

CONSEIL D'ÉTAT

Section du contentieux

Recours en excès de pouvoir

POUR :

Notre Affaire à Tous, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, agréée pour la protection de l'environnement, dont le siège social est situé 40, cité des Fleurs à Paris (75017), enregistrée au répertoire des associations sous le numéro W751230397, représentée par madame Clotilde Bato, sa présidente régulièrement habilitée en vertu de l'article 11 des statuts de l'association (**pièces n°s 1 à 3**)

Ayant pour avocat :

régulièrement mandaté (**pièce n° 4**)

CONTRE :

les décisions du 11 novembre 2024 par lesquelles le Premier ministre, le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, la ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités, la ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, le ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le ministre délégué chargé des Comptes publics, ont implicitement refusé de :

1) Prendre toutes mesures utiles pour :

- **Élaborer et fixer de manière cohérente et appropriée, en se fondant sur les meilleures données disponibles, une trajectoire de diminution des émissions brutes et nettes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national qui respecte les engagements et obligations de la France, fondée sur le droit international, européen**

et national, tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme aux paragraphes 544 et suivant de l'arrêt *KlimaSeniorinnen*, et qui corresponde notamment au respect :

- à titre principal, d'une limitation du réchauffement climatique mondial à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, en tenant compte de l'affaiblissement des puits de carbone, et du principe d'une contribution équitable de l'ensemble des États à l'objectif mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre, selon leurs responsabilités communes mais différenciées en fonction de leur participation aux émissions acquises et de leurs capacités et moyens à les réduire à l'avenir au regard de leur niveau de développement économique et social. Pour ce faire, il est notamment nécessaire de fixer des objectifs intermédiaires de réduction des émissions, en particulier pour 2030, 2040 et 2050 ;
- à titre subsidiaire, de la trajectoire de diminution des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte des obligations européennes de la France (cf. Règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat ») et autres textes relatifs à la mise en œuvre dudit cadre). Pour ce faire, il est notamment nécessaire de fixer des objectifs intermédiaires de réduction des émissions en particulier pour 2030, 2040 et 2050.
- **Élaborer et fixer de manière cohérente et appropriée une trajectoire des émissions de gaz à effet de serre extraterritoriales de la France**, de manière à respecter les engagements consentis par la France aux niveaux international, européen et national.
- **Mettre en œuvre et respecter les obligations et trajectoires susmentionnées**, y compris sur le secteur UTCATF ; et démontrer avoir pris toutes les mesures utiles en ce sens.

2) Abroger le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie et prendre un nouveau décret.

3) Abroger le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone et prendre un nouveau décret.

4) Retirer le Plan national intégré énergie-climat tel que mis à jour en juin 2024 et communiqué à la Commission européenne, puis prendre et communiquer à la Commission européenne un nouveau plan.

(pièces n°s 5 à 10)

EN PRÉSENCE DE : Monsieur le Premier ministre

Madame la Ministre de la Transition écologique, de la Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche

Monsieur le Ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation

Madame la Ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;

Monsieur le Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

Madame la Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire

Madame la Ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	4
Résumé	6
Faits et procédure	10
Discussion.....	12
I. Sur la recevabilité de la requête.....	12
A. Sur l'intérêt à agir de l'association Notre affaire à tous.....	12
B. Sur la capacité à agir de l'association Notre affaire à tous.....	14
C. Sur le mandat spécial	14
II. Sur l'illégalité du refus de prendre toutes mesures utiles	16
A. Sur l'obligation pour l'État de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions nettes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les engagements consentis par la France au niveau international, européen et national (horizons 2030, 2040 et 2050)	16
1. En droit, sur l'étendue de l'obligation de vigilance climatique de l'État de faire sa part	16
2. En l'espèce, sur la méconnaissance par l'État des obligations qui s'imposent à la France	26
3. En conclusion.....	35
B. Sur l'obligation pour l'État de prendre toutes mesures utiles permettant d'encadrer juridiquement les émissions extraterritoriales de la France.....	36
1. En droit, concernant l'obligation d'encadrer juridiquement les émissions extraterritoriales.....	36
2. En l'espèce, sur l'insuffisance du cadre et des mesures actuels	37
C. Sur l'obligation pour l'État de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions nettes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter le droit de l'Union européenne (horizon 2030)	39
1. En droit, les objectifs contraignants de l'Union européenne applicables aux États membres.....	39
➤ Objectif contraignant pour la France en 2030 fixé par le règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 sur la répartition de l'effort (transport routier et transport maritime intérieur, bâtiment, agriculture, déchets et petites industries)	41

➤ Objectif contraignant pour la France en 2030 fixé par le règlement (UE) 2018/841 du 30 mai 2018 sur l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF).....	44
2. En l'espèce, la trajectoire actuelle de réduction des émissions nettes de GES n'est pas compatible avec les objectifs fixés, pour 2030, par le règlement (UE) 2018/842 sur la répartition de l'effort et par le règlement (UE) 2018/841 UTCATF	47
III. Sur l'illégalité des refus d'abroger les décrets relatifs à la PPE et la SNBC.....	50
IV. Sur l'illégalité du plan national intégré énergie climat modifié de la France	53
À titre liminaire, sur la nature du PNIEC.....	53
A. Sur l'illégalité externe du PNIEC.....	56
1. Sur le vice de forme tenant à l'absence de signature du PNIEC.....	56
2. Sur le vice de forme tenant à l'absence de contreseing du PNIEC par les ministres chargés de son exécution	56
3. Sur le vice de procédure tenant à l'absence de consultation du public.....	58
B. Sur l'illégalité interne du PNIEC.....	59
1. Sur la méconnaissance par le PNIEC des obligations conventionnelles de la France	59
2. Sur la méconnaissance par le PNIEC des obligations de la France résultant du droit de l'Union européenne	59
V. Sur l'injonction et l'astreinte	61
VI. Sur les frais de justice	62
Par ces motifs	63
Bordereau des pièces	65

RÉSUMÉ

La demande présentée par l'association requérante vise à obtenir (i) une mise en conformité des objectifs de réduction des émissions nettes de GES avec les obligations générales et supralégislatives de « vigilance climatique », issues du droit international, du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, du droit de l'Union européenne et du droit national et (ii) la mise en œuvre des mesures permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES afin d'assurer sa compatibilité avec lesdits objectifs.

1. Illégalité du refus de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions nettes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les engagements consentis par la France au niveau international, européen et national (horizons 2030, 2040 et 2050)

1.1. Il existe en droit français et en droit international une obligation de vigilance climatique obligeant l'État à faire sa part pour limiter le réchauffement à 1,5 °C. Par un arrêt du 9 avril 2024, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a confirmé cette obligation avec force. Elle a notamment jugé, dans l'affaire *KlimaSeniorinnen*, que le devoir primordial de l'État est d'adopter, et d'appliquer concrètement, une réglementation et des mesures aptes à atténuer les effets actuels et futurs, potentiellement irréversibles, du changement climatique. Elle a ajouté que, conformément aux engagements internationaux pris par les États membres, spécifiquement au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatique (CCNUCC) et de l'accord de Paris sur le climat, et eu égard aux informations scientifiques incontestables fournies, en particulier, par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les États doivent instaurer un cadre juridique et adopter les mesures nécessaires pour prévenir une augmentation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère terrestre et une élévation de la température moyenne de la planète à des niveaux qui pourraient avoir des répercussions graves et irréversibles sur les droits fondamentaux protégés par l'article 8 de la Conv. EDH. Au regard des enjeux actuels, et du consensus en la matière, la Cour a précisé qu'il est nécessaire de tout faire pour limiter le réchauffement à 1,5 °C (CEDH, Grande Chambre, 9 avr. 2024, n° 53600/20, § 442 à 444 et § 558)¹.

Autrement dit, en application de l'article 8 de la Conv. EDH, la France doit adopter un cadre juridique en matière climatique aligné sur l'objectif de limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C, en tenant compte des critères d'équité, du principe des responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités propres.

1.2. En pratique, la notion de budget carbone mondial repose sur la quantité maximale de gaz à effet de serre (GES) que l'humanité peut encore émettre pour limiter le réchauffement global à un certain niveau de la température ; l'accord de Paris fixant les objectifs de contenir

¹ L'arrêt est disponible sur la base de données HUDOC de la CEDH :
[https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-233258%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-233258%22]}).

« l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques ». Ce budget, estimé par les scientifiques, doit être réparti selon l'accord de Paris entre les États en fonction de critères d'équité, du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives de chaque État. Cette répartition aboutit à un budget carbone national, déterminant la quantité d'émissions autorisée pour chaque État sur les prochaines décennies.

De nombreuses études ont réalisé cet exercice de répartition, y compris un organisme officiel chargé de conseiller l'Union européenne. Le rapport du European Scientific Advisory Board on Climate Change (équivalent du Haut conseil pour le climat à l'échelon de l'Union) a évalué l'équité de la contribution de l'Union européenne en fonction de différents critères et conclut que selon la plupart d'entre eux (prise en compte des émissions historiques depuis 1990 ; capacité économique), l'Union européenne a déjà épousé sa part équitable du budget mondial des émissions. Une étude réalisée pour la France, selon une méthodologie similaire, conclut également en ce sens.

Par voie de conséquence, les objectifs de réduction des émissions de GES français, et la trajectoire de réduction des émissions mise en œuvre pour y parvenir, sont inconvénients, et, plus généralement, incompatibles avec les obligations de vigilance climatique.

Enfin, alors que la CEDH impose de fixer des objectifs et trajectoires intermédiaires de réduction des émissions de GES, le cadre juridique ne fixe aucun objectif à l'horizon 2040.

En définitive, le refus de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions nettes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les engagements consentis par la France au niveau international et européen (horizons 2030, 2040 et 2050), est illégal.

➤ **2. Illégalité du refus de prendre toutes mesures utiles permettant d'encadrer juridiquement les émissions extraterritoriales de la France**

La CEDH et d'autres organes onusiens chargés de la protection des droits humains ont considéré que les obligations de réduction des émissions de GES définies dans l'affaire *KlimaSeniorinnen* s'appliquent également aux émissions extraterritoriales.

En l'absence de cadre juridique contraignant et exhaustif en la matière, le refus de prendre toutes mesures utiles pour les encadrer est tout autant illégal.

3. Illégalité du refus de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions nettes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter le droit de l'Union européenne (horizon 2030)

3.1. Méconnaissance du règlement sur la répartition de l'effort (transport routier et transport maritime intérieur, bâtiment, agriculture, déchets et petites industries)

L'article 4 et l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 modifié par le règlement (UE) 2023/857 du 19 avril 2023 assignent à la France un nouvel objectif de réduction des émissions de GES de - 47,5 % pour 2030 par rapport à 2005, contre - 37 % auparavant.

Le Conseil d'État a déjà jugé que la trajectoire actuelle de réduction des émissions de GES n'est pas compatible avec les objectifs fixés, à l'horizon 2030, par le règlement (UE) 2018/842 dans sa version initiale (CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande Synthe et al.*, n° 467982, au Recueil).

Par suite, le refus de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter le règlement (UE) 2018/842 modifié, est illégal.

3.2. Méconnaissance du règlement UTCATF

L'article 4 et l'annexe II bis du règlement (UE) 2018/841 du 30 mai 2018 modifié par le règlement (UE) 2023/839 du 19 avril 2023 assignent à la France un objectif d'absorption des émissions de GES dans le secteur UTCATF de -34,046 MtCO₂eq pour 2030.

Le PNIEC mis à jour en juin 2024 admet qu'en l'état des mesures actuelles, cet objectif ne pourra pas être atteint et il fixe un objectif inférieur de - 31 MtCO₂eq pour 2030.

Par suite, le refus de prendre toutes mesures utiles permettant de redresser la courbe des absorptions dans le secteur UTCATF et d'infléchir la courbe des émissions dans ce même secteur, c'est-à-dire de renforcer les puits de carbone, de manière à respecter le règlement (UE) 2018/841 modifié, est illégal.

4. Illégalité du refus d'abroger les décrets relatifs à la PPE et à la SNBC

La Programmation pluriannuelle de l'énergie adoptée par le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 et la Stratégie nationale bas-carbone adoptée par le décret n° 2020-457 du même jour ont été adoptées pour mettre en œuvre des politiques publiques répondant à l'objectif de réduction des émissions de GES de 40 % en 2030 par rapport à 1990.

Compte tenu, d'une part, que cet objectif est inconventionnel, et d'autre part, que les mesures actuelles ne permettent pas d'atteindre cet objectif, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État dans le cadre du recours en exécution de l'affaire *Commune de Grande-Synthe et al.* (CE, 10 mai 2023, n° 467982), les deux décrets adoptant ces documents de programmation doivent, par voie de conséquence, être abrogés.

5. Illégalité du refus de retirer le PNIEC mis à jour en juin 2024

Le plan national intégré énergie climat (PNIEC) de la France, mis à jour en juin 2024, et transmis à la Commission européenne en juillet 2024, est fondé sur trois documents nationaux de programmation et de gouvernance sur l'énergie et le climat : la PPE, la SNBC et le PNACC.

Ce plan, dont l'adoption et la mise à jour sont obligatoires en application du règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018, est notamment entaché des illégalités suivantes :

- Absence de consultation du public en méconnaissance des articles 10 et 14 dudit règlement ;
- Méconnaissance de l'article 8 de la Conv. EDH au motif que le plan fixe un objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030 qui n'est pas compatible avec l'objectif de contenir l'élévation de la température moyenne planétaire en deçà d'1,5 °C ;
- Méconnaissance du règlement (UE) 2018/841 du 30 mai 2018 modifié par le règlement (UE) 2023/839 du 19 avril 2023 au motif que l'objectif de réduction des émissions nettes de GES dans le secteur UTCATF, pour l'année 2030, est fixé par le PNIEC à - 31 MtCO₂eq alors que le règlement impose une valeur minimale de -34,046 MtCO₂eq.

6. Sur l'injonction et l'astreinte

L'annulation des refus querellés implique qu'il soit enjoint à l'État de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions nettes de GES afin d'assurer sa compatibilité avec :

- à titre principal, un objectif de réduction des émissions des GES cohérent avec les engagements et obligations de la France issus du droit international et européen tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme aux paragraphes 544 et suivants de l'arrêt *KlimaSeniorinnen* ;
- à titre subsidiaire, l'objectif fixé à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 modifié par le règlement (UE) 2023/857 du 19 avril 2023 et l'objectif fixé à l'annexe II bis du règlement (UE) 2018/841 du 30 mai 2018 modifié par le règlement (UE) 2023/839 du 19 avril 2023.

Par voie de conséquence, il sera également enjoint à l'État d'élaborer une programmation pluriannuelle de l'énergie, une stratégie nationale bas-carbone et un PNIEC conformes avec les objectifs précités.

Compte tenu de l'effort encore nécessaire à l'atteinte de ces objectifs et de la responsabilité historique de la France en matière climatique, il y a lieu d'assortir l'injonction prononcée d'une astreinte.

* * *

*

FAITS ET PROCÉDURE

La demande présentée par l'association requérante vise à obtenir (i) une mise en conformité des objectifs de réduction des émissions nettes de GES compatible avec les obligations générales et supra-législatives de « vigilance climatique », issues du droit international, du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, du droit de l'Union européenne et du droit national et (ii) la mise en œuvre des mesures permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES afin d'assurer sa compatibilité avec lesdits objectifs.

*

Dans son rapport annuel publié en juin 2024, le Haut Conseil pour le climat a relevé que « *le retard de plus d'un an dans la publication des documents cadres relatifs à l'énergie et au climat entraîne des dérives de calendrier et un manque de clarté et d'appropriation des objectifs à horizon 2030* » (**pièce n° 11 – HCC Rapport annuel 2024**, p. 6).

Constatant que « *ni la loi de programmation énergie et climat, ni la Stratégie française énergie et climat, ni la 3^e Stratégie nationale bas carbone, ni le 3^e Plan national d'adaptation au changement climatique, ni la 3^e Programmation pluriannuelle de l'énergie n'ont été formellement adoptés, en dépit des obligations législatives* », le Haut Conseil pour le Climat a exprimé sa « *vive préoccupation sur ces délais qui fragilisent la crédibilité de la politique climatique de la France* » (**pièce n° 11 – HCC Rapport annuel 2024**, p. 6).

Malgré l'absence de finalisation de ces documents, l'État a tout de même, en juillet 2024, publié et transmis à la Commission européenne un PNIEC mis à jour :

- fixant de nouveaux objectifs insuffisants et sur la base d'hypothèses incomplètes ;
- sans mettre en œuvre la procédure de consultation du public.

