès lors que ces associations se voient reconnaître une qualité pour tenir le rôle de porte-voix de la nature en raison de l'objet même de leur action, que vous les regardiez comme ayant personnellement souffert de ce dommage, ce qui induit peut-être une appréciation un peu plus souple –d'ores et déjà admise par les juges du fond (cf : pour un exemple particulièrement topique : CAA de Nantes, 1/12/2009 n°07NT03775, préjudice moral de

---

<sup>37</sup> Et comme le souligne XdL dans ses concl sur l'arrêt *ASPAS*, contrairement à son fichage, l'arrêt *Asso agréée de pêche et de protection du milieu aquatique la sauvegarde de la Moine* ne semble pas concerner le préjudice moral de l'association mais le préjudice matériel qu'elle soutenait avoir subi et, en creux, le préjudice écologique, alors non réparable dvt le JA.

l'asso de protection des eaux résultant de la carence de l'Etat à faire respecter la législation permettant de lutter contre les algues vertes).

Ces précisions faites, nous vous proposons de rejeter les conclusions tendant à l'indemnisation de son préjudice moral par l'association NAAT dès lors que son action est récente, principalement juridique et contentieuse, et qu'elle ne justifie pas suffisamment, au titre de la période de carence fautive constatée, d'actions concrètes orientées vers la réduction des émissions de GES.

L'adaptation des territoires aux effets du réchauffement climatique constitue l'un des moyens d'action de l'association OXFAM qui indique avoir utilisé ses moyens humains et financiers pour des missions de plaidoyer auprès des instances politiques afin d'obtenir des chgts en matière politique climatique, des campagnes et travaux de recherche, des actions d'information et de mobilisation de la sté civile (cf supra sur le préjudice écologique). Avec hésitation, il nous semble que vous pourrez surmonter l'obstacle résultant de l'absence de « priorité environnemental » de son objet statutaire en raison de ce que la lutte contre le réchauffement climatique est recherchée, par l'Etat lui-même, non pas seulement pour la protection de l'atmosphère en elle-même et des différents éléments des écosystèmes, mais pour la protection de leurs fonctions essentielles au développement des stés humaines. De la même manière, l'association ne recherche pas tant la protection de l'environnement que de ses fonctions pour l'homme. Dans cette mesure, la carence fautive de l'Etat à élaborer une réglementation suffisante pour atténuer les effets du changement climatique vient contredire les actions qu'elle mène dans ce sens.

S'agissant de la FNH et de GPF, elles justifient historiquement d'actions concrètes de sensibilisation et de lutte contre le réchauffement climatique (cf supra). Dès lors, le non-respect par l'Etat de ses objectifs en la matière nous semblent leur causer un préjudice moral direct et certain.

#### Et nous en venons à la réparation.

Si vous nous suivez, vous pourrez accorder 1€ symbolique, conformément à leurs demandes, en réparation de leur préjudice moral aux associations GPF, la FNH et Oxfam et rejeter les conclusions en ce sens de NAAT.

S'agissant de la réparation du préjudice écologique, l'article 1249 du code civil dispose qu'elle s'effectue par priorité en nature. S'agissant d'un préjudice non personnel, il nous semble exclu d'accorder, à titre principal, une quelconque somme d'argent au porte-voix de la nature et nous vous invitons donc à reprendre si ce n'est la lettre, tout au moins le principe qui sous-tend ces dispositions. Le 2<sup>ème</sup> alinea de l'article 1249 cciv poursuit en précisant qu' « *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.* »<sup>38</sup> Cette possibilité, subsidiaire, d'accorder des DI affectés à la réparation de

---

38 Cette dernière précision ne nous semble pas s'opposer à l'application de ces dispositions du code civil. La solution dégagée par l'arrêt n° 428409 du 10 juillet 2020 *Association Les amis de la Terre France et autres*, au R, avec les concl de S Hoynck, pourrait en tant que de besoin être transposée : « l'astreinte ayant pour finalité de contraindre la personne morale de droit public ou l'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à exécuter les obligations qui lui ont été assignées par une décision de justice, ces dispositions ne trouvent

l'environnement, est conditionnée par l'impossibilité de réparer ou l'insuffisance de la réparation. L'aggravation du préjudice écologique imputable à l'Etat résultant d'une insuffisance des mesures prises pour respecter la trajectoire de réduction des émissions de GES, sa réparation pourrait résulter de la correction de la trajectoire de réduction des émissions de GES pour tenir compte du surplus de gaz à effet de serre émis par la France en contrariété avec cette trajectoire (ce que vous demandent également les requérantes). Aussi, les conclusions tendant à la réparation du préjudice écologique à hauteur de la somme, même symbolique, d'1 €, nous semblent devoir être rejetées faute de toute démonstration de l'impossibilité pour l'Etat de réparer le préjudice en nature, à hauteur de la méconnaissance de ses engagements et dès lors que la loi donne la priorité à ce mode de réparation du préjudice écologique.

Les requérantes vous demandent ensuite d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de faire cesser le préjudice écologique : cette mesure de réparation formulée de manière aussi générale et déconnectée de la responsabilité propre de l'Etat français dans le réchauffement climatique en cours et des moyens à sa disposition ne pourra qu'être rejetée.

Elles vous demandent encore d'enjoindre à l'Etat de mettre un terme à l'ensemble de ses manquements à ses obligations – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets en prenant 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.

Dès lors que nous vous proposons d'écarter toute faute de l'Etat quant à la définition de ses objectifs de réduction d'émission de GES au regard de sa Rte particulière et de ses capacités propres, nous vous invitons à rejeter ces demandes.

