



HAL
open science

Les contentieux climatiques en France : Bref état des lieux

Blanche Lormeteau

► **To cite this version:**

Blanche Lormeteau. Les contentieux climatiques en France : Bref état des lieux. 2022. halshs-03788141

HAL Id: halshs-03788141

<https://shs.hal.science/halshs-03788141v1>

Submitted on 26 Sep 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES CONTENTIEUX CLIMATIQUES EN FRANCE : BREF ÉTAT DES LIEUX

Blanche Lormeteau^{1,2,*}

- L'activisme climatique devant le prétoire est un phénomène mondial qui se développe en France depuis 2019
- Le contentieux dit de Grande-Synthe a identifié une obligation à la charge de l'État de satisfaire ses engagements nationaux et européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre suivant le calendrier fixé par les planifications climatiques
- Le contentieux dit de l'Affaire du siècle a permis au juge administratif de se prononcer pour la première fois sur la qualification d'un préjudice écologique climatique causé par le non-respect de l'obligation climatique liée aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre
- La question du contrôle de l'effectivité des nouvelles politiques climatiques et de la réparation du préjudice écologique climatique reste ouverte



MOTS CLÉS :

CHANGEMENT CLIMATIQUE # OBLIGATION # PLANIFICATION # RESPONSABILITÉ
PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE # RÉPARATION

¹ Chargée de recherche CNRS, laboratoire IODE UMR 6262 Rennes1

² Responsable de l'axe « Droit de l'énergie et du changement climatique » du Réseau EDEN.i.

* blanche.lormeteau@univ-rennes1.fr

Introduction

Urgenda, Grande-Synthe, l’Affaire du siècle, RWE, Total autant de noms désormais rattachés à ce qu’on appelle les contentieux climatiques, action en justice portée contre les États et contre les grandes entreprises – du fossile principalement – quant à leur action et leur inaction face au changement climatique. Loin d’être anecdotique, cet activisme juridique est d’ailleurs souligné dans le dernier rapport du GIEC reconnaissant les contentieux climatiques comme l’un des leviers du développement de la gouvernance du climat, particulièrement sous l’angle d’un « réajustement des politiques nationales climatiques »¹.

De façon très générale, un contentieux climatique est un recours dans lequel l’objet, de fait ou de droit, est rattaché au changement climatique². Dans les contentieux dits climatiques, le changement climatique est l’objet du recours de manière directe ou est utilisé explicitement comme l’argument central des requêtes ou du raisonnement du juge.

Les recours climatiques sont avant tout nationaux – mais la Cour européenne des droits de l’Homme³ et la Cour de Justice de l’Union Européenne sont également amenées à se prononcer. Les requérants sont également multiples : ONG, individus, villes, fondations etc⁴.

Des nombreux procès climatiques ont émergé dans le monde depuis les années 2000 et se sont multipliés depuis 2015⁵. Les premiers contentieux climatiques émergent en Australie et aux États-Unis. Ces pays ont une longue tradition des contentieux relatifs à la protection de l’environnement, avec un système de preuve plus souple, notamment quant au lien de causalité scientifique et juridique entre le dommage et le préjudice subit, et une société civile très active⁶.

En Europe, l’onde des contentieux commence plus particulièrement en 2015, avec les décisions *Urgenda*, aux Pays-Bas⁷. Saisi par la Fondation Urgenda et 886 individus (personnes morales, privées, publiques), le Tribunal du district de La Haye statue sur les engagements nationaux de l’État en termes de réduction des émissions de GES, par rapport à ses engagements internationaux. Le juge procède à la reconnaissance de l’existence d’une obligation climatique à la charge de l’État néerlandais : plus précisément, l’État est en charge, notamment au nom de son devoir de diligence (*duty of care*), de diriger plus efficacement son action climatique afin de pallier les conséquences irréversibles du dérèglement climatique. Le juge se reconnaît donc compétent pour contrôler l’effectivité des engagements étatiques, et pour ordonner à l’État de revoir à la hausse ses objectifs de réduction de GES.

Cette action en justice, très médiatisée, va consolider l’effectivité, dès 2015, en pleine adoption de l’Accord de Paris et puis, lors des différentes Conférences des Parties, du droit international du climat⁸, dans un contexte qui lui était déjà favorable. D’abord, il s’appuie pleinement sur les travaux du GIEC, travaux qui lui ont permis de donner une base scientifique solide au débat. Il est ainsi distingué le

1M. Torre-Schaub, « Les contentieux climatiques face à la justice : un intérêt grandissant pour le GIEC », *The Conversation*, 17 mai 2022 [en ligne] M. Torre-Schaub, « Le droit à l’honneur dans le dernier rapport du GIEC » *JCPG* mai 2022, n°17, S. Lavorel, « Le rôle des juges dans l’émergence d’une responsabilité climatique des États », *RJE*, vol. 46, no. 1, 2021, pp. 37-62.

2M. Torre-Schaub, « Le contentieux climatique : du passé vers l’avenir », *RFDA* 2022. 75 ; M. Torre-Schaub (dir.), *Les dynamiques du contentieux climatique. Usages et mobilisations du droit*, Mare & Martin, Paris, 2021 ; C. Cournil (dir.), *Les grandes affaires climatiques*, éd. DICE, Confluences des droits, 2020, 680 p.