C'est dans ce contexte que l'association Notre affaire à Tous a demandé, par des courriers du 11 septembre 2024, au Premier ministre, au ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, à la ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités, à la ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, au ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, au ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le ministre délégué chargé des Comptes publics, de :

1. **Prendre toutes mesures utiles pour :**

- **Élaborer et fixer de manière cohérente et appropriée, en se fondant sur les meilleures données disponibles, une trajectoire de diminution des émissions brutes et nettes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national qui respecte les engagements et obligations de la France, fondée sur le droit international, européen et national, tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme aux paragraphes 544 et suivant de l'arrêt *KlimaSeniorinnen*, et qui corresponde notamment au respect :**

- i. à titre principal, d'une limitation du réchauffement climatique mondial à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, en tenant compte de l'affaiblissement des puits de carbone, et du principe d'une contribution équitable de l'ensemble des États à l'objectif mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre, selon leurs responsabilités communes mais différencierées en fonction de leur participation aux émissions acquises et de leurs capacités et moyens à les réduire à l'avenir au regard de leur niveau de développement économique et social. Pour ce faire, il est notamment nécessaire de fixer des objectifs intermédiaires de réduction des émissions, en particulier pour 2030, 2040 et 2050.
 - ii. à titre subsidiaire, de la trajectoire de diminution des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte des obligations européennes de la France (cf. Règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre 24 / 25 requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat ») et autres textes relatifs à la mise en œuvre dudit cadre). Pour ce faire, il est notamment nécessaire de fixer des objectifs intermédiaires de réduction des émissions en particulier pour 2030, 2040 et 2050.
- **Élaborer et fixer de manière cohérente et appropriée une trajectoire des émissions de gaz à effet de serre extraterritoriales de la France**, de manière à respecter les engagements consentis par la France aux niveaux international, européen et national.
 - **Mettre en œuvre et respecter les obligations et trajectoires susmentionnées**, y compris sur le secteur UTCATF ; et démontrer avoir pris toutes les mesures utiles en ce sens.
2. **Abroger** le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie et prendre un nouveau décret
 3. **Abroger** le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone et prendre un nouveau décret
 4. **Retirer** le Plan national intégré énergie-climat tel que mis à jour en juin 2024 et communiqué à la Commission européenne, puis prendre et communiquer à la Commission européenne un nouveau plan.

pièce n° 5 – Demandes préalables et recours gracieux

Le silence gardé par les autorités compétentes sur ces demandes a fait naître, le 11 novembre 2024, des décisions implicites de refus.

Ce sont les décisions dont l'association requérante sollicite l'annulation.

DISCUSSION

I. Sur la recevabilité de la requête

A. Sur l'intérêt à agir de l'association **Notre affaire à tous**

L'association **Notre affaire à tous** justifie d'un intérêt à obtenir l'annulation des décisions querellées.

En droit, l'article L. 142-1 du code de l'environnement instaure, au bénéfice des associations agréées de protection de l'environnement, une présomption d'intérêt à agir :

« Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. »

Par ailleurs, et indépendamment de l'agrément, l'intérêt pour agir des associations s'apprécie au regard de leur objet statutaire et de l'étendue géographique de leur action (CE, 21 nov. 2012, n° 352368).

En l'espèce, depuis le 18 avril 2022, l'association **Notre affaire à Tous** est une association agréée pour la protection de l'environnement².

Aux termes de l'article 2 de ses statuts, l'association a pour objet :

« - la **protection de la nature et la défense de l'environnement** et d'un urbanisme harmonieux ; de lutter contre les pollutions et les nuisances ;

- (...)

- de **défendre l'intérêt collectif** ainsi que les intérêts particuliers de ses membres, notamment **en matière de droit à un environnement sain et de droits fondamentaux** ;

- (...)

- de fournir des supports et des contenus scientifiques, accessibles à tou-tes, **pour informer la société civile sur le changement climatique, l'inaction climatique**, leurs conséquences sur la santé de l'être humain et ses conditions de vie ainsi que des moyens d'actions juridiques et de plaidoyer envisageables pour remédier à cette situation.

Pour mener à bien son objet, "Notre affaire à tous" mettra en œuvre toute action nécessaire, en particulier, en :

- sensibilisant le grand public sur les enjeux liés à la **protection du climat et des générations présentes et à venir** au travers de l'organisation de manifestations de toute nature, et par l'animation de **formations sur le changement climatique, l'inaction**

² Arrêté du 11 mai 2023 portant publication de la liste des associations agréées au titre de la protection de l'environnement dans le cadre national (NOR : TREK2300611A).

climatique et ses conséquences sur l'humain, l'environnement et la biodiversité, ainsi que sur les droits de la nature ;

- (...)

- **utilisant tous les moyens judiciaires existants**, en France et dans le monde, notamment par constitution de partie civile, **devant les juridictions** nationales ou internationales, civiles, **administratives** ou pénales, que ce soit par voie d'action ou par voie d'intervention. L'association pourra notamment initier des actions de groupe pour défendre les intérêts de ses membres, des usager-e-s, consommateurs, citoyens et contribuables dans tous les domaines. »

pièce n° 1 – Statuts de l'association Notre Affaire à Tous (sept. 2023)

pièce n° 2 – Déclaration en préfecture de la modification des statuts (nov. 2023)

Dans le cadre de son activité, l'association requérante engage diverses actions, notamment aux fins de :

- renforcer la justice climatique par le droit ;
- faire connaître les droits environnementaux et les inégalités climatiques ;
- sensibiliser et former tous les publics à la justice climatique ;
- construire un réseau engagé pour la justice sociale et climatique.

pièce n° 3 – Rapport d'activité 2023

Il résulte de ce qui précède que le présent litige, qui vise notamment à obtenir la mise en œuvre par l'État de toutes mesures utiles aux fins d'assurer une trajectoire de réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre à un niveau compatible avec les exigences issues des traités internationaux et du droit de l'Union européenne, est en rapport direct avec l'objet social de l'association qui œuvre en matière climatique.

Par ailleurs, dans le cadre du recours de l'Affaire du siècle, l'association requérante été admise à présenter des conclusions en réparation du préjudice écologique, et ce alors qu'elle ne disposait pas encore d'un agrément :

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

TA Paris, 3 fevr. 2021, n^os 1904967, 1904968, 1904972, 1904976, cons. 13

À cet égard, il faut souligner que la recevabilité d'une demande présentée par une association environnementale dans le cadre d'un recours en responsabilité est appréciée plus strictement par le juge administratif que dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir.

Enfin, son intérêt à intervenir au soutien de la commune de Grande-Synthe a été admis dans le cadre du recours éponyme :

« 6. En second lieu, les associations Oxfam France, Greenpeace France et Notre Affaire A Tous, et la Fondation pour la Nature et l'Homme, **qui ont notamment pour objet de lutter contre les atteintes anthropiques à l'environnement dont l'une des manifestations réside dans la contribution au phénomène du changement climatique**, justifient également d'un intérêt suffisant à intervenir au soutien de la demande d'annulation des décisions attaquées. »

CE, 19 nov. 2020, *Commune de Grande Synthe et a.*, n° 427301, au Recueil

En définitive, l'association Notre affaire à Tous justifie d'un intérêt à demander l'annulation des décisions de refus querellées.

B. Sur la capacité à agir de l'association **Notre affaire à tous**

En droit, le Conseil d'État a jugé qu'en l'absence, dans les statuts d'une association, de stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter en justice cette association (CE, 16 févr. 2001, *Association pour l'égalité aux concours et examens*, n° 221622, au Recueil).

En l'espèce, l'article 11 des statuts en vigueur, relatif au bureau, prévoit expressément que la présidente de l'association « *peut ester en justice au nom de l'association, tant en demande qu'en défense, afin d'engager toutes actions relatives à l'objet de l'association ou de préserver ses intérêts devant toute juridiction* » (**pièce n° 1**).

À défaut d'une autre stipulation, dans ces statuts, réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, la présidente a capacité pour introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État.

Par suite, l'association requérante est régulièrement représentée par sa présidente, madame Clothilde Bato.

C. Sur le mandat spécial

En droit, il résulte des dispositions des articles R. 432-1 et R. 432-2 du code de justice administrative qu'en matière de recours pour excès de pouvoir contre les actes des diverses autorités administratives, à défaut pour le requérant d'avoir recours aux services d'un avocat aux Conseils, la requête doit être signée par la partie intéressée ou son mandataire.

Par conséquent, dans une matière dispensée de l'obligation du ministère d'avocat aux Conseils, une requête peut être présentée par un avocat au barreau à la condition que ce dernier justifie d'un mandat spécial l'habilitant à agir au nom du requérant (CE, 20 nov. 1991, *Association SOS Valbonne Environnement*, n° 95066, aux tables).

En l'espèce, la présente requête est introduite par un avocat au barreau de Paris dûment mandaté par la présidente de l'association (**pièce n° 4**).

Par conséquent, la requête est recevable.

II. Sur l'illégalité du refus de prendre toutes mesures utiles

A. Sur l'obligation pour l'État de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions nettes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les engagements consentis par la France au niveau international, européen et national (horizons 2030, 2040 et 2050)

La France doit adopter une politique climatique alignée sur l'objectif de limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C, en tenant compte des principes internationaux qui s'imposent à l'État français, comme l'a jugé la Grande Chambre de la CEDH dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres contre Suisse* (ci-après *KlimaSeniorinnen*).

1. En droit, sur l'étendue de l'obligation de vigilance climatique de l'État de faire sa part

Il résulte des engagements internationaux souscrits par l'État français, et notamment de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et de l'accord de Paris, l'obligation, pour ce dernier :

- d'abord, de définir les objectifs de réduction des émissions de GES à un niveau compatible avec ces engagements, ce qui suppose :
 - d'une part, de mettre en place une méthodologie permettant d'évaluer les émissions nettes de GES pouvant être émises par la France :
 - sur la base de l'équité ;
 - en fonction du principe des responsabilités communes mais différencierées ;
 - et de la capacité de l'État français à réduire ses émissions de GES.
 - d'autre part, de définir les objectifs afférents, aux échéances 2030, 2040 et 2050 afin d'assurer l'effectivité de la politique d'atténuation des émissions de GES.
- ensuite, de mettre en place les mesures permettant de satisfaire ces engagements.

En premier lieu, à l'échelon international, la France s'est engagée, en qualité de pays développé, à être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques, sur la base de l'équité et en fonction du principe des responsabilités communes mais différencierées.

En effet, l'article 2 de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 stipule que³ :

« L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans

³ Une version consolidée est disponible sur le site internet des Nations unies :

https://unfccc.int/files/essential_background/convention/background/application/pdf/convention_text_with_anexes_french_for_posting.pdf.

l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. (...). »

À cet égard, le paragraphe 1 de l'article 3 de la convention prévoit notamment que :

« **Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différencierées** et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes »

Par ailleurs, aux termes de l'article 2 de l'accord de Paris du 12 décembre 2015⁴, conclu dans le cadre de la conférence des parties mentionnée à l'article 7 de la CCNUCC :

« 1. Le présent Accord, en contribuant à la mise en œuvre de la Convention, notamment de son objectif, vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, notamment en :

a) **Contenant l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques ;**

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

2. **Le présent Accord sera appliqué conformément à l'équité et au principe des responsabilités communes mais différencierées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales.** »

Aux termes des stipulations du paragraphe 1 de l'article 4 de cet accord :

« **En vue d'atteindre l'objectif de température à long terme** énoncé à l'article 2, les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, étant entendu que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement Parties, et à **opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles** de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de

⁴ Disponible sur le site internet des Nations unies :
https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf

la deuxième moitié du siècle, sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. »

Aux termes du paragraphe 2 du même article :

« Chaque partie communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. **Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions** »

Enfin, aux termes de son paragraphe 3 :

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

De nombreux auteurs faisant autorité considèrent que l'accord de Paris implique un devoir de vigilance ou une diligence requise (due diligence) en matière climatique⁵. Le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) a confirmé cette interprétation dans le cadre de son avis consultatif rendu sur le climat⁶. Il est fort possible que la Cour internationale de Justice (CIJ) rende une opinion similaire dans son propre avis consultatif en la matière⁷ ; la France a

⁵ Maljean-Dubois, Climate change litigation. Max Planck Encyclopedia of Procedural Law, 2019. § 17. <https://shs.hal.science/halshs-02281274> ; v. également Voigt and Ferreira, 'Dynamic Differentiation': The Principles of CBD/RRRC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement, Transnational Environmental Law, 5:2 (2016) ; Rajamani, Due Diligence in International Climate Change Law, In: Due Diligence in the International Legal Order. Edited by Heike Krieger, Anne Peters, and Leonhard Kreuzer, Oxford University Press (2020), pp. 165 – 172.

⁶ TIDM, Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international (Demande d'avis consultatif soumise au Tribunal), 21 mai 2024, § 224 ; 234 - 243 [en ligne].

⁷ V. Cour Internationale de Justice, Requête Pour Avis Consultatif transmise à la Cour en vertu de la résolution 77/276 de l'Assemblée générale du 29 mars 2023, Obligations Des États En Matière De Changement Climatique [en ligne] ; la requête pour avis consultatif vise à demander à la CIJ : « Eu égard en particulier à la Charte des Nations Unies, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à l'Accord de Paris, à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à l'obligation de diligence requise, aux droits reconnus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, au principe de prévention des dommages significatifs à l'environnement et à l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin : a) Quelles sont, en droit international, les obligations qui incombent aux États en ce qui concerne la protection du système climatique et d'autres composantes de l'environnement contre les émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour les États et pour les générations présentes et futures ? b) Quelles sont, au regard de ces obligations, les conséquences juridiques pour les États qui, par leurs actions ou omissions, ont causé des dommages significatifs au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement [...] ».

du moins soutenu une position allant en ce sens dans le cadre de ses observations écrites transmises à la CIJ⁸.

Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil d'État a posé le principe selon lequel **la France doit faire sa part** pour réduire les émissions à l'échelon international conformément aux principes d'équité et de responsabilité commune mais différenciée qui régissent la répartition de l'effort à l'échelon mondial :

12. Il résulte de ces stipulations et dispositions que **l'Union européenne et la France, signataires de la CCNUCC et de l'accord de Paris, se sont engagées à lutter contre les effets nocifs du changement climatique** induit notamment par l'augmentation, au cours de l'ère industrielle, des émissions de gaz à effet de serre imputables aux activités humaines, en menant des politiques visant à réduire, par étapes successives, le niveau de ces émissions, afin d'assumer, suivant le principe d'une contribution équitable de l'ensemble des États parties à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, leurs responsabilités communes mais différencierées en fonction de leur participation aux émissions acquises et de leurs capacités et moyens à les réduire à l'avenir au regard de leur niveau de développement économique et social. Si les stipulations de la CCNUCC et de l'accord de Paris citées au point 9 requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et sont, par suite, dépourvues d'effet direct, **elles doivent néanmoins être prises en considération dans l'interprétation des dispositions de droit national**, notamment celles citées au point 11, qui, se référant aux objectifs qu'elles fixent, ont précisément pour objet de les mettre en œuvre.

L'association requérante n'ignore pas que les stipulations de la CCNUCC et de l'accord de Paris ont été regardées, par le Conseil d'État, comme dépourvues d'effet direct au motif qu'elles nécessiteraient l'adoption d'actes complémentaires. En revanche, le Conseil d'État a relevé que **ces stipulations doivent être prises en considération dans l'interprétation des dispositions de droit national** qui, se référant aux objectifs qu'elles fixent, ont précisément pour objet de les mettre en œuvre (CE, 19 nov. 2020, *Commune de Grande-Synthe et a.*, n° 427301).

⁸ Cour Internationale de Justice, Observations écrites de la République Française, 15 août 2024, Obligations des états en matière de changement climatique, [[en ligne](#)] § 13 : « 13. Enfin, un grand nombre de participants a reconnu que plusieurs des obligations en jeu, tirées de l'Accord de Paris notamment, sont des obligations dites « de moyen », exigeant des États qu'ils fassent preuve de « diligence » dans leur mise en œuvre. La France remarque que le niveau de la diligence requise dans ce contexte ne fait, pour sa part, pas consensus. Pourtant, comme elle l'a souligné dans son exposé écrit, il est indéniable qu'en la matière, « face à des dommages d'une telle importance et d'une telle intensité, le niveau de diligence requise doit nécessairement être élevé »6. En ce sens, s'agissant de l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin résultant, entre autres, des émissions anthropiques de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, le TIDM a estimé que « le niveau de diligence requise prévu à l'article 194, paragraphe 1, de la Convention [des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après « CNUDM »)] est élevé, compte tenu des risques aigus de préjudice grave et irréversible au milieu marin que font peser les émissions anthropiques de GES ».

C'est sur la base de ce raisonnement que le Conseil d'État a reconnu un **caractère contraignant** aux dispositions du 1° du I. de l'article L. 100-4 du code de l'énergie qui fixent un objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030 : ces dispositions ne sont donc plus regardées comme programmatiques au sens de l'article 34 de la Constitution.

Par ailleurs, dans le jugement relatif à l'Affaire du siècle, le tribunal administratif de Paris a reconnu, **à la charge de l'État français, une obligation générale de lutte contre le changement climatique, tirée notamment de l'obligation générale de vigilance environnementale**, elle-même issue des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement⁹ :

« S'agissant de l'obligation générale de lutte contre le changement climatique : (...) »

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

Il résulte de ce qui précède :

- **d'une part, que le droit international conventionnel et coutumier oblige la France à exercer un niveau de diligence requise afin de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C en suivant les principes d'équité et de responsabilités communes mais différencierées ;**
- **d'autre part, que les normes nationales, que ce soit les objectifs de réduction de GES, ou les obligations générales de vigilance et de lutte contre le changement climatique, doivent être interprétées à l'aune des principes internationaux définis en la matière, afin de garantir que la France fasse sa part en matière climatique.**

En deuxième lieu, la France est partie à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (ci-après « Conv. EDH »), qui est entrée en vigueur le 3 septembre 1953 et qu'elle a ratifiée le 3 mai 1974.

Il est désormais de jurisprudence constante que le juge administratif examine la compatibilité des normes législatives aux stipulations de la Conv. EDH (CE, Ass., 21 déc. 1990, *Confédération nationale des associations familiales catholiques et a.*, n° 105743, au Recueil).