Les requérantes vous demandent enfin d'enjoindre à l'Etat 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, en tenant compte du surplus d'émissions de GES, mais également en matière de développement des énergies renouvelables et d'augmentation de l'efficacité énergétique, conclusions dont n'est pas saisi le CE. Dès lors que l'objectif de réduction des émissions de GES se décline à travers plusieurs politiques publiques sectorielles dont aucune ne suffit à atteindre l'objectif global et que le non-respect d'un objectif sectoriel ne peut à lui seul impliquer le non-respect de la trajectoire de réduction des émissions de GES, l'injonction de prendre toutes mesures permettant de justifier du respect de cette trajectoire englobe, de notre

---

pas à s'appliquer lorsque l'Etat est débiteur de l'astreinte en cause. Dans ce dernier cas, lorsque cela apparaît nécessaire à l'exécution effective de la décision juridictionnelle, la juridiction peut, même d'office, après avoir recueilli sur ce point les observations des parties ainsi que de la ou des personnes morales concernées, décider d'affecter cette fraction à une personne morale de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'Etat et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige ou à une personne morale de droit privé, à but non lucratif, menant, conformément à ses statuts, des actions d'intérêt général également en lien avec cet objet. »



point de vue, celle d'activer les différents leviers destinés à permettre, notamment, le respect de cette trajectoire.

S'agissant du respect pour l'avenir des obligations que l'Etat s'est données en matière de réduction des émissions de GES, objet du contentieux initié par la commune de Grande-Synthe et pendant devant le CE :

L'article 1252 du code civil dispose qu' « *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.* ». L'esprit de ces dispositions nous semble rejoindre les évolutions récentes de votre office de juge de la responsabilité extracontractuelle, qui vous permet, au stade de la réparation du préjudice, « d'intervenir sur la cause du dommage pour le faire cesser ou en diminuer les effets » dans les conditions fixées par l'arrêt de Section du 6 décembre 2019, n° 417167, *Syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill*, au R, avec les concl de G Pélissier. Lorsque vous statuez sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et que vous constatez que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle vous vous prononcez, vous pouvez, en vertu de vos pouvoirs de pleine juridiction et lorsque vous êtes saisis de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets (CE, 18 mars 2019, *Commune de Chambéry*, n° 411462, aux tables du R).

A l'heure actuelle, l'Etat ne justifie pas de ce que les mesures qu'il a adoptées lui permettront de respecter la trajectoire de réduction des émissions de GES qu'il s'est fixée et donc de ne pas aggraver, à due proportion de sa rté et de ses engagements, le préjudice écologique en cours de réalisation.

Vous avez sollicité le 29 octobre 2020, les observations de chacun des ministres concernés sur les demandes d'injonction formulées par les requérantes, sans rouvrir l'instruction. Le délai d'un mois imparti pour produire ces observations n'a pas été respecté et ce n'est que le 8 janvier dernier que la ministre de la transition écologique a produit ses observations sur ce point et, le 11 janvier, le ministre de l'agriculture. Afin de soumettre ses observations au contradictoire et dans l'attente des éléments de réponse qui seront apportés au CE en exécution de son ADD au plus tard à la fin du mois de février prochain<sup>39</sup>, nous vous invitons à surseoir à statuer sur les conclusions à fin d'injonction de l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour respecter ses obligations.

---

<sup>39</sup> « Par suite, il ne peut être statué sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation du refus implicite de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national en l'état du dossier, ce dernier ne faisant notamment pas ressortir les éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret du 21 avril 2020 permettant d'atteindre l'objectif de réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre produites par la France fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. Il y a donc lieu d'ordonner un supplément d'instruction tendant à la production de ces éléments dans un délai de trois mois. »

**PCMNC :****\*Requête NAAT :**

1°) Rejet au fond des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice moral : absence de préjudice moral de l'association requérante eu égard à son caractère récent et à la faiblesse de ses actions de lutte contre le réchauffement climatique pendant la période pour laquelle la carence de l'Etat est constatée.

2°) Irrecevabilité de l'action en réparation du préjudice écologique eu égard à la création récente de l'association et à la nature principalement contentieuse des actions développées.

3°) Irrecevabilité, par voie de conséquence, des différentes interventions.

**\*Requêtes Oxfam, GPF, FNH :**

1°) non-admission de l'intervention de l'association « Initiatives pour le climat et l'énergie » au soutien des conclusions de l'Etat

2°) non-admission des interventions des associations Fondation Abbé Pierre et Fédération nationale de l'agriculture biologique au soutien des requêtes des 3 associations

3°) condamnation de l'Etat à verser 1€ aux 3 associations en réparation de leur préjudice moral résultant de sa carence fautive à n'avoir pas pris toutes les mesures nécessaires pour respecter la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre depuis le territoire français qu'il a lui-même établie comme étant de nature à lui permettre de remplir tant ses objectifs nationaux en la matière que ses engagements internationaux.

4°) rejet des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice écologique faute de démonstration de l'impossibilité de réparer ce préjudice en tenant compte, pour l'avenir, du surplus des émissions de GES résultant de la méconnaissance de la trajectoire de réduction des émissions de GES et conformément au principe d'une réparation « par priorité en nature »

5°) sursis à statuer sur les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'Etat de prendre différentes mesures pour faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et atteindre ses objectifs en matière de réduction des émissions de GES.

6°) rejet du surplus des conclusions à fin d'injonction.