En effet « *les dispositions protectrices de la Convention bénéficient (...) d'un effet direct, traditionnellement défini comme la capacité d'une norme internationale à produire*

⁹ Cons. const., 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*, n° 2011-116 QPC.

directement des droits et des obligations dans le patrimoine juridique des particuliers, droits et obligations que ces derniers seront habilités à invoquer devant le juge interne à l'encontre d'une norme nationale contraire »¹⁰.

Le contrôle de conventionnalité permet ainsi au juge national d'écartier l'application d'une norme législative contraire à la Conv. EDH¹¹ : « *dans le cadre de son contrôle de conventionnalité, [le juge] pourra dès lors écarter une norme interne contraire à la Conv. EDH, sans attendre une intervention du pouvoir législatif ou réglementaire* ».

En outre, le juge national est tenu d'un devoir de coopération loyale avec la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) qui se traduit notamment par le respect de l'autorité de la chose interprétée. Dans cet esprit, la Cour de cassation a clairement posé le principe selon lequel « *les États adhérents à cette Convention sont tenus de respecter les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, sans attendre d'être attaqués devant elle ni d'avoir modifié leur législation* » (Cass., Ass. plén., 15 avr. 2011, n° 10-17.049, publié au bulletin).

Il résulte de ce qui précède que le juge national est tenu d'appliquer l'article 8 de la Conv. EDH, relatif au droit au respect de la vie privée et familiale, tel qu'interprété par la CEDH, et d'écartier les dispositions législatives qui seraient contraires à la convention¹².

En troisième lieu, compte tenu des éléments exposés ci-dessus, le cadre juridique français doit être compatible avec les obligations climatiques qui résultent de l'article 8 de la Conv. EDH tel qu'interprété par la Grande Chambre de la CEDH dans l'affaire *KlimaSeniorinnen*, qui impose également un devoir de vigilance climatique afin de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C en faisant sa juste part¹³.

Dans cette affaire, les requérantes se plaignaient de divers manquements des autorités suisses en matière d'atténuation du changement climatique – et en particulier des effets du réchauffement planétaire –, ce qui, selon elles, entraînait des conséquences négatives sur la vie, les conditions de vie et la santé des requérantes individuelles et adhérentes de l'association requérante. À cet égard, elles faisaient valoir que l'État n'avait pas adopté une législation appropriée ni mis en place des mesures adéquates et suffisantes pour atteindre les

¹⁰ Répertoire de droit européen, Convention européenne des droits de l'homme : application interne, David SZYMCZAK, juillet 2017, pt. 13.

¹¹ Répertoire de droit européen, Convention européenne des droits de l'homme : application interne, David SZYMCZAK, juillet 2017, pt. 14.

¹² *Ibid.*

¹³ L'arrêt *KlimaSeniorinnen* est disponible sur la base de données HUDOC de la CEDH : [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-233258%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-233258%22]). Les obligations positives de la Cour peuvent être lues comme des obligations de vigilance (v. notamment Tran Hélène, « Les obligations de vigilance des États parties à la Convention européenne des droits de l'homme », Bruylants, 2013), applicables également en matière climatique selon l'arrêt *KlimaSeniorinnen*. La CEDH fait elle-même référence au principe de diligence requise dans certains de ses arrêts (v. notamment *Fadeyeva c Russia*, n° 55723/00, 30 novembre 2005, § 128 – 129), y compris dans *KlimaSeniorinnen* au paragraphe 550.

objectifs en matière de lutte contre le changement climatique, comme le prévoient ses engagements internationaux.

Par un arrêt du 9 avril 2024, la CEDH a jugé que le devoir primordial de l'État est d'adopter, et d'appliquer concrètement, une réglementation et des mesures aptes à atténuer les effets actuels et futurs, potentiellement irréversibles, du changement climatique. Elle a ajouté que, conformément aux engagements internationaux pris par les États membres, spécifiquement au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatique (CCNUCC) et de l'accord de Paris sur le climat, et eu égard aux informations scientifiques incontestables fournies, en particulier, par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les États doivent instaurer un cadre juridique et adopter les mesures nécessaires pour prévenir une augmentation des concentrations de GES dans l'atmosphère terrestre et une élévation de la température moyenne de la planète à des niveaux qui pourraient avoir des répercussions graves et irréversibles sur les droits fondamentaux protégés par l'article 8 de la Conv. EDH. Plus précisément, au regard des enjeux actuels, et du consensus en la matière, la Cour a précisé qu'il est nécessaire de tout faire pour limiter le réchauffement à 1,5 °C.

Plus précisément, la CEDH a considéré que :

« 442. [...] chaque État a sa propre part de responsabilité s'agissant de prendre des mesures pour faire face au changement climatique et que l'adoption de ces mesures est déterminée par les capacités propres de l'État concerné, et non par une action (ou omission) particulière de tout autre État (*Duarte Agostinho et autres*, décision précitée, §§ 202-203). La Cour considère qu'un État défendeur ne doit pas se soustraire à sa responsabilité en mettant en avant celle d'autres États, qu'il s'agisse ou non de Parties contractantes à la Convention. [...] »

444. [...] **Ce qui est important et suffisant pour engager la responsabilité de l'État, c'est plutôt le constat que des mesures raisonnables que les autorités internes se sont abstenues de prendre auraient eu une chance réelle de changer le cours des événements ou d'atténuer le préjudice causé [...]. En matière de changement climatique, ce principe doit également être interprété à la lumière de l'article 3 § 3 de la CCNUCC, selon lequel les États doivent prendre des mesures pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes de ce phénomène et en limiter les effets néfastes. »**

Au regard de ce qui précède, la Cour a énoncé que l'article 8 impose l'adoption de réglementations appropriées sur la réduction des émissions :

« 545. En conséquence, l'obligation que l'article 8 impose à l'État est d'accomplir sa part afin d'assurer cette protection. À cet égard, le devoir primordial de l'État est d'adopter, et d'appliquer effectivement et concrètement, une réglementation et des mesures aptes à atténuer les effets actuels et futurs, potentiellement irréversibles, du changement climatique. Cette obligation découle du lien de causalité existant entre le changement climatique et la jouissance des droits garantis par la Convention, comme

indiqué aux paragraphes 435 et 519 ci-dessus, et du fait que l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des droits de l'homme, appellent à interpréter et appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende **les garanties concrètes et effectives**, et non pas théoriques et illusoires (voir, par exemple, H.F. et autres, § 208 in fine ; voir aussi le paragraphe 440 ci-dessus). »

Or comme le relève la Cour aux paragraphes 431 - 433, un consensus clair existe au sein de la communauté internationale et européenne sur la nécessité de limiter le réchauffement à 1,5 °C :

« 431. Ces derniers temps, les connaissances scientifiques, les attitudes sociopolitiques et les normes juridiques ont évolué sur la question de la nécessité de protéger l'environnement, notamment dans le contexte du changement climatique. De même, il est à présent reconnu que la dégradation de l'environnement peut entraîner et a entraîné des effets négatifs graves et potentiellement irréversibles sur la jouissance des droits de l'homme. Ce constat se retrouve dans les documents scientifiques, les instruments internationaux, la législation et les normes nationales, et il est confirmé par la jurisprudence internationale et la jurisprudence de certains États (paragraphes 173, 176, 225 et 236-267 ci-dessus).

432. Les conclusions des rapports du GIEC qui sont exposées aux paragraphes 107 à 120 ci-dessus ne sont ni contestées ni mises en doute par le gouvernement défendeur ou les gouvernements intervenants. Il est à noter également que les signes évidents qui ont trait aux effets négatifs du changement climatique – **ceux qui se produisent d'ores et déjà et ceux qui seraient associés à une hausse de la température planétaire de plus de 1,5 °C** – et qui ont été observés par le GIEC ont aussi été relevés par bon nombre de scientifiques et d'experts des questions environnementales qui se sont portés tiers intervenants devant la Cour dans la présente procédure (voir, par exemple, les paragraphes 392-393, 397, 399, 404-405 et 406 ci-dessus).

433. De plus, les conclusions du GIEC correspondent à la position de principe adoptée par les États dans le cadre de leurs engagements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique. Ces conclusions étayent également les objectifs de politique générale définis au sein de l'État défendeur au regard de la nécessité urgente d'agir face au changement climatique et à ses effets négatifs sur la vie, la santé et le bien-être des individus (paragraphes 84-102 ci-dessus). Cela englobe les activités des organes de protection de l'environnement – tels l'OFEV – qui suivent l'évolution du changement climatique et alertent régulièrement quant à ses effets négatifs sur les individus. En outre, ni le gouvernement défendeur en l'espèce ni les nombreux gouvernements intervenants n'ont contesté l'existence d'une urgence climatique (paragraphes 337, 367 et 373-375 ci-dessus). »

La Cour en déduit que l'obligation positive de protection issue de l'article 8 nécessite de limiter le réchauffement à 1,5 °C :

« 558. La Cour note d'emblée que la loi de 2011 sur le CO₂ (en vigueur depuis 2013) imposait qu'en 2020, les émissions de GES soient globalement réduites de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 (paragraphe 84 ci-dessus). Toutefois, ainsi que les requérantes l'ont relevé, le Conseil fédéral suisse a constaté dans une évaluation datant d'août 2009 que les données scientifiques alors disponibles relativement à un réchauffement planétaire contenu dans une fourchette comprise entre 2 et 2,4 °C par rapport aux niveaux préindustriels (ce qui correspond donc à un réchauffement supérieur à la limite de 1,5 °C actuellement définie) faisaient apparaître la nécessité de réduire les émissions mondiales d'au moins 50 à 85 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2050, ce qui signifiait que les pays industrialisés (tels que l'État défendeur) devaient réduire leurs émissions de 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020. L'étude en question a également constaté que, pour que les engagements pris dans le cadre de la CCNUCC (lesquels étaient d'un niveau plus élevé que la limite de 1,5 °C) soient respectés, il fallait que les émissions de GES décroissent de manière continue, de façon à ne pas dépasser 1 à 1,5 t éqCO₂ par habitant d'ici à la fin du siècle. La trajectoire visant une réduction des émissions de 20 % en 2020 était toutefois considérée comme insuffisante pour la réalisation de cet objectif de long terme, lequel exigeait donc un effort supplémentaire pour la période postérieure à 2020. »

Enfin, la Cour définit la méthode qu'elle met en œuvre pour déterminer si un État est resté dans les limites de sa marge d'appréciation :

« 550. Pour déterminer si un État est resté dans les limites de sa marge d'appréciation (paragraphe 543 ci-dessus), la Cour recherche si les autorités internes compétentes, qu'elles soient législatives, exécutives ou judiciaires, ont dûment tenu compte de la nécessité :

- a) d'adopter des mesures générales précisant le calendrier à respecter pour parvenir à la neutralité carbone ainsi que le budget carbone total restant pour la période en question, ou toute autre méthode équivalente de quantification des futures émissions de GES, conformément à l'objectif primordial correspondant aux engagements nationaux et/ou mondiaux en matière d'atténuation du changement climatique ;
- b) de **fixer des objectifs et trajectoires intermédiaires** de réduction des émissions de GES (par secteur ou selon d'autres méthodes pertinentes) qui sont considérés comme aptes à permettre, en principe, d'atteindre les objectifs nationaux globaux de réduction des émissions de GES dans les délais fixés par les politiques nationales ;
- c) de fournir des informations montrant si elles se sont dûment conformées aux objectifs pertinents de réduction des émissions de GES ou si elles s'y emploient (alinéas a) et b) ci-dessus) ;

- d) d'actualiser les objectifs pertinents de réduction des émissions de GES avec la diligence requise et en se fondant sur les meilleures données disponibles ; et
- e) d'agir en temps utile et de manière appropriée et cohérente dans l'élaboration et la mise en œuvre de la législation et des mesures pertinentes. »

En quatrième lieu, les principes et obligations précédemment énoncés doivent être interprétés, d'une part, à l'aune de l'obligation générale de lutte contre le changement climatique dégagée par le tribunal administratif de Paris dans l'affaire du siècle (cf. *supra*), et d'autre part, au regard de l'obligation de vigilance à laquelle chacun est tenu à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité, tirée de la Charte de l'Environnement (Cons. const., 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*, n° 2011-116 QPC).

En outre, le devoir de diligence ou de prudence de « droit commun » du Code civil de 1804 interdit de causer à autrui un dommage par négligence. Ces principes, qui ont pour source originelle le droit romain¹⁴, ont été conçus comme appartenant à l'ordre public dès l'adoption du Code civil¹⁵, ce qui a été confirmé par la Cour de cassation dans ses jurisprudences au cours du temps¹⁶. Le juge administratif s'en est lui-même inspiré pour instaurer la responsabilité pour négligence de l'administration, notamment dans le cadre des risques liés à l'amiante¹⁷. En 2023, les dispositions du droit commun du Code Napoléon ont par ailleurs été appliquées directement contre l'État Belge en matière climatique dans l'affaire *Klimatzaak* par la Cour d'appel de Bruxelles¹⁸.

En somme, ces obligations supra-législatives interdisent de la part de l'État toute négligence en matière environnementale, et elles doivent être prises en compte pour apprécier la suffisance des objectifs de réduction des émissions nettes de GES sur le territoire national.

En définitive, il résulte de ce qui précède qu'en raison de la portée conférée à l'article 8 par la Grande Chambre de la CEDH, compte tenu de la spécificité des litiges relatifs au changement

¹⁴ Olivier Descamps, La responsabilité dans le Code civil, Association Française pour l'Histoire de la Justice, 2009, p. 299.

¹⁵ Olivier Descamps, La responsabilité dans le Code civil, Association Française pour l'Histoire de la Justice, 2009, p 302 : « *Bertrand de Greuille motive la prise en compte de la négligence et de l'imprudence en reprenant l'argumentation développée par Garat dans le Répertoire Guyot selon lequel "la loi ne peut balancer entre celui qui se trompe et celui qui souffre". Mais l'ancien conseiller général de l'Indre apporte un élément supplémentaire en qualifiant cette formule comme étant un principe d'ordre public. Il reprend également la définition du comportement fautif présentée dans la notice du célèbre répertoire ; il s'agit d'un défaut de vigilance sur soi-même.* »

¹⁶ C. Cass, Civ., 3 janv. 1933 : DH 1933. 113, 4 janv. 1933 ; C. Cass, Civ. 2^e, 17 févr. 1955, n° 55-02.810 : GAJC, 11^e éd., n° 178 ; D. 1956. 17, note Esmein; JCP 1955. II. 8951, note Rodière.

¹⁷ Voir, par exemple : CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Thomas*, n° 241152, au Recueil : « *il incombe aux autorités publiques chargées de la prévention des risques professionnels de se tenir informées des dangers que peuvent courir les travailleurs dans le cadre de leur activité professionnelle, compte tenu notamment des produits et substances qu'ils manipulent ou avec lesquels ils sont en contact, et d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers* ».

¹⁸ Cour d'appel de Bruxelles, *Klimatzaak c. Belgique*, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 et 2022/AR/891, 30 novembre 2023 [[en ligne](#)].

climatique, il appartient au juge national d'exercer un contrôle de la suffisance des mesures climatiques de la France, notamment de sa trajectoire de réduction des émissions de GES à l'aune des principes du droit international, comme détaillé dans l'affaire *KlimaSeniorinnen*, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que la CCNUCC et l'accord de Paris soient dépourvus d'effet direct.

Par conséquent, le juge administratif doit examiner la compatibilité des objectifs législatifs et réglementaires de réduction des émissions de GES de l'État vis-à-vis des principes internationaux qui imposent que ces objectifs soient déterminés sur la base de l'équité, en fonction de ses responsabilités communes mais différenciées et de la capacité respective de la France.

2. En l'espèce, sur la méconnaissance par l'État des obligations qui s'imposent à la France

Les mesures et explications de la France – notamment mais non exclusivement exposées dans le PNIEC – révèlent une non-conformité avec l'obligation de faire sa juste part pour limiter le réchauffement à 1,5 °C.

En premier lieu, il résulte l'article 8 de la CEDH une obligation positive à la charge de l'État de démontrer la cohérence de ses objectifs avec l'objectif de contenir la température mondiale en deçà de 1,5 °C (v. notamment § 550-551 et 572 de l'arrêt *KlimaSeniorinnen*). En d'autres termes, la France est tenue à une **obligation de nature procédurale**, consistant à établir, sur le plan technique et scientifique, la pertinence de la méthodologie qu'elle mis en œuvre pour définir ses objectifs en matière climatique :

« 572. Dans ces conditions, tout en reconnaissant que les mesures et méthodes retenues par l'État pour définir précisément sa politique climatique relèvent de l'ample marge d'appréciation dont il jouit, la Cour a du mal à admettre que l'on puisse considérer que l'État défendeur, **en l'absence de toute mesure interne tendant à quantifier son budget carbone restant, se conforme de manière effective à l'obligation en matière de réglementation qui pèse sur lui au titre de l'article 8 de la Convention (paragraphe 550 ci-dessus)**. »

Or la France, de même que l'Union européenne, n'ont démontré à leurs échelles respectives la cohérence de leurs objectifs avec le budget carbone mondial 1,5 °C¹⁹, ni à travers leurs

¹⁹ European Scientific Advisory Board on Climate Change, 'Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050', 15 June 2023, p. 15 <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040> : "The Advisory Board notes the importance of the EU communicating **how it considers its contribution to be fair and ambitious, when submitting its post-2030 target as a nationally determined contribution under the Paris Agreement.**"

p. 26 : "3.1 From a legal perspective [...] Consequently, when deciding on its climate targets beyond 2030, the EU needs to communicate how it has considered its responsibility for climate change or climate action, its capability to act and its national circumstances. As a party to a treaty in its own right, the EU has a legal responsibility to pursue the achievement of the Paris Agreement temperature goal, and it shares this with over 190 countries, each with different responsibilities, capacities and national circumstances."

dispositifs législatifs (loi climat européenne ; paquet législatif Fit for 55 ; art. L. 100-4 du code de l'énergie) ou réglementaires (SNBC, PPE).

En deuxième lieu, de nombreux rapports scientifiques établissent que ni la France ni l'Union européenne ne font leur juste part, et que leurs budgets carbone respectifs sont, selon certains critères, notamment sur la base du critère de responsabilité historique, et de capacités économiques, déjà épuisés, ce qui devrait nécessairement se traduire par un rehaussement significatif de l'ambition²⁰.

En cas de difficultés substantielles ou d'impossibilité d'atteindre cet objectif à l'échelle territoriale, ces rapports précisent que les États peuvent contribuer directement à la réduction des émissions à l'étranger, sur le principe de coopération entre États.

Surtout, un rapport du Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique (CSCECC), instauré par la loi européenne sur le climat, confirme l'analyse de la littérature de l'équité.

Pour mémoire, le « *Conseil scientifique consultatif européen sur le climat, équivalent européen du Haut Conseil pour le climat (HCC) en France ou du Committee on Climate Change (CCC) au Royaume-Uni* » est composé de « *15 experts scientifiques indépendants* ». Le Citepa ajoute que « *sur la base de son indépendance et de son expertise scientifique et technique, ce nouveau Conseil doit servir de point de référence de l'UE pour les connaissances scientifiques relatives au changement climatique et fournir des conseils sur les mesures et objectifs de la politique climat de l'UE, ainsi que sur leur cohérence avec les objectifs climat de l'UE définis dans [la loi européenne sur le climat]* »²¹.

Pour ses premiers travaux, « *le Conseil a procédé à une évaluation complète des derniers scénarios d'émissions disponibles (plus de 1 000 trajectoires d'émissions au total), fondés sur des données scientifiques, pour atteindre la neutralité climatique dans l'UE d'ici à 2050, conformément aux objectifs de l'Accord de Paris. Les conclusions, basées sur une analyse rigoureuse tenant compte à la fois de l'équité et de la faisabilité, soulignent la nécessité urgente de prendre des mesures ambitieuses pour lutter contre le changement climatique* »²².

Dans son premier rapport intitulé « Avis scientifique pour la détermination d'un objectif climatique à l'échelle de l'Union européenne pour 2040 et d'un budget de gaz à effet de serre

²⁰ V. par exemple, Rajamani L., Jeffery L., Höhne N., Hans F., Glass A., Ganti G. & Geiges A. (2021) National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law, *Climate Policy*, 21:8, 983-1004, p. 1 DOI: 10.1080/14693062.2021.1970504 ([pièce n° 13](#)).

V. aussi les résultats du Climate Action Tracker (concernant l'Union européenne, voir : [EU | Climate Action Tracker](#)).

²¹ Citepa, « Futur objectif GES pour 2040 : le Conseil scientifique consultatif européen sur le climat rend ses recommandations », publié le 17 août 2023, mis à jour le 12 septembre 2024 [[en ligne](#)].

²² Citepa, « Futur objectif GES pour 2040 : le Conseil scientifique consultatif européen sur le climat rend ses recommandations », publié le 17 août 2023, mis à jour le 12 septembre 2024 [[en ligne](#)].

pour la période 2030-2050 » publié en juin 2023 (**pièce n° 12**)²³, le Conseil scientifique consultatif européen sur le climat :

- **confirme l'insuffisance de l'objectif fixé par l'Union européenne à l'horizon 2030 en termes d'équité ;**
- recommande un rehaussement de l'ambition pour 2030 ;
- recommande la fixation d'un objectif reflétant le niveau d'ambition le plus élevé possible pour 2040 ;
- en sus de la mise en place de mesures additionnelles en dehors de l'Union européenne dans le but de compenser le manque de réductions possibles au sein de l'Union.

« Le Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique a évalué l'équité de la contribution de l'Union européenne en fonction de différents principes éthiques. Selon certains de ces principes, **l'Union européenne a déjà épuisé sa part équitable du budget mondial des émissions.**

- Étant donné qu'aucune des voies évaluées pour parvenir à la neutralité climatique ne correspond entièrement aux estimations de la part équitable, des mesures supplémentaires doivent être prises pour tenir compte de ce manque.
- Les réductions ambitieuses des émissions nationales comprennent la poursuite de l'extrémité la plus exigeante de la fourchette d'objectifs recommandée ainsi que l'obtention d'émissions nettes négatives au-delà de 2050.
- Le soutien, la coopération et les partenariats en dehors de l'UE peuvent combler le déficit entre la part équitable de l'UE et le budget réalisable recommandé »²⁴.

pièce n° 12, p. 10

Plus récemment, une étude réalisée par le Dr. Setu Pelz, le Dr. Yann Robiou du Pont et le Dr. Zebedee Nicholls procède à l'évaluation des budgets carbone équitable pour la France, selon l'approche adoptée par Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique.

Le rapport original est rédigé en langue anglaise (**pièce n° 14**) et s'accompagne d'une traduction libre (**pièce n° 15**).

²³ **Pièce n° 12** – Référence bibliographique : European Scientific Advisory Board on Climate Change, ‘Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050’, 15 June 2023 [[en ligne](#)].

²⁴ Traduction libre du passage suivant, p. 10 : “The Advisory Board assessed the fairness of the EU's contribution under different ethical principles. Under some of these principles, the EU has already exhausted its fair share of the global emissions budget. • Because none of the assessed pathways towards climate neutrality fully align with the fair share estimates, additional measures need to be pursued to account for this shortfall. • Ambitious domestic emission reductions include pursuing the more demanding end of the recommended target range as well as achieving net negative emissions beyond 2050. • Support, cooperation and partnerships outside the EU can address the shortfall between the EU's fair share and the recommended feasible budget”.

La démarche mise en œuvre par les auteurs est la suivante :

- évaluation du budget carbone mondial, c'est-à-dire la quantité nette de GES qui peut être émise dans l'atmosphère entre 2020 et 2100 afin de maintenir le réchauffement de la planète à 1,5°C (**pièce n° 15**, p. 13-14) ;
- évaluation des émissions historiques de la France (**pièce n° 15**, p. 16) ;
- choix de méthodes d'allocation du budget carbone mondial entre les pays (**pièce n° 15**, p. 14-16) ;
- estimation du budget carbone dont dispose encore la France pour respecter l'objectif 1,5 °C en fonction des différentes méthodes d'allocation (**pièce n° 15**, p. 17) ;
- estimation de la date à laquelle la France devrait atteindre des émissions nettes de CO₂ nulles, si elle réduisait ses émissions selon une trajectoire linéaire (**pièce n° 15**, p. 18-19).

De manière générale, cette étude conclut que le budget carbone de la France est épuisé selon la majorité des critères retenus, ou en passe de l'être.

Le paramétrage de chaque méthode d'allocation est décrit en annexe 1 (**pièce n° 15**, p. 23) :

L'approche de la juste part	Description de la méthode / paramétrage
Égal par habitant	Une allocation égale par habitant du budget carbone restant en 2015.
Responsabilité	Une allocation égale par habitant du budget carbone restant en 1990.
Capacité	Une allocation par habitant du budget carbone restant au cours de la dernière année d'allocation, 2015, inversement proportionnelle au PIB par habitant de l'année 2015, exprimée en parité de pouvoir d'achat (2024).
Responsabilité et capacité	Une allocation par habitant du budget carbone restant en 1990, inversement proportionnelle au PIB par habitant en 1990, exprimée en parité de pouvoir d'achat (2024).

L'étude conclut alors que :

« L'application des méthodes d'allocation décrites ci-dessus permet d'obtenir une série d'estimations du budget carbone de la France, présentées dans le tableau 3. Les estimations du budget carbone restant sont présentées à partir de 2023. Pour la France, l'allocation "égale par habitant" est la plus souple de toutes les méthodes d'allocation envisagées. Comme indiqué dans la section précédente, cette méthode d'allocation ne tient pas compte de la responsabilité des émissions historiques depuis 1990 ni des considérations de capacité, telles qu'exprimées dans le principe CBDR-RC énoncé dans l'Accord de Paris.

À partir de 2023, le budget carbone restant de la France se situe entre -8,06 Gt CO2 et 1,70 Gt CO2 selon les approches d'allocation considérées ici. Pour toutes les méthodes, seule l'approche "égal par habitant" fournit à la France un budget carbone positif qui pourrait durer plusieurs années compte tenu des niveaux actuels d'émissions de CO2 (les émissions provenant des combustibles fossiles et de l'industrie (**CO2-FFI**) étaient d'environ 0,3 Gt CO2 en 2022). Bien qu'il reste un petit montant de budget dans le cadre de l'approche "responsabilité" à partir de 2023, à moins que les émissions de CO2-FFI de la France ne chutent de plus de 50 % entre 2022 et 2023 (ce qui, selon les données provisoires des ministères Territoires Écologie Logement, n'est pas le cas), ce budget aurait épuisé à un moment ou à un autre en 2023. »

(pièce n° 15 , p. 17)

Budget carbone restant à partir de 2023 pour la France en Gt CO2				
Source	Égale par habitant ("Égalité")	CO2 par habitant depuis 1990 ("Responsabilité")	PIB par habitant ("Capacité")	PIB par habitant depuis 1990 ("Responsabilité et la capacité")
Mise à jour du AR6	2.83	1.52	-0.09	-7.57
Forster et al.	1.70	0.11	-0.61	-8.05
Lamboll et al.	1.67	0.08	-0.62	-8.06

Tableau 3 - Vue d'ensemble du budget carbone restant de la France, en utilisant les budgets carbone mondiaux de Forster et al. et Lamboll et al. comme base de calcul (en supposant une probabilité de 50 % de rester en dessous d'un seuil de 1,5 °C). Les budgets épuisés au début de l'année 2023 sont

(pièce n° 15 , p. 17)

Autrement dit, les auteurs en déduisent que la France a déjà épuisé le budget carbone dont elle disposait au regard de l'objectif 1,5 °C si les critères d'équité sont retenus.

Les auteurs concluent alors que :

« **Les estimations du budget carbone de la France** qui sont dérivées de méthodes d'allocation reflétant la responsabilité (dans ce cas, mise en œuvre en considérant les émissions depuis 1990), la capacité ou une combinaison de la responsabilité et de la capacité telles que définies ici **auraient déjà été épuisées par les émissions cumulées de CO2 provenant des combustibles fossiles et de l'industrie dans les années 2023** (presque certainement, bien qu'il faille noter que ceci est basé sur des données provisoires des Ministères Territoires Écologie Logement), 2020 et 2000,

respectivement. Toutes les émissions de CO₂ depuis ces années (c'est-à-dire depuis l'épuisement du budget) dépassent le budget carbone de la France selon ces approches de partage équitable. **Le dépassement des budgets de partage équitable se fait au détriment des budgets de partage équitable des autres pays, ou conduit à un dépassement du budget carbone disponible au niveau mondial.** »

(pièce n° 15, p. 21)

Par suite :

« Pour tous les budgets de partage équitable, à l'exception de l'allocation "égale par habitant", il n'est plus possible de rester dans les limites des budgets de partage équitable. Pour ces allocations, toutes les émissions nationales supplémentaires de CO₂ devraient être compensées par l'élimination planifiée du dioxyde de carbone (CDR) ou par des réductions ou des éliminations d'émissions ayant lieu à l'étranger, en fixant des objectifs nets négatifs. **Si des contraintes de faisabilité empêchent la France de réaliser des réductions d'émissions nationales suffisantes pour rester dans les limites de son budget égal par habitant, elle devra compenser toutes les émissions dépassant sa part équitable par des réductions ou des absorptions d'émissions à l'étranger.** »

(pièce n° 15, p. 21-22)

En somme, il résulte de la littérature scientifique disponible, et notamment celle du Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique, qu'à l'aune des critères d'équité, de responsabilité et de capacité, qui trouvent à s'appliquer à la France sur le fondement de l'article 8 de la Conv. EDH, que la France a d'ores et déjà dépassé le budget-carbone dont elle dispose afin de maintenir l'élévation de la température en deçà d'1,5 °C.

L'objectif actuel de réduction des émissions fixé à l'horizon 2030 est donc manifestement contraire aux normes supra-législatives de vigilance climatique.

La France doit donc renforcer significativement ses mesures pour rehausser son ambition, et prendre éventuellement des mesures supplémentaires pour contribuer directement à des réductions d'émissions à l'étranger²⁵.

En troisième lieu, ni la France ni l'Union européenne n'ont respecté « l'obligation générale de vigilance climatique » dans le temps, depuis la naissance de cette obligation – y compris en droit administratif français – au plus tard en 1988, date de la mise en place du GIEC, ou en 1992, date de l'adoption de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

Cette obligation peut même être regardée comme antérieure au regard des informations dont disposait la France, notamment grâce à sa participation à des conférences de la communauté

²⁵ European Scientific Advisory Board on Climate Change, 'Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050', 15 June 2023 (pièce n° 12).

internationale en la matière. En effet, en 1972, l'adoption de la Déclaration de Stockholm par la communauté internationale montre que celle-ci a pris conscience de ses impacts liés au climat ; et que tous les États doivent faire preuve de diligence pour protéger les êtres humains, les générations futures et l'environnement contre les menaces causées par l'homme (v. Principes 21 et 22 de la Déclaration de Stockholm). Le rapport complet de la Déclaration de Stockholm abordait notamment la question du changement climatique²⁶.

En 1979, la toute première « Conférence mondiale sur le climat » s'est tenue à Genève, organisée par les deux organes qui créeront plus tard le GIEC, à savoir le PNUE et l'OMM²⁷. La conférence a rassemblé des experts de nombreuses disciplines et de nombreux pays, qui ont finalement lancé « un Appel aux Nations » pour « *prévoir et prévenir les changements climatiques potentiellement causés par l'homme qui pourraient nuire au bien-être de l'humanité* »²⁸.

En 1985, la deuxième conférence internationale sur le climat a eu lieu à Villach, en Autriche²⁹. Les scientifiques réunis lors de cette conférence ont affirmé qu'il existe un consensus selon lequel le réchauffement climatique se produira au 21^e siècle, et que ce réchauffement pourrait s'élever entre 1,5°C et 4,5 °C d'ici 2030. De plus, les scientifiques ont déclaré que ces niveaux de réchauffement « *pourraient avoir des effets profonds sur les écosystèmes mondiaux, l'agriculture, les ressources en eau et la banquise* ». Finalement, ils ont recommandé de contrôler les émissions de gaz à effet de serre, d'encourager le développement de l'efficacité énergétique dans les pays en développement, et d'envisager la création éventuelle d'une convention mondiale³⁰.

En 1988, deux événements majeurs se sont produits. En juin 1988, la conférence de Toronto sur l'évolution de l'atmosphère a eu lieu et ses résultats ont appelé les États à faire preuve de diligence raisonnable et à réduire de 20 % les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici à 2005 par rapport à 1988³¹. En décembre 1988, l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a créé le GIEC par la résolution « 43/53 Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures », et a rappelé que le réchauffement climatique « pourrait

²⁶ V. "Report of UN Conference on the Human Environment, "Chapter II Action Plan for the Human Environment; B. Recommendations for action at the international level; Identification and control of pollutants of broad international significance, A. Pollution generally, Recommendation 70": "It is recommended that Governments be mindful of activities in which there is an appreciable risk of effects on climate, and to this end: (a) Carefully evaluate the likelihood and magnitude of climatic effects and disseminate their findings to the maximum extent feasible before embarking on such activities; (b) Consult fully other interested States when activities carrying a risk of such effects are being contemplated or implemented".

²⁷ Geneva conference (WMO, Declaration of The World Climate Conference, 1979, <https://library.wmo.int/idurl/4/35895>).

²⁸ Geneva conference (WMO, Declaration of The World Climate Conference, 1979, p. 713 (traduction libre)).

²⁹ Villach Conference (World Meteorological Organization (WMO); International conference of the Assessment of the role of carbon dioxide and of other greenhouse gases in climate variations and associated impacts (9-15 October 1985), p.1 <https://library.wmo.int/idurl/4/28228>).

³⁰ *Ibid* (Villach Conference ; traduction libre).

³¹ Toronto Conference (Proceedings, World conference, Toronto, Canada June 27-30, 1988: the changing atmosphere : implications for global security, p. 296).

être désastreux pour l'humanité si des mesures ne sont pas prises à temps à tous les niveaux »³².

En 1990, le premier rapport du GIEC a été publié. Les conclusions du premier groupe de travail sont particulièrement importantes car elles établissent, avec certitude, l'*« effet de serre »* et l'augmentation dans l'atmosphère des GES d'origine anthropique³³. Le GIEC a estimé qu'*« une stratégie globale abordant tous les aspects du problème et reflétant les coûts et avantages environnementaux, économiques et sociaux est nécessaire »*³⁴. En fin de compte, en 1992, la communauté internationale a adopté la CCNUCC, comme le Conseil d'Etat et la Cour européenne des droits de l'homme l'ont mentionné à plusieurs reprises dans les affaires *Grande-Synthe* et *KlimaSeniorinnen*.

Malgré la reconnaissance des risques et de la capacité à agir contre ce phénomène, l'action de la France et de l'Union européenne ont constamment été en deçà de leurs capacités respectives. Cette opinion a également été esquissée par la Grande Chambre de la CEDH, qui évoque le « *bilan généralement peu satisfaisant des États quant à l'adoption de mesures face aux risques liés au changement climatique qui sont devenus évidents ces dernières décennies* » (§ 542 de la décision *KlimaSeniorinnen*).

Parmi les inactions ou carences plus significatives de la France, figurent les suivantes :

- Jusqu'en 2000, aucun cadre juridique en droit français ne fixait d'obligations spécifiques en matière d'atténuation du réchauffement climatique, malgré l'adoption de la CCNUCC en 1992. Pourtant cette dernière exigeait de la France de mettre en place un cadre et des mesures d'atténuation du réchauffement climatique, et de revenir à l'horizon 2000 en dessous des émissions de 1990 (article 4 al. 1 et 2 de la CCNUCCC). Sandrine Maljean-Dubois, directrice de recherche au CNRS, considère ainsi que « *concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la disposition la plus spécifique, l'Article 4 (2) de la CCNUCC, prévoit que les Parties "adoptent des politiques nationales et prennent des mesures correspondantes pour atténuer le changement climatique, en limitant leurs émissions anthropiques de gaz à effet de serre". Bien que vague, cette disposition "stipule un engagement" et "pourrait, en théorie, servir de base à une action en responsabilité"* (Faure et Nollkaemper, 2007, 123 ; Voigt, 2008, 6). »³⁵

³² Assemblée Générale des Nations Unies, Resolution 43/53, “Protection of global climate or present and future generations of mankind”, 70th Plenary meeting, 6 December 1988, <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/02/UNGA43-53.pdf>

³³ GIEC, Assessment Report 1 (1990), Overview (SYR), § 1.0.1

³⁴ GIEC, Assessment Report 1 (1990), Overview (SYR), § 3.2 (traduction libre de : « that “[a] comprehensive strategy addressing all aspects of the problem and reflecting environmental, economic and social costs and benefits is necessary.”)

³⁵ Maljean-Dubois, Climate change litigation. Max Planck Encyclopedia of Procedural Law, 2019, § 17. <https://shs.hal.science/halshs-02281274>, traduction libre : “Regarding the reduction of GHG emissions, the most specific provision, Article 4 (2) UNFCCC, provides that Parties ‘shall adopt national policies and take corresponding

Plus généralement, la prise en compte de la CCNUCC et de ses obligations était déjà nécessaire pour protéger adéquatement l'environnement et les droits humains au regard du droit administratif français, étant donné que les risques d'atteinte et la capacité d'agir étaient reconnus par l'adoption de cet instrument.

- L'ambition pour l'horizon 2020 de la France et de l'Union européenne de réduire leurs émissions de 20 % par rapport à 1990 n'était pas alignée avec l'objectif 2 °C, reconnu par l'Union européenne et la communauté internationale comme nécessaire pour limiter un réchauffement dangereux, qui nécessitait – selon les connaissances de l'époque – de réduire les émissions d'au moins 25 % à l'horizon 2020 par rapport à 1990³⁶. Cet objectif de -25 % a été considéré comme juridiquement contraignant par de nombreux organes judiciaires, dont la Cour Suprême des Pays-Bas dans l'affaire *Urgenda*³⁷ ou encore la Cour d'appel de Bruxelles dans *Klimatzaak*³⁸. Ainsi, au regard de ces données, ni la France ni l'UE n'ont mené les politiques cohérentes vis-à-vis de l'objectif 2 °C entre 1996 et 2020.
- Malgré l'adoption de l'accord de Paris en 2015, la France n'a pas respecté son premier budget carbone sur la période 2015 – 2018 de la SNBC, comme cela a été reconnu par le tribunal administratif de Paris dans l'affaire du siècle³⁹.
- En 2022, le Conseil d'État a établi l'insuffisance des mesures mises en place vis-à-vis de l'objectif de -40 % en 2030 par rapport à 1990, alors que cet objectif n'est ni aligné avec les nouveaux objectifs européens, ni avec la part équitable de la France pour limiter le réchauffement à 1,5 °C.

measures on the mitigation of climate change, by limiting its anthropogenic emissions of greenhouse gases'. Although vague, this provision 'stipulate[s] a commitment' and 'arguably could be the basis of a liability claim' (Faure and Nollkaemper, 2007, 123; Voigt, 2008, 6).".

³⁶ IPCC, AR4 (2007), WG III, SPM, Chapter 13 p. 776 ; Voir la première note de bas de page du quatrième paragraphe de la Bali Action Plan ; Decision 1/CMP.6 The Cancun Agreements, Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session: "Recognizing that Parties included in Annex I (Annex I Parties) should continue to take the lead in combating climate change, Also recognizing that the contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change, indicates that achieving the lowest levels assessed by the Intergovernmental Panel on Climate Change to date and its corresponding potential damage limitation would require Annex I Parties as a group **to reduce emissions in a range of 25–40 per cent below 1990 levels by 2020**, through means that may be available to these Parties to reach their emission reduction targets, (...) 4. Urges Annex I Parties to raise the level of ambition of the emission reductions to be achieved by them individually or jointly, with a view to reducing their aggregate level of emissions of greenhouse gases in accordance with the range indicated by Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change, and taking into account the quantitative implications of the use of land use, land-use change and forestry activities, emissions trading and project-based mechanisms and the carry-over of units from the first to the

³⁷ Supreme Court of the Netherlands, *Urgenda*, 19/00135, 20 December 2019.

³⁸ Cour d'appel de Bruxelles, *Klimatzaak*, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 et 2022/AR/891, 30 November 2021.

³⁹ TA Paris, 3 février 2021, n°s 1904967-1904968-1904972-1904976, cons. 30 et 34.

- Le second budget carbone 2019-2023 de la SNBC risque également de ne pas être respecté en raison de l'effondrement de la capacité d'absorption des puits de carbone entre 2013 et 2017⁴⁰.
- En 2024, la France n'a toujours pas décliné en droit national les objectifs mis à jour par l'Union européenne⁴¹, elle n'a pas calculé le budget carbone restant disponible pour rester en dessous de 1,5°C de manière équitable, et n'est manifestement toujours pas sur la bonne trajectoire vis-à-vis de l'objectif 1,5 °C⁴².

Ces éléments mettent en lumière une illégalité qui perdure au moins depuis 1990, justifiant d'autant plus le rehaussement de l'ambition de la France afin qu'elle soit conforme à sa responsabilité historique.

3. En conclusion

Il appartient au Conseil d'État de constater :

- d'abord, que les objectifs législatifs de réduction des émissions de GES fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie ne sont manifestement pas compatibles avec les obligations internationales et européennes de la France évoquées précédemment, de

⁴⁰ HCC, Rapport 2024, Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population, Juin 2024, p. 9 : « Les puits de carbone du secteur UTCATF sont relativement stables, après avoir fortement diminué sur la période 2013-2017, mais demeurent fragilisés par le changement climatique. [...] Le 2^e budget carbone couvrant la période 2019-2023 est en voie d'être respecté pour les émissions brutes (hors UTCATF), selon les données provisoires du Citepa, avec une marge de 100 Mt éqCO₂. Pour les émissions nettes (incluant le secteur UTCATF), **le deuxième budget carbone est en voie d'être dépassé avec un excès de 15 Mt éqCO₂, du fait de l'affaiblissement très important du puits de carbone forestier.** »

⁴¹ HCC, Rapport 2024, Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population, Juin 2024, p. 6 : « *Actuellement, le retard de plus d'un an dans la publication des documents cadres relatifs à l'énergie et au climat entraîne des dérives de calendrier et un manque de clarté et d'appropriation des objectifs à horizon 2030. Ni la loi de programmation énergie et climat, ni la Stratégie française énergie et climat, ni la 3e Stratégie nationale bas carbone, ni le 3e Plan national d'adaptation au changement climatique, ni la 3e Programmation pluriannuelle de l'énergie n'ont été formellement adoptés, en dépit des obligations législatives. Le renouvellement de ces documents cadres est désormais urgent pour maintenir la structuration de la politique nationale de réduction des émissions et d'adaptation au changement climatique et donner à chaque acteur la visibilité nécessaire pour agir en cohérence dans la durée. Le Haut conseil pour le climat exprime une vive préoccupation sur ces délais qui fragilisent la crédibilité de la politique climatique de la France. Malgré ces retards, l'évolution du cadre d'action des politiques publiques et des émissions sur la période du 2^e budget carbone (2019-2023) permet de conclure pour la première fois que l'objectif 2030 du paquet Fit for 55 est accessible, à condition de consolider rapidement et de poursuivre les efforts actuels dans la durée, mais aussi de préserver les capacités d'absorption des puits de carbone forestiers. Cependant, un renforcement des actions structurelles est indispensable, avec un cap clair pour la décennie 2030-2040, pour se doter de la capacité d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. L'alignement des politiques en place avec l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050 est actuellement insuffisant.* »

⁴² Rajamani L., Jeffery L., Höhne N., Hans F., Glass A., Ganti G. & Geiges A. (2021) National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law, Climate Policy, 21:8, 983-1004, p. 1 DOI: 10.1080/14693062.2021.1970504 ; Rapport European Scientific Advisory Board ; <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040> ; HCC, Rapport 2024, Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population, Juin 2024, p. 15 : « *Une coordination européenne solide sera indispensable en amont de la COP30 (2025) pour préparer une contribution (CDN) collective de l'Union européenne qui soit pleinement alignée avec l'objectif issu de l'Accord de Paris visant à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C et le plus près possible de 1,5 °C.* ».

- sorte qu'ils doivent être écartés au profit d'objectifs plus ambitieux à définir par l'État sur la base des principes internationaux auxquels il a souscrits ;
- ensuite, que les objectifs réglementaires en la matière, et notamment ceux prévus par la PPE et la SNBC, méconnaissent ces principes pour les mêmes raisons ;
 - enfin, que la trajectoire actuelle de réduction des émissions de GES ne permet pas d'atteindre ce nouvel objectif à définir, compte tenu de l'insuffisance manifeste de l'objectif actuel à l'horizon 2030.

Afin de remédier à ces illégalités, il appartient à la France de redéfinir adéquatement son ambition pour les objectifs 2030, 2040 et 2050 et de mettre en œuvre les mesures permettant d'instaurer une trajectoire permettant d'atteindre ces nouveaux objectifs, afin de respecter l'obligation générale de vigilance climatique ; notamment les obligations de l'article 8 de la Conv. EDH telle qu'interprétées par la CEDH dans l'arrêt *KlimaSeniorinnen*.

À cet égard, la suffisance des mesures de compensation à l'étranger est contrôlée par la CEDH (§277, 280, 283, 560 à 562 et 572).

Compte tenu de l'épuisement du budget carbone de la France, les mesures utiles pourront donc notamment consister en des mesures de compensation des émissions à l'étranger.

B. Sur l'obligation pour l'État de prendre toutes mesures utiles permettant d'encadrer juridiquement les émissions extraterritoriales de la France

1. En droit, concernant l'obligation d'encadrer juridiquement les émissions extraterritoriales

La Cour Européenne des Droits de l'Homme ainsi que les comités onusiens de protection des droits humains considèrent que les obligations de protection des droits humains s'appliquent à la matière climatique de manière extraterritoriale.

En effet, la Grande Chambre de la Cour Européenne des Droits de l'Homme a considéré que les obligations définies dans *KlimaSeniorinnen* s'appliquent également aux émissions extraterritoriales, notamment les « émissions induites » (émissions liées à l'importation, formant « l'empreinte carbone » lors de leur comptabilisation en sus des émissions territoriales) : « 287. [...] même s'il comporte un aspect extraterritorial, le grief des requérantes relativ aux émissions induites » ne soulève aucune question touchant à la juridiction de la Suisse à l'égard des requérantes. La question qui se pose est celle de la responsabilité de la Suisse à raison des effets allégués des "émissions induites" sur la jouissance par les requérantes de leurs droits protégés par la Convention. » L'opinion individuelle du juge Eicke a confirmé qu'elles couvrent « 4. [...] à la fois les émissions émanant de leur juridiction territoriale et les "émissions induites" (c'est-à-dire celles générées par l'importation de biens et leur consommation) ». Or la CEDH exige un cadre et des mesures qui soient pleinement effectifs (§ 550).

Les comités onusiens chargés de la protection des droits humains avaient, quant à eux, déjà interprété les Pactes internationaux en la matière comme imposant également des obligations de réduction de émissions de GES, y compris de manière extraterritoriale : « *Les États parties ont l'obligation, y compris extraterritoriale, de respecter, de protéger et de mettre en œuvre tous les droits de l'homme de tous les peuples. Le fait de ne pas prendre de mesures pour prévenir les atteintes prévisibles aux droits de l'homme causées par le changement climatique, ou pour réglementer les activités contribuant à ces atteintes, pourrait constituer une violation des obligations des États en matière de droits de l'homme* »⁴³. À l'image de la CEDH, les comités exigent des mesures de prévention effective, étant précisé que leur absence ou insuffisance peut engager la responsabilité des États.

L'absence de mesures contraignantes et exhaustives de la France vis-à-vis de l'ensemble de ses émissions extraterritoriales constitue une violation de cette obligation.

2. En l'espèce, sur l'insuffisance du cadre et des mesures actuels

La question des émissions extraterritoriales est particulièrement importante pour la France qui est à l'origine d'émissions induites significatives. En effet, selon le HCC, « *l'empreinte carbone de la France est estimée à 623 Mt éqCO₂ en 2022, soit 9,2 t éqCO₂ par personne. Elle est 1,6 fois plus élevée que les émissions territoriales. La France a une empreinte carbone supérieure à la moyenne mondiale qui est, en 2022, de 6,8 t éqCO₂ par personne.* »⁴⁴

De plus, les émissions importées sont particulièrement problématiques dans le sens où elles n'ont commencé à baisser que très récemment⁴⁵.

Enfin, concernant les émissions des transports internationaux, ces derniers « *ont augmenté de 10 % en 2023 par rapport à 2022 pour atteindre 20 Mt éqCO₂ du fait d'une hausse du transport aérien international de 2,2 Mt éqCO₂ (cf. Figure 2.3b)* ».

Or si la France adoptait une stratégie 1,5 °C exhaustive tenant compte des émissions extraterritoriales, le HCC affirme que la France « *pourrait à la fois réduire l'empreinte carbone de la France et les émissions globales* »⁴⁶. De plus, le HCC conclut son rapport annuel 2024 en relevant que « *compte tenu du peu de mesures visant les transports internationaux et la prise en compte de l'empreinte carbone dans les efforts de baisse des émissions de la France, il existe à ce jour un risque sérieux (niveau orange) pour l'efficacité et la crédibilité de l'action climatique de la France* »⁴⁷.

⁴³ [Five UN human rights treaty bodies issue a joint statement on human rights and climate change. | OHCHR](#), 16 September 2019.

⁴⁴ HCC, Rapport 2024, Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population, Juin 2024 (**pièce n° 11**, p. 9).

⁴⁵ HCC, Rapport 2024, Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population, Juin 2024 (**pièce n° 11**, p. 69).

⁴⁶ HCC, Rapport 2024, Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population, Juin 2024 (**pièce n° 11**, p. 69).

⁴⁷ HCC, Rapport 2024, Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population, Juin 2024 (**pièce n° 11**, p. 203).

En définitive, il appartient à l'État d'**élaborer et de fixer de manière cohérente et appropriée une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre extraterritoriales de la France**, de manière à respecter les engagements consentis par la France aux niveaux international et européen.

C. Sur l'obligation pour l'État de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions nettes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter le droit de l'Union européenne (horizon 2030)

L'État français doit adopter toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions nettes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations fixées par le droit de l'Union européenne.

Plus précisément, l'État doit :

- prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 modifié par le règlement (UE) 2023/857 du 19 avril 2023 ;
- prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs fixés à l'annexe II bis du règlement (UE) 2018/841 du 30 mai 2018 modifié par le règlement (UE) 2023/839 du 19 avril 2023.

1. En droit, les objectifs contraignants de l'Union européenne applicables aux États membres

Le paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 » (Fit for 55) est un ensemble de textes qui vise à adapter les politiques de l'Union européenne en matière de climat, d'énergie, d'utilisation des terres, de transport et de fiscalité afin de lui permettre d'atteindre les objectifs fixés par le Pacte vert pour l'Europe.

En particulier, la loi européenne sur le climat⁴⁸, entrée en vigueur le 30 juillet 2021, « établit un cadre pour la réduction irréversible et progressive des émissions anthropiques de gaz à effet de serre par les sources et le renforcement des absorptions par les puits réglementées dans le droit de l'Union »⁴⁹.

À cette fin, l'Union européenne a notamment instauré deux objectifs juridiquement contraignants à l'échelon du territoire de l'Union européenne :

- un « **objectif contraignant de neutralité climatique dans l'Union d'ici à 2050 en vue de la réalisation de l'objectif de température à long terme fixé [par l'accord de Paris]** »⁵⁰ ;

⁴⁸ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999.

⁴⁹ Art. 1^{er} de la loi européenne sur le climat.

⁵⁰ Idem.

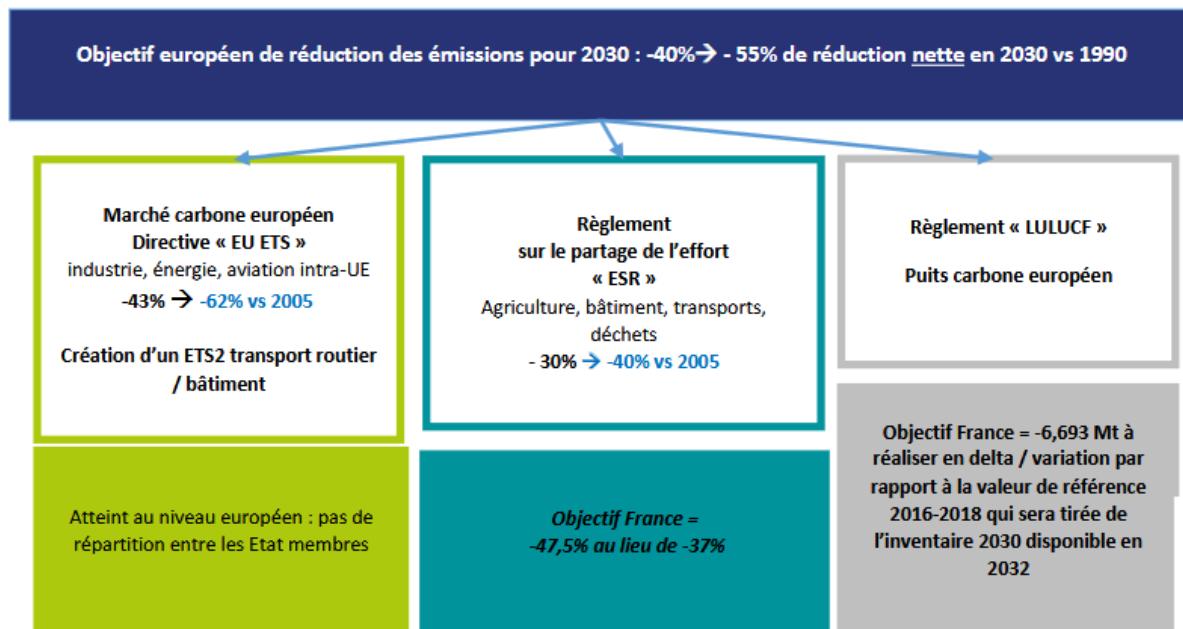
- un « **objectif contraignant au niveau de l'Union** consistant en une **réduction nette** des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union **pour 2030** »⁵¹.

Ainsi, « *l'objectif contraignant de l'Union en matière de climat pour 2030 consiste en une réduction, dans l'Union, des émissions nettes de gaz à effet de serre (émissions après déduction des absorptions) d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990* »⁵².

Les trois principaux instruments qui encadrent les émissions de GES sur le territoire de l'Union européenne ont été modifiés pour intégrer ce nouvel objectif :

- le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) ;
- le règlement sur la répartition de l'effort ;
- le règlement UTCATF.

Le schéma ci-dessous rappelle les objectifs de la France dans l'architecture du cadre climatique européen.



(pièce n° 10 – PNIEC mis à jour en juin 2024, p. 54)

Le SEQE-UE fixe un objectif de réduction des émissions de GES à l'échelon de l'Union européenne. Aucun objectif contraignant n'étant décliné à l'échelon des États membres, la description de ce mécanisme a pour seul objectif de contextualiser le règlement sur la répartition de l'effort.

Le SEQE-UE est régi par la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union (ci-après « **directive ETS** »⁵³).

⁵¹ Idem.

⁵² Idem, Art. 4 – Objectifs intermédiaires de l'Union en matière de climat.

⁵³ Emissions Trading System.

Cette législation a été modifiée à plusieurs reprises, et notamment dans le cadre de l'initiative « Ajustement à l'objectif 55 »^{54,55}. En particulier, la directive (UE) 2023/959 du 10 mai 2023 expose que « *la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de l'Union à l'horizon 2030 nécessitera une diminution des émissions des secteurs couverts par le SEQE de l'UE de 62 % par rapport aux niveaux de 2005* » (cons. 39).

Ce système « s'applique :

- *aux stations énergétiques ;*
- *à un large éventail de secteurs industriels grands consommateurs d'énergie ;*
- *aux vols au sein de l'UE et de l'Espace économique européen (EEE) et aux vols à destination de la Suisse et du Royaume-Uni ;*
- *au transport maritime (les obligations en matière de restitution seront introduites progressivement entre 2024 et 2026) ;*
- *aux émissions :*
 - *de dioxyde de carbone (CO₂)*,
 - *de protoxyde d'azote,*
 - *d'hydrocarbures perfluorés,*
 - *de méthane.*

Un nouveau SEQE séparé et autonome a été mis en place pour couvrir les bâtiments, le transport routier et les carburants dans des secteurs supplémentaires correspondant à des activités industrielles qui ne sont pas couvertes par le SEQE existant »⁵⁶.

En définitive, dans le cadre de l'initiative « Ajustement à l'objectif 55 », pour les secteurs couverts par le SEQE-UE, l'objectif de réduction des émissions de GES est rehaussé de manière significative : il passe à – 62 % en 2030 par rapport à 2005 (contre – 43 % auparavant).

➤ **Objectif contraignant pour la France en 2030 fixé par le règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 sur la répartition de l'effort (transport routier et transport maritime intérieur, bâtiment, agriculture, déchets et petites industries)**

Le mécanisme de la répartition de l'effort est régi par le règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de

⁵⁴ Directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial.

⁵⁵ Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union.

⁵⁶ En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/eu-emissions-trading-system.html>.

respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris (ci-après « **règlement sur la répartition de l'effort**57)⁵⁸.

Ce règlement instaure :

- à l'échelon de l'Union européenne, un objectif de réduction de émissions de GES (art. 1^{er}) ;
- pour chaque État membre, un objectif contraignant une réduction des émissions de GES (art. 1^{er}, art. 4 et annexe I).

Il est applicable aux secteurs du transport routier et du transport maritime intérieur, du bâtiment, de l'agriculture, des déchets et des petites industries, à l'exclusion :

- des secteurs couverts par le mécanisme SEQE-UE ;
- des secteurs couverts par le règlement (UE) 2018/841 du 30 mai 2018.

Dans le cadre de l'initiative « Ajustement à l'objectif 55 », le règlement (UE) 2023/857 du 19 avril 2023, publié au Journal officiel de l'Union européenne le 26 avril 2023 et qui est entré en vigueur le vingtième jour suivant cette date en vertu de son article 3, a amendé le règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 :

- **l'objectif de réduction des émissions de GES à l'échelon de l'Union européenne a été porté de -30 % à - 40 % pour la période 2005-2030 ;**
- **l'objectif de réduction des émissions de GES assigné à la France a été porté de - 37 % à - 47,5 % pour la période 2005-2030.**

Plus précisément, l'article 4 du règlement sur la répartition de l'effort prévoit que :

« Article 4

Niveaux annuels d'émissions pour la période 2021-2030

1. Chaque État membre limite ses émissions de gaz à effet de serre, en 2030, en respectant au moins le pourcentage fixé pour cet État membre à la colonne 2 de l'annexe I par rapport au niveau de ses émissions de gaz à effet de serre en 2005, déterminé conformément au paragraphe 3 du présent article. »

Il s'agit, comme l'indique le règlement (UE) 2023/857 du 19 avril 2023, **d'une contribution minimale obligatoire** :

« Le présent règlement établit pour les États membres des obligations relatives à leurs contributions minimales pour la période 2021-2030, en vue d'atteindre l'objectif de l'Union de réduire, d'ici à 2030, ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % par rapport aux niveaux de 2005 dans les secteurs relevant de l'article 2 du présent

⁵⁷ Les textes mentionnent parfois, en français, le règlement sur le partage de l'effort et en anglais, le règlement ESR (*Effort Sharing Regulation*).

⁵⁸ Version consolidée : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R0842-20230516>.

règlement. Il contribue à la réalisation de l'objectif à long terme de neutralité climatique dans l'Union, au plus tard en 2050, dans le but de parvenir à des émissions négatives par la suite. Il contribue ainsi à la réalisation des objectifs du règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil (ci-après dénommé « loi européenne sur le climat ») et de l'accord de Paris. Le présent règlement établit également des règles relatives à la détermination des quotas annuels d'émissions et des règles relatives à l'évaluation des progrès accomplis par les États membres en vue de respecter leurs contributions minimales. »

ANNEXE I du règlement 2018/842

RÉDUCTIONS DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DES ÉTATS MEMBRES CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 4, PARAGRAPHE 1

	Réductions des émissions de gaz à effet de serre des États membres en 2030 <u>par rapport à leurs niveaux de 2005</u>, déterminés conformément à l'article 4, paragraphe 3	
	Colonne 1	Colonne 2
	...	
France	-37 %	-47,5 %
	...	

Aux termes de l'article 288 du Traité sur le fondement de l'Union européenne (TFUE) :

« Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. »

C'est précisément ce qui est rappelé par l'article 17 du règlement (UE) 2018/842 :

« Le présent règlement est **obligatoire** dans tous ses éléments et **directement applicable** dans tout État membre. »

Dans ses conclusions sur l'affaire *Commune de Grande Synthe*, Stéphane Hoynck indiquait d'ailleurs que :

« C'est ainsi que pour la France, parce que l'accord de Paris est un accord mixte de l'UE et des États membres, c'est un règlement communautaire qui détermine la contribution nationale à l'échéance intermédiaire de 2030. Nous pensons, comme nous vous l'expliquerons dans un deuxième temps, qu'il s'agit d'une **obligation dont il vous appartient de contrôler qu'elle est effectivement mise en œuvre** ».

(CE, 19 nov. 2020, *Commune de Grande Synthe et a.*, n° 427301, au Recueil)

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État réalise un contrôle de la trajectoire, à l'aune d'une part, de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, et d'autre part, du règlement sur la répartition de l'effort (CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande Synthe et a.*, n° 427301, au Recueil).

Et comme l'avait relevé le Conseil d'État dans la décision *Commune de Grande Synthe* du 10 mai 2023, « *ces nouveaux objectifs fixés au niveau de l'Union européenne vont rapidement devoir être déclinés par les autorités françaises* » et « *cette modification du cadre réglementaire mis en place par l'Union européenne va se traduire, de façon imminente, par un renforcement sensible des objectifs à atteindre par la France* ». Ainsi, « *devront être adaptés en conséquence, notamment, la stratégie nationale bas-carbone ainsi que les budgets carbone correspondants* » (CE, 10 mai 2023, n° 467982, au Recueil, cons. 7).

En définitive, la trajectoire française de réduction des émissions de gaz à effet de serre doit être compatible avec ce nouvel objectif fixé par le règlement sur la répartition de l'effort.

➤ **Objectif contraignant pour la France en 2030 fixé par le règlement (UE) 2018/841 du 30 mai 2018 sur l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF)**

Le mécanisme relatif aux émissions et absorptions dans le secteur UTCATF est régi par le règlement (UE) 2018/841 du 30 mai 2018 (ci-après « règlement UTCATF »).

Dans le cadre de l'initiative « Ajustement à l'objectif 55 », le règlement (UE) 2023/839 du 19 avril 2023, publié au Journal officiel de l'Union européenne le 21 avril 2023 et qui est entré en vigueur le vingtième jour suivant cette date en vertu de son article 3, a amendé le règlement UTCATF.

Le règlement UTCATF instaure désormais (art. 1^{er}) :

- un objectif de l'Union européenne en matière d'absorptions nettes de gaz à effet de serre dans le secteur UTCATF fixé à de 310 MtCO₂eq en 2030 (art. 4 § 2) ;
- des objectifs en matière d'absorptions nettes de gaz à effet de serre dans le secteur UTCATF applicables aux États membres :
 - pour la période 2021-2025 (art. 4 § 1) ;
 - pour la période 2026-2030 (art. 4 § 3 et § 4).

Plus précisément, pour la période 2021-2025, la règle du bilan neutre ou positif n'a pas été remise en cause par le règlement (UE) 2023/839 : cela signifie que, dans le secteur UTCATF, les absorptions doivent être égales aux émissions de GES, voire les dépasser.

Pour la période 2026-2030, le règlement UTCATF modifié prévoit pour chaque État membre :

- d'une part, un objectif contraignant en matière d'absorptions nettes qui doit être atteint en 2030 (art. 4 § 3) ;

- d'autre part, un objectif contraignant qui consiste à atteindre une somme des émissions et des absorptions nettes de gaz à effet de serre pour toute la période allant de 2026 à 2029, selon une logique de « budget-carbone » (art. 4 § 4).

« Article 4 du règlement UTCATF

Engagements et objectifs

1. Pour la période allant de 2021 à 2025, compte tenu des flexibilités prévues aux articles 12, 13 et 13 bis, **chaque État membre veille à ce que les émissions de gaz à effet de serre ne dépassent pas les absorptions de gaz à effet de serre en calculant la somme des émissions totales et des absorptions totales sur son territoire** dans toutes les catégories comptables de terres visées à l'article 2, paragraphe 1.

2. L'objectif de l'Union pour 2030 en ce qui concerne les absorptions nettes de gaz à effet de serre est de 310 millions de tonnes équivalent CO₂, ce qui correspond à la somme des valeurs des émissions et absorptions nettes de gaz à effet de serre par les États membres en 2030 indiquées dans la colonne D de l'annexe II bis, et se fonde sur la moyenne de ses données d'inventaire des gaz à effet de serre pour les années 2016, 2017 et 2018, communiquées en 2020.

3. Chaque État membre veille à ce que, compte tenu des flexibilités prévues aux articles 12 et 13 ter, **la somme de ses émissions et absorptions de gaz à effet de serre sur son territoire** et dans toutes les catégories de déclaration des terres mentionnées à l'article 2, paragraphe 2, points a) à j), **déclarée pour l'année 2030** dans son inventaire des gaz à effet de serre présenté en 2032, par rapport à la moyenne de ses données d'inventaire des gaz à effet de serre pour les années 2016, 2017 et 2018 communiquées en 2032, **ne dépasse pas l'objectif fixé pour cet État membre dans la colonne C de l'annexe II bis**.

4. Chaque État membre veille à ce que la somme des différences entre les points suivants pour chaque année au cours de la période 2026-2029 ne dépasse pas le budget pour la période 2026-2029 :

a) ses émissions et absorptions de gaz à effet de serre sur son territoire et dans toutes les catégories de déclaration des terres visées à l'article 2, paragraphe 2, points a) à j) ; et

b) la valeur moyenne de ses données d'inventaire des gaz à effet de serre pour les années 2021, 2022 et 2023, communiquées en 2032.

Le budget pour la période 2026-2029 est défini comme la somme des différences pour chaque année au cours de la période 2026-2029 pour cet État membre entre :

a) les valeurs limites annuelles des émissions et absorptions de gaz à effet de serre pour ces années, établies sur la base d'une trajectoire linéaire à l'horizon 2030 ; et

b) la valeur moyenne de ses données d'inventaire des gaz à effet de serre pour les années 2021, 2022 et 2023, communiquées en 2025.

La trajectoire linéaire d'un État membre débute en 2022 à la valeur moyenne des données des inventaires des gaz à effet de serre pour les années 2021, 2022 et 2023 et a comme point final pour 2030 la valeur obtenue par l'addition de la valeur fixée pour cet État membre dans la colonne C de l'annexe II bis et de la valeur moyenne des données des inventaires des gaz à effet de serre pour les années 2016, 2017 et 2018.

Le budget pour la période 2026-2029 est défini sur la base des données des inventaires des gaz à effet de serre communiquées en 2025, et le respect de ce budget est évalué sur la base des données des inventaires des gaz à effet de serre communiquées en 2032.

(...) »

ANNEXE II bis

Objectif de l'Union (colonne D), données moyennes d'inventaire des gaz à effet de serre pour les années 2016, 2017 et 2018 (colonne B) et objectifs nationaux des États membres (colonne C) visés à l'article 4, paragraphes 3, à atteindre en 2030

A	B	C	D
État membre	Données moyennes d'inventaire des gaz à effet de serre pour les années 2016, 2017 et 2018 (kt équivalent CO2), communiquées en 2020	Objectifs des États membres, 2030 (kt équivalent CO2)	Valeur des absorptions nettes de gaz à effet de serre (kt équivalent CO2) en 2030, communiquées en 2020 (colonnes B + C)
...
France	– 27 353	– 6 693	– 34 046
Croatie

Par ailleurs, concernant l'office du juge administratif français, la nécessité de contrôler « dès aujourd'hui et sans attendre les échéances de 2030 ou 2050 la trajectoire dans laquelle s'inscrit la France pour assurer sa part de l'effort mondial indispensable pour garantir que notre planète demeure un lieu où l'Homme a sa place »⁵⁹ s'impose également dans le secteur UTCATF.

En particulier, la notion de « trajectoire linéaire » mobilisée par le rapporteur public pour fonder ce contrôle dynamique en matière d'émissions brutes, qui est présente dans le règlement sur la répartition de l'effort, est également présente dans le règlement UTCATF :

⁵⁹ Concl. de Stéphane Hoynck sur la décision CE, 19 nov. 2020, *Commune de Grande Synthe et a.*, n° 427301.

Article 4

Engagements et objectifs

(...)

Le budget pour la période 2026-2029 est défini comme la somme des différences pour chaque année au cours de la période 2026-2029 pour cet État membre entre :

- a) les valeurs limites annuelles des émissions et absorptions de gaz à effet de serre pour ces années, **établies sur la base d'une trajectoire linéaire à l'horizon 2030** ; et
- b) la valeur moyenne de ses données d'inventaire des gaz à effet de serre pour les années 2021, 2022 et 2023, communiquées en 2025.

La **trajectoire linéaire** d'un État membre débute en 2022 à la valeur moyenne des données des inventaires des gaz à effet de serre pour les années 2021, 2022 et 2023 et a comme point final pour 2030 la valeur obtenue par l'addition de la valeur fixée pour cet État membre dans la colonne C de l'annexe II bis et de la valeur moyenne des données des inventaires des gaz à effet de serre pour les années 2016, 2017 et 2018.

En définitive, la trajectoire française de renforcement des puits de carbone dans le secteur UTCATF doit être compatible avec ce nouvel objectif fixé par le règlement UTCATF.

2. En l'espèce, la trajectoire actuelle de réduction des émissions nettes de GES n'est pas compatible avec les objectifs fixés, pour 2030, par le règlement (UE) 2018/842 sur la répartition de l'effort et par le règlement (UE) 2018/841 UTCATF

À la date des refus querellés, force est de constater que les objectifs nationaux n'intègrent toujours pas le rehaussement de l'ambition porté par l'Union européenne.

En particulier :

- l'objectif global de réduction des émissions brutes de GES à l'horizon 2030 figurant à l'article L. 100-4 du code de l'énergie n'a pas été modifié de sorte qu'il est inconventionnel ;
- les budgets carbonés fixés par le décret n° 2020-457 n'ont pas, non plus, été modifiés, de sorte qu'ils sont, eux aussi, inconventionnels (cf. *infra*).

Mais surtout, le Haut conseil pour le climat a indiqué, dans son rapport annuel 2024, que :

« Les objectifs 2030 du projet de SNBC 3 aboutissent, à ce stade, à une réduction des émissions brutes de 50 % et une réduction des émissions nettes de 52 % par rapport à 1990. L'objectif couvrant les émissions brutes est compatible avec les implications de la loi Climat de l'UE déclinée au sein du Fit for 55 pour la France, alors que **celui couvrant les émissions nettes se trouve, à ce stade, légèrement en dessous**.

Concernant les émissions territoriales brutes (hors UTCATF), l'objectif 2030 du projet de SNBC 3 est de 268 Mt éqCO₂, et compatible avec les attentes du Fit for 55 pour la France (-50 % en 2030 par rapport à 1990) en considérant la répartition des secteurs émetteurs. Le règlement UTCATF du Fit for 55 prévoit un objectif de puits de carbone de 31,4 Mt éqCO₂ pour la France 4,5. Le projet de SNBC 3 anticipe un puits de 18,9 Mt éqCO₂, soit un déficit de 12,6 Mt éqCO₂. Ce déficit, bien que résultant de la prise en compte plus réaliste de l'état des puits de carbone dans le projet de SNBC 3 (cf. 3.6), implique un objectif pour 2030 de 52 % de baisse en émissions nettes pour la France. Ce résultat est en dessous de l'objectif de 55 % s'appliquant à l'ensemble des États membres et de celui de 54 % décliné par le HCC pour la France en tenant compte de la répartition des émissions entre secteurs. Les émissions non ciblées du secteur UTCATF doivent être soit redistribuées entre les autres secteurs afin de préserver l'objectif de baisse de 54 % en 2030 pour la France, soit renégociées au niveau de l'UE afin d'obtenir la reconnaissance de l'état actuel des puits de carbone. En l'absence de clarté sur cet objectif, le HCC utilise dans son évaluation une approche conservatrice de redistribution des puits de carbone à hauteur de 1,8 Mt éqCO₂ par an entre 2024 et 2030 et de maintien de l'objectif de baisse de 54 % pour les émissions nettes, qui est proche de la moyenne pour l'ensemble des États membres (cf. tableau 4.1b) »

pièce n° 11, p. 166

Il résulte de ce qui précède que le cadre législatif et réglementaire de la France relatif aux obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre est inconventionnel en tant qu'il méconnait les objectifs fixés par l'Union européenne, qu'il s'agisse des émissions brutes ou des émissions nettes (inclus le secteur UTCATF).

Par conséquent, les objectifs résultant du cadre législatif et réglementaire français doivent être écartés au profit des objectifs contraignants fixés par l'Union européenne.

Le Conseil d'État a déjà constaté que la trajectoire de réduction des émissions de GES n'est pas compatible avec l'objectif fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie dans sa rédaction en vigueur.

Par ailleurs, il ressort clairement du PNIEC que les objectifs, dans le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF), ne seront pas atteints en 2030 :

« Le puits en 2030 est projeté actuellement à - 18 MtCO₂, alors qu'il devrait atteindre - 31 MtCO₂. **Il manquerait donc 13 MtCO₂ par rapport à nos objectifs**, avec toutefois de fortes incertitudes sur ces projections. »

pièce n° 10 – PNIEC mis à jour en juin 2024, p. 10

« l'objectif de la France pour 2030 devrait donc, pour l'instant, être fixé à -31 MtCO_{2eq} »

pièce n° 10, p. 64

Cet écart de 13 Mt avec l'objectif porte ici sur la seule année 2030 : cela signifie que les années précédant cette date butoir, la France accusera également un écart substantiel.

À l'heure actuelle, le puits de carbone secteur UTCATF est bien loin de l'objectif puisqu'il oscille autour d'une valeur de 20 Mt éqCO₂/an :

« Le puits de carbone secteur UTCATF oscille autour d'une valeur de 20 Mt éqCO₂/an depuis 2018, après avoir fortement diminué sur la période 2013-2017 (-6,6 Mt éqCO₂/an), et demeure fragilisé par les impacts du changement climatique qui vont encore s'intensifier.

La baisse de 58 % sur la période 2013-2017 est principalement portée par l'effondrement du puits forestier du fait de dépérissements massifs liés aux sécheresses successives qui ont fragilisé les écosystèmes forestiers et favorisé le développement des insectes xylophages (ex. scolytes). Cette diminution est causée, en partie, par les effets du changement climatique. »

pièce n° 11, p. 142

À titre de comparaison, dans l'affaire du siècle, le volume de GES reconnu comme fautif par le tribunal administratif de Paris s'élevait à 15 MtCO₂eq pour une période de 4 années (soit 3,75 MtCO₂eq par an).

En définitive, au titre du contrôle de la trajectoire, il appartient au juge administratif d'enjoindre à l'État d'adopter toutes mesures utiles permettant :

- d'infléchir la courbe des émissions brutes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec l'objectif fixé par le règlement sur la répartition de l'effort révisé en 2023 ;
- de redresser la courbe des absorptions dans le secteur UTCATF et d'infléchir la courbe des émissions dans ce même secteur, c'est-à-dire de renforcer les puits de carbone, afin d'assurer leur compatibilité avec le règlement UTCATF révisé en 2023.

Autrement dit, il appartient à l'État de mettre en œuvre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions nettes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs fixés par l'Union européenne.

III. Sur l'illégalité des refus d'abroger les décrets relatifs à la PPE et la SNBC

À l'occasion de la demande préalable, l'association requérante a demandé au Premier ministre d'abroger, d'une part, le décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, et d'autre part, le décret relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.

En effet, les mesures et objectifs définis par ces textes ne permettent pas d'atteindre, à l'horizon 2030, les objectifs de réduction et d'absorption des émissions de GES répondant aux obligations conventionnelles de la France (point II.A.) et notamment aux objectifs définis par l'Union européenne (point II.C.).

En droit, la programmation pluriannuelle de l'énergie et la stratégie nationale bas-carbone sont les principaux instruments instaurés pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030.

En effet, d'une part, concernant la PPE, l'article L. 141-1 du code de l'énergie prévoit que :

« La programmation pluriannuelle de l'énergie, fixée par décret, **définit les modalités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs définis aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du présent code** ainsi que par la loi prévue à l'article L. 100-1 A. Elle est compatible avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés dans le budget carbone mentionné à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement, ainsi qu'avec la stratégie bas-carbone mentionnée à l'article L. 222-1 B du même code. La programmation pluriannuelle de l'énergie fait l'objet d'une synthèse pédagogique accessible au public. »

Par un décret n° 2020-456 du 21 avril 2020⁶⁰, le Premier ministre a :

- adopté la PPE (art. 1^{er}) ;
- fixé plusieurs objectifs en matière de politique énergétique : objectifs de réduction de la consommation d'énergie primaire fossile, objectif de réduction de la consommation finale d'énergie, objectifs de développement de la production d'électricité d'origine renouvelable, etc. (art. 2 et suiv.).

D'autre part, concernant la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée « stratégie bas-carbone », l'article L. 222-1 B du code de l'environnement prévoit que :

« I. – La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée "stratégie bas-carbone", fixée par décret, définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes afin d'atteindre

⁶⁰ Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie (NOR : TRER2006667D).

les objectifs définis par la loi prévue à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie. Elle tient compte de la spécificité du secteur agricole, veille à cibler le plan d'action sur les mesures les plus efficaces en tenant compte du faible potentiel d'atténuation de certains secteurs, notamment des émissions de méthane entérique naturellement produites par l'élevage des ruminants, et veille à ne pas substituer à l'effort national d'atténuation une augmentation du contenu carbone des importations. Cette stratégie complète le plan national d'adaptation climatique prévu à l'article 42 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. »

Par un décret n° 2020-457 du 21 avril 2020⁶¹, le Premier ministre a :

- adopté la stratégie nationale bas-carbone (art. 1^{er}) ;
- défini les budgets carbone qui constituent les objectifs de plafonds d'émissions de gaz à effet de serre de la France aux horizons 2019-2023, 2024-28 et 2029-33 (art. 2 et suiv.).

En l'espèce, en premier lieu, la PPE et la SNBC en vigueur à la date des refus contestés ont été adoptées pour mettre en œuvre des politiques publiques répondant à l'objectif de réduction des émissions de GES de 40 % en 2030 par rapport à 1990 (**pièce n° 7 – PPE**, p. 17 ; **pièce n° 9 – SNBC**, p. 17, 34, 44).

C'est d'ailleurs précisément pour cette raison que le Conseil d'État se fonde sur les mesures contenues dans ces deux documents pour évaluer la compatibilité de la trajectoire de réduction des émissions de GES avec l'objectif fixé par la loi (CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande Synthe et a.*, n° 467982, au Recueil).

Or il a été démontré *supra* que l'objectif législatif actuel de réduction des émissions de GES est inconventionnel.

En second lieu, le Conseil d'État a jugé que les mesures **actuellement prévues** par le Gouvernement ne permettaient pas d'atteindre cet objectif (CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande Synthe et a.*, n° 467982, au Recueil : prononcé d'une injonction « *de prendre toutes mesures supplémentaires utiles pour assurer la cohérence du rythme de diminution des émissions de gaz à effet de serre avec la trajectoire de réduction de ces émissions retenue par le décret du 21 avril 2020 précité en vue d'atteindre les objectifs de réduction fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie* »).

Comme cela a été relevé par le Conseil d'État dans cette affaire, « *[les] nouveaux objectifs fixés au niveau de l'Union européenne vont rapidement devoir être déclinés par les autorités françaises* » et « *cette modification du cadre réglementaire mis en place par l'Union européenne [devait] se traduire, de façon imminente, par un renforcement sensible des objectifs à atteindre par la France* ». Ainsi, « *devront être adaptés en conséquence*,

⁶¹ Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone (NOR : TRER2008021D).

notamment, la stratégie nationale bas-carbone ainsi que les budgets carbone correspondants » (CE, 10 mai 2023, n° 467982, au Recueil, cons. 7).

Enfin, toujours dans le cadre de l'exécution de la décision *Commune de Grande-Synthe*, la section des études, de la prospective et de la coopération a décidé, en novembre 2024, de renvoyer le dossier de l'affaire à la 6^e chambre de la section du contentieux.

En définitive, les refus d'abroger le décret relatif à la PPE d'une part, et le décret relatif à la SNBC d'autre part, sont illégaux.

IV. Sur l'illégalité du plan national intégré énergie climat modifié de la France

Le plan national intégré énergie climat modifié de la France (ci-après « PNIEC ») est entaché d'illégalité externe (A) et interne (B).

À titre liminaire, sur la nature du PNIEC

En droit, « le recours pour excès de pouvoir est recevable dès lors qu'il est dirigé contre un acte administratif, c'est-à-dire une manifestation de volonté unilatérale d'une autorité administrative modifiant l'ordonnancement juridique, quelle que soit la forme que prend cette manifestation »⁶².

À plusieurs reprises, le Conseil d'État a admis la recevabilité de recours dirigés contre la programmation pluriannuelle de l'énergie (CE, 11 avr. 2018, *Greenpeace France et autre*, n° 404959 ; CE, 16 mai 2022, *Sortir du nucléaire et autres*, n°s 441351, 441382 ; CE, 5 févr. 2024, *France Nature Environnement*, n° 461978 : concernant la PPE de la Guyane).

Il en résulte que les documents de planification en matière d'énergie et de climat, lorsqu'ils instaurent des objectifs ou déclinent les mesures prises pour leur application, sont des actes susceptibles de recours.

En l'espèce, le PNIEC est un plan qui doit être adopté en application du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat (ci-après « le règlement Gouvernance »).

L'article 3 du règlement Gouvernance prévoit ainsi que :

« 1. Au plus tard le 31 décembre 2019, puis au plus tard le 1er janvier 2029 et tous les dix ans par la suite, chaque État membre notifie à la Commission un plan national intégré en matière d'énergie et de climat. »

Le paragraphe 2 de cet article fixe le contenu du PNIEC :

« 2. Les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat se composent des principales sections suivantes :

a) les grandes lignes de la procédure suivie pour établir le plan national intégré en matière d'énergie et de climat, composées d'un résumé et d'une **description de la consultation publique** et de la participation des parties prenantes et de leurs résultats, ainsi que de la coopération régionale avec les autres États membres dans le cadre de la préparation du plan, telles qu'elles sont prévues aux articles 10, 11 et 12 et à l'annexe I, partie 1, section A, point 1 ;

⁶² Répertoire du contentieux administratif, Recours pour excès de pouvoir : conditions de recevabilité – Conditions de recevabilité relatives à l'acte attaqué – Gilles PELLISSIER – Janvier 2010 (actualisation : mai 2018), pt. 44.

- b) une **description des objectifs généraux nationaux, des objectifs spécifiques nationaux et des contributions nationales** relatifs aux dimensions de l'union de l'énergie, tels qu'ils sont visés à l'article 4 et à l'annexe I ;
- c) une **description des politiques et mesures** planifiées en ce qui concerne les objectifs généraux, les objectifs spécifiques et les contributions correspondants, tels que visés au point b), ainsi qu'une vue d'ensemble des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs généraux, les objectifs spécifiques et les contributions correspondants ;
- d) une description de la situation actuelle pour les cinq dimensions de l'union de l'énergie, y compris en ce qui concerne le système énergétique et les émissions et absorptions de gaz à effet de serre, ainsi que des projections en ce qui concerne les objectifs visés au point b) au regard des politiques et mesures existantes ;
- e) le cas échéant, une description des freins et obstacles réglementaires et non réglementaires empêchant d'atteindre les objectifs généraux, les objectifs spécifiques ou les contributions relatifs aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique ;
- f) une **évaluation des incidences des politiques et mesures planifiées pour atteindre les objectifs** visés au point b) du présent paragraphe, **y compris de leur cohérence avec l'objectif de neutralité climatique de l'Union** énoncé à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/1119, les **objectifs à long terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre au titre de l'accord de Paris** et les stratégies à long terme visées à l'article 15 du présent règlement ;
- g) une évaluation générale des incidences des politiques et mesures planifiées sur la compétitivité liées aux cinq dimensions de l'union de l'énergie ;
- h) une annexe, établie conformément aux exigences et à la structure fixées à l'annexe II du présent règlement, qui décrit les méthodologies et les mesures de politique publique appliquées par les États membres en vue de satisfaire à l'exigence en matière d'économies d'énergie conformément à l'article 7 de la directive 2012/27/UE et à son annexe V. »

L'article 14 du même règlement fixe plusieurs échéances pour la mise à jour du PNIEC. En particulier, la première mise à jour du PNIEC devait être soumise à la Commission européenne, au plus tard, le 30 juin 2024 :

- « Mise à jour des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat

 1. Au plus tard le **30 juin 2023**, et ensuite au plus tard le 1^{er} janvier 2033, et tous les dix ans par la suite, chaque État membre soumet à la Commission un projet de mise à jour de la dernière version notifiée du plan national intégré en matière d'énergie et de climat, ou fournit à la Commission une justification du fait que le plan ne nécessite pas de mise à jour.

2. Au plus tard le **30 juin 2024**, et ensuite au plus tard le 1^{er} janvier 2034, et tous les dix ans par la suite, chaque État membre soumet à la Commission une mise à jour de la dernière version notifiée de son plan national intégré en matière d'énergie et de climat, sauf s'il a démontré que son plan ne nécessitait pas de mise à jour en application du paragraphe 1.

6. Les procédures prévues à l'article 9, paragraphe 2, et **aux articles 10 et 12 s'appliquent à la préparation et à l'évaluation des mises à jour des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat. »**

En l'espèce, le PNIEC a été soumis à la Commission européenne en juillet 2024. Selon ses propres termes, ce document est fondé sur les trois instruments nationaux suivants :

« La présente mise à jour du plan national intégré énergie-climat de la France est fondée sur trois documents nationaux de programmation et de gouvernance sur l'énergie et le climat, actuellement en cours de révision **et dont des projets seront soumis à consultation publique dans les prochains mois** :

- **la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**, qui fixe les priorités d'actions des pouvoirs publics dans le domaine de l'énergie pour les 10 années à venir, partagées en deux périodes de 5 ans (...);
- **la stratégie nationale bas-carbone (SNBC)**, qui est la feuille de route de la France pour conduire la politique d'atténuation du changement climatique (...);
- **le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)**, vise à protéger les citoyens et préparer les territoires, l'économie et l'environnement aux conséquences du changement climatique. »

pièce n° 10, p. 6

Le PNIEC précise que « *la présente mise à jour traduit, à date, les objectifs que la France se fixe jusqu'en 2030 pour chaque secteur, et jusqu'en 2035 pour le secteur énergétique* » (**pièce n° 10, p. 2**).

En particulier, il indique que « *la France s'est fixé l'objectif d'une réduction brute de ses émissions de GES de -50 % en 2030 par rapport à 1990 (soit d'atteindre une cible autour de 270 MtCO₂éq⁶³) (contre -40 % jusqu'alors).* »

Pour tenir ces objectifs, la France devra désormais baisser ses émissions de gaz à effet de serre de 5 % chaque année entre 2023 et 2030, contre 2 % de réduction annuelle en moyenne de 2017 à 2022. Cette accélération impose des efforts de tous et des transformations dans tous les secteurs émetteurs de GES de notre économie » (**pièce n° 10, p. 15-16**).

⁶³ « La valeur de 270 Mt CO₂éq est obtenue par l'application d'une baisse de 50 % des émissions brutes de gaz à effet de serre de l'année 1990 (539 Mt CO₂éq) [Secten 2024] ».

Le PNIEC, qui modifie l'ordonnancement juridique, doit par suite être regardé comme un acte faisant grief.

En définitive, le PNIEC est un acte de nature réglementaire susceptible de recours en excès de pouvoir.

A. Sur l'illégalité externe du PNIEC

1. Sur le vice de forme tenant à l'absence de signature du PNIEC

Aux termes de l'article L. 200-1 du code des relations entre le public et l'administration :

« Pour l'application du présent livre, on entend par actes les actes administratifs unilatéraux décisaires et non décisaires.

Les actes administratifs unilatéraux décisaires comprennent les actes réglementaires, les actes individuels et les autres actes décisaires non réglementaires. Ils **peuvent être également désignés sous le terme de décisions**, ou selon le cas, sous les expressions de décisions réglementaires, de décisions individuelles et de décisions ni réglementaires ni individuelles. »

L'article L. 212-1 du même code, inséré dans le même livre que l'article précité, ajoute que :

« Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. »

Le respect de ces formalités constitue une condition de la légalité formelle de l'acte, leur non-respect étant susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte pour violation d'une formalité substantielle (CE, 25 juill. 2001, *Oukal*, n° 228392).

Si l'une des mentions fait défaut et qu'aucune autre mention ou aucun autre document ne permet à l'intéressé de connaître aisément l'identité de l'auteur de l'acte, la décision encourt l'annulation pour illégalité externe (CE, 28 mai 2010, *Moguelet*, n° 328686, aux tables) conformément à l'intention du législateur qui ressortait des travaux préparatoires (Rapp. AN, n° 1613).

En l'espèce, le PNIEC ne comporte aucune mention ni aucune signature permettant de connaître l'identité de l'auteur de l'acte.

Pour cette raison, la décision contestée sera annulée.

2. Sur le vice de forme tenant à l'absence de contreseing du PNIEC par les ministres chargés de son exécution

En droit, d'une part, aux termes de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire de droit commun :

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

(...)

L'article 22 de la Constitution ajoute que :

Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

Les ministres chargés de l'exécution d'un acte de nature réglementaire sont ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte (CE, Sect., 1^{er} juin 1979, n^os 06410, 06411, 06412, au Recueil).

D'autre part, les décrets relatifs aux attributions ministérielles, en vigueur à la date des refus querellés, prévoient que :

- le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique « prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière [...] de transition énergétique et d'énergie [...] »⁶⁴ ;
- le ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire « participe à la politique du Gouvernement en matière de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ses effets, de stockage du carbone, de développement des énergies renouvelables et de maintien de la biodiversité »⁶⁵ ;
- le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires « prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines du développement durable, [...] de l'environnement, notamment du climat et de l'efficacité énergétique »⁶⁶.

En l'espèce, le PNIEC est en acte de nature réglementaire qui aurait dû, en application de l'article 21 de la Constitution, faire l'objet d'une adoption par un décret du Premier ministre.

À défaut de la publication d'un tel décret, le PNIEC est entaché d'un vice de forme tenant à l'absence de contreseing des ministres chargés de l'exécution du PNIEC.

Pour cette raison, la décision contestée sera annulée.

⁶⁴ Art. 1^{er} du décret n^o 2024-28 du 24 janvier 2024 relatif aux attributions du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, JORF n^o 0020 du 25 janvier 2024.

⁶⁵ Art. 1^{er} du décret n^o 2024-32 du 24 janvier 2024 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, JORF n^o 0020 du 25 janvier 2024.

⁶⁶ Art. 1^{er} du décret n^o 2024-38 du 24 janvier 2024 relatif aux attributions du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

3. Sur le vice de procédure tenant à l'absence de consultation du public

En droit, l'article 10 du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat prévoit qu'une consultation publique doit être organisée dans le cadre de l'adoption du PNIEC :

« Consultation publique

Sans préjudice de toute autre disposition du droit de l'Union, **chaque État membre veille à ce que le public puisse participer, de façon précoce et effective, à la préparation du projet de plan intégré en matière d'énergie et de climat** – en ce qui concerne les plans pour la période allant de 2021 à 2030, à la préparation du plan définitif bien avant son adoption – ainsi que des stratégies à long terme visées à l'article 15. Chaque État membre joint à ces documents, lorsqu'il les soumet à la Commission, un résumé des vues ou points de vue provisoires du public. Lorsque la directive 2001/42/CE s'applique, les consultations engagées à propos du projet conformément à cette dernière sont réputées satisfaire aux obligations de consultation du public au titre du présent règlement.

Chaque État membre veille à ce que le public soit informé. Chaque État membre fixe un calendrier raisonnable prévoyant suffisamment de temps **pour que le public soit informé, participe et exprime ses vues**.

Chaque État membre limite la complexité administrative dans l'application du présent article. »

Le paragraphe 6 de l'article 14 relatif à la *Mise à jour des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat* prévoit que :

« 6. Les procédures prévues à l'article 9, paragraphe 2, et aux **articles 10 et 12** s'appliquent à la préparation et à l'évaluation des mises à jour des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat. »

Il résulte expressément de ces dispositions que la préparation d'une mise à jour d'un plan national intégré doit faire l'objet d'une consultation publique conforme aux exigences de l'article 10 du règlement (UE) 2018/1999.

Ces dispositions sont directement applicables en droit interne en application de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

En l'espèce, le PNIEC mis à jour en juillet 2024 indique lui-même qu'aucune consultation publique n'a été réalisée préalablement à sa communication à la Commission européenne :

« La présente mise à jour du plan national intégré énergie-climat de la France est fondée sur trois documents nationaux de programmation et de gouvernance sur l'énergie et le climat, actuellement en cours de révision **et dont des projets seront soumis à consultation publique dans les prochains mois** :

- la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui fixe les priorités d'actions des pouvoirs publics dans le domaine de l'énergie pour les 10 années à venir, partagées en deux périodes de 5 ans (...);
- la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), qui est la feuille de route de la France pour conduire la politique d'atténuation du changement climatique (...);
- le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), vise à protéger les citoyens et préparer les territoires, l'économie et l'environnement aux conséquences du changement climatique. »

pièce n° 10, p. 6

Par conséquent, à défaut d'avoir été soumis à une consultation publique, le PNIECC est entaché d'un vice de procédure.

Le PNIEC sera donc annulé.

B. Sur l'illégalité interne du PNIEC

1. Sur la méconnaissance par le PNIEC des obligations conventionnelles de la France

Il résulte de ce qui précède que la France est tenue, sur le fondement notamment de l'article 8 de la Conv. EDH, d'adopter une trajectoire de diminution de ses émissions de gaz à effet de serre conforme avec une augmentation maximale de la température moyenne de 1,5 °C à l'échelle planétaire, en prenant en compte notamment ses émissions historiques.

En l'espèce, la trajectoire de diminution des émissions de gaz à effet de serre édictée dans le PNIEC modifié de la France est incompatible avec ces obligations.

En effet, le PNIEC indique que :

« La France se fixe l'objectif d'une réduction brute de ses émissions de GES d'au moins - 50 % en 2030 par rapport à 1990 (soit d'atteindre une cible autour de 270 MtCO₂ éq33) (contre - 40 % jusqu'alors). »

Or il a été établi, au point II.A.2., qu'un tel objectif était insuffisant. Dès lors, le PNIEC modifié de la France viole ses obligations conventionnelles et constitutionnelles.

2. Sur la méconnaissance par le PNIEC des obligations de la France résultant du droit de l'Union européenne

Les objectifs inscrits dans le PNIEC de la France violent également ses obligations issues du droit de l'Union européenne.

En droit, comme exposé précédemment, il résulte de l'article 4 et de l'annexe II bis du règlement UTCATF que la France doit s'assurer qu'en 2030 le bilan entre les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre sur son territoire, dues à l'utilisation, au changement

d'affectation des terres et à la foresterie, corresponde à une absorption nette d'au moins 34,046 Mt équivalent CO₂ en 2030.

Selon le ii) du 1) du a) de l'article 4 du règlement n° 2018/1999, chaque État membre fixe dans son PNIEC « *les engagements et les objectifs nationaux de l'État membre en matière d'absorptions nettes de gaz à effet de serre en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE) 2018/841* ».

En l'espèce, le PNIEC modifié de la France énonce que « *l'objectif de la France pour 2030 devrait donc, pour l'instant, être fixé à -31 MtCO2eq* » (**pièce n° 10 – PNIEC, p. 64**).

Compte tenu de l'utilisation du conditionnel, deux interprétations sont possibles :

- soit la France n'a pas arrêté d'objectif en la matière, de sorte que le PNIEC modifié méconnaît l'article 4 du règlement 2018/1999 ;
- soit la France a fixé un objectif qui contrevient à ses obligations issues du droit de l'Union européenne, compte tenu de son insuffisance.

De quelque point de vue que l'on se place, le PNIEC modifié de la France méconnaît le droit de l'Union européenne.

V. Sur l'injonction et l'astreinte

En droit, l'article L. 911-1 du code de justice administrative prévoit que :

« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.

La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure. »

L'article L. 911-3 du même code ajoute que :

« La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet. »

Dans l'affaire *Commune de Grande-Synthe*, le Conseil d'État a précisé :

- qu'il appartient au juge administratif d'examiner si la trajectoire de réduction des émissions de GES est compatible avec les objectifs fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie ;
- qu'à défaut, il appartient à l'État de prendre des mesures supplémentaires permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec :
 - les objectifs de réduction de ces émissions tels que fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie ;
 - et à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018.

En l'espèce, d'abord, l'annulation des refus querellés implique qu'il soit enjoint à l'État de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions nettes de GES afin d'assurer sa compatibilité avec :

- à titre principal, un objectif de réduction des émissions des GES cohérent avec les engagements et obligations de la France issus du droit international, du droit européen tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme aux paragraphes 544 et suivants de l'arrêt KlimaSeniorinnen, et du droit national ;
- à titre subsidiaire, l'objectif fixé à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 modifié par le règlement (UE) 2023/857 du 19 avril 2023 et l'objectif fixé à l'annexe II bis du règlement (UE) 2018/841 du 30 mai 2018 modifié par le règlement (UE) 2023/839 du 19 avril 2023.

Ensuite, par voie de conséquence, il sera également enjoint à l'État d'élaborer une programmation pluriannuelle de l'énergie, une stratégie nationale bas-carbone et un PNIEC conformes avec les objectifs précités.

Enfin, compte tenu de l'effort encore nécessaire à l'atteinte de ces objectifs et de la responsabilité historique de la France en matière climatique, il y a lieu d'assortir l'injonction prononcée d'une astreinte.

En particulier, le Conseil d'État n'ignore pas que les mesures en vigueur ne permettent pas, *a priori*, de satisfaire à l'objectif actuel de réduction de 40 % des émissions de GES en 2030 par rapport à 1990. En effet, dans le cadre de la procédure d'exécution de la décision *Commune de Grande-Synthe* du 1^{er} juillet 2021, la section des études, de la prospective et de la coopération vient de renvoyer l'affaire à la sixième chambre de la section du contentieux.

Afin d'assurer une exécution rapide de la décision à intervenir, l'injonction sera assortie d'une astreinte d'un montant de 10 millions d'euros par semestre de retard.

VI. Sur les frais de justice

Compte tenu des circonstances de l'espèce, il serait inéquitable de laisser à la charge de l'association requérante les frais qu'elle a dû exposer pour assurer la défense de ses intérêts dans le cadre de la présente instance.

Ainsi, le Conseil d'État en fera une juste appréciation en mettant à la charge de l'État une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

PAR CES MOTIFS

et tous autres à produire, déduire, ou suppléer, au besoin d'office,

L'association Notre Affaire à Tous conclut qu'il plaise au Conseil d'État de :

- **ANNULER** les décisions du 11 novembre 2024 par lesquelles le Premier ministre, le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, la ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités, la ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, le ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le ministre délégué chargé des Comptes publics, ont implicitement refusé de :
 - Prendre toutes mesures utiles pour :
 - Élaborer et fixer de manière cohérente et appropriée, en se fondant sur les meilleures données disponibles, une trajectoire de diminution des émissions brutes et nettes de gaz à effet de serre produites sur le territoire national qui respecte les engagements et obligations de la France, fondée sur le droit international, européen et national, tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme aux paragraphes 544 et suivant de l'arrêt *KlimaSeniorinnen*, et qui corresponde notamment au respect :
 1. à titre principal, d'une limitation du réchauffement climatique mondial à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, en tenant compte de l'affaiblissement des puits de carbone, et du principe d'une contribution équitable de l'ensemble des États à l'objectif mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre, selon leurs responsabilités communes mais différencierées en fonction de leur participation aux émissions acquises et de leurs capacités et moyens à les réduire à l'avenir au regard de leur niveau de développement économique et social. Pour ce faire, il est notamment nécessaire de fixer des objectifs intermédiaires de réduction des émissions, en particulier pour 2030, 2040 et 2050.
 2. à titre subsidiaire, de la trajectoire de diminution des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte des obligations européennes de la France (cf. Règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre 24 / 25 requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat ») et autres textes relatifs à la mise en œuvre dudit cadre). Pour ce faire, il est

notamment nécessaire de fixer des objectifs intermédiaires de réduction des émissions en particulier pour 2030, 2040 et 2050.

- **Élaborer et fixer de manière cohérente et appropriée une trajectoire des émissions de gaz à effet de serre extraterritoriales de la France**, de manière à respecter les engagements consentis par la France aux niveaux international, européen et national.
 - **Mettre en œuvre et respecter les obligations et trajectoires susmentionnées**, y compris sur le secteur UTCATF ; et démontrer avoir pris toutes les mesures utiles en ce sens.
 - **Abroger** le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie et prendre un nouveau décret.
 - **Abroger** le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone et prendre un nouveau décret
 - **Retirer** le Plan national intégré énergie-climat tel que mis à jour en juin 2024 et communiqué à la Commission européenne, puis prendre et communiquer à la Commission européenne un nouveau plan.
- **ENJOINDRE** au Premier ministre et aux ministres compétents mentionnés *supra* de :
- Prendre les mesures utiles sollicitées et mentionnées au point précédent ;
 - Abroger le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie et prendre un nouveau décret conforme aux obligations mentionnées au point précédent ;
 - Abroger le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone et prendre un nouveau décret conforme aux obligations mentionnées au point précédent ;
 - Abroger le Plan national intégré énergie-climat mis à jour en juin 2024, prendre un nouveau plan conforme aux obligations mentionnées au point précédent et communiquer ce nouveau plan à la Commission européenne ;
dans un délai de 6 mois à compter de la notification de la décision à intervenir, **sous astreinte d'un montant de 10 millions d'euros par semestre de retard** ;
- **METTRE À LA CHARGE** de l'État une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

BORDEREAU DES PIÈCES

La demande préalable et les actes dont l'abrogation est sollicitée sont identifiés en caractères gras.

1. Statuts de l'association Notre Affaire à Tous (sept. 2023)
2. Déclaration en préfecture de la modification des statuts (nov. 2023)
3. Rapport d'activité 2023 – Notre Affaire à Tous
4. Mandat spécial de représentation
- 5. Demandes préalables et recours gracieux déposées le 11 sept. 2024**
- 6. Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie**
- 7. Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**
- 8. Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone**
- 9. Stratégie nationale bas-carbone (SNBC)**
- 10. PNIEC de la France – Mise à jour (juin 2024)**
11. Rapport annuel 2024 du Haut Conseil pour le Climat (juin 2024)
12. Rapport de l'European Scientific Advisory Board on Climate Change (juin 2023)
13. Article scientifique publié dans la revue Climate Policy (sept. 2021)
14. Scientific report – Estimates of fair share carbon budgets for France (January 2025)
15. Rapport scientifique – Estimation des budgets carbone pour la France (janv. 2025)