3M. Torre-Schaub, « The Future of European Climate Change Litigation: The Carême case before the European Court of Human Rights », *VerfBlog*, 2022/8/10, <https://verfassungsblog.de/the-future-of-european-climate-change-litigation/>, DOI: [10.17176/20220810-181614-0](https://doi.org/10.17176/20220810-181614-0) ; C. Perruso, « Les droits de l’homme au service de la lutte climatique », in C. Cournil, (Dir.) *La fabrique d’un droit climatique au service de la trajectoire « 1.5 »*, Pédone, 2021, p. 243-264 ; C. Cournil et C. Perruso, « Le climat s’installe à Strasbourg. Les enseignements des premières requêtes portées devant la Cour européenne des droits de l’homme », *L’Observateur de Bruxelles*, 2021, n° 124, p. 24-29

4Pour un inventaire international, Source data base du Sabin center for Climate Change Law, Columbia University (<https://climate.law.columbia.edu/>) et Grantham Institute - Law and Environment, imperial College of London (<https://www.imperial.ac.uk/grantham/>) ; Ch. Huglo, *Le contentieux climatique, une révolution judiciaire mondiale*, Bruylant, 2018.

5 C. Cournil, L. Varison (dir.), *Les procès climatiques. Entre le national et l’international*, Paris, Pedone, 2018 ; Ch. Huglo, *Le contentieux climatique, une révolution judiciaire mondiale*, Bruylant, 2018.

6M. Torre-Schaub et al. *Les contentieux climatiques. Usages et mobilisations du droit pour la cause climatique*. Mission de Recherche Droit et Justice, 2019 [en ligne] ; v. égal., M. Torre-Schaub, « Les recours climatiques à l’étranger », *RFDA* 2019. 660

7District Court, La Haye, 24 juin 2015, aff. C/09/456689/HA ZA 13-1396 ; La Haye, division du droit civil, 9 oct. 2018, État des Pays-Bas c. Fondation Urgenda, n° 200.178.245/01 ; The Netherlands, Supreme Court, ‘Urgenda case’ 20-12-2019, n° 19/00135

8M. Torre-Schaub, « Les procès climatiques à l’étranger », in *Le juge administratif et le changement climatique*, Dossier spéc., *RFDA* 2019. 660

consensus scientifique mondial – sur lequel personne ne revient – et le travail des négociations climatiques, c'est-à-dire sur le « comment » on atténue et comment on s'adapte au changement climatique. Ainsi, chaque grande étape des négociations climatiques est désormais rythmée par les rapports du GIEC qui les précèdent, visant à contextualiser et appuyer la prise de décision⁹. Ensuite, les négociations climatiques reposent désormais sur une nouvelle méthodologie, celle du *bottum-up* c'est-à-dire valorisant l'engagement volontaire des États, et non pas un droit international qui viendrait imposer, par le haut, des engagements à prendre, ce qui est déterminant pour emporter l'adhésion de tous¹⁰. Grâce à cette nouvelle méthode *bottum-up*, l'Accord de Paris dispose d'une aura qui lui offre déjà une certaine dose contraignante. Enfin, l'Accord de Paris est un mécanisme qui repose sur la réévaluation périodique des engagements des États qui sont publics et font l'objet d'un contrôle – c'est notamment le rôle du Haut Conseil pour le Climat en France¹¹. Cette publicité, cette transparence aboutie notamment à une accélération de l'ambition mondiale, et corrélativement à une mise en responsabilité de chacun des États à satisfaire les objectifs de l'Accord. Certes, l'Accord de Paris ne prévoit pas, en son sein, de mécanisme de sanction en cas de non-respect, mais l'obligation politique qui en naît ne cesse de se renforcer, et son usage dans le cadre des contentieux climatiques le dote d'une force contraignante certaine.

En France, deux contentieux majeurs ont été portés devant le juge administratif depuis 2019, le très médiatique recours dit de « l'Affaire du siècle » ; et celui plus discret mais pourtant initiateur, le recours dit de « Grande-Synthe »¹².

Premièrement, l'affaire dite *Grande-Synthe*¹³ ; devant le Conseil d'État, la commune de Grande-Synthe et son maire en son nom personnel¹⁴ demandaient au juge de se prononcer, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir – donc un recours fait contre un acte administratif - sur la légalité des décisions implicites du président de la République, du premier ministre et du ministre de la transition écologique qui rejetaient les demandes d'actions climatiques qui leur avaient été adressés par les requérants. Le juge administratif devait donc se prononcer sur le respect des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à horizon 2030 fixés en droit interne par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et déclinés par la stratégie bas carbone qui fixe la trajectoire jusqu'à 2030 de réduction de -40 % par rapport à 1990 de ces émissions au sein de budgets-carbone.

Deuxièmement, l'*Affaire du Siècle*¹⁵ invitait le tribunal administratif de Paris à se prononcer dans le cadre d'un recours indemnitaire, c'est-à-dire engageant la responsabilité de l'État au titre de son inaction climatique ayant causé un préjudice écologique climatique et par suite de l'enjoindre de prendre les mesures nécessaires pour le faire cesser.

⁹Dans le cadre de l'adoption du 6^e rapport d'évaluation du GIEC (AR6 SYR), attendu pour septembre 2022, le rapport du groupe III sur l'atténuation présente notamment les trajectoires variées, plus ou moins efficaces, d'atténuation et d'adaptation en fonction de l'adoption des engagements climatiques nationaux, IPCC, 2022 : *Climate Change 2022 : Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. Doi : 10.1017/9781009157926.

¹⁰Y compris la société civile, v. S. C. Aykut, C. N. Pavenstädt, A. Datchoua-Tirvaudey, E. D'Amico, M. Braun, E. Karnik Hinks, F. Schenuit, J. Wilkens, S. Rödder, « Circles of Global Climate Governance. Power, Performance and Contestation at the UN Climate Conference COP26 in Glasgow »? *CSS Working Paper Series*, 2022, n°4, Hamburg ; A. Dahan, S. C. Aykut, *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales*, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2015, 752 p. ;

¹¹<https://www.hautconseilclimat.fr/>

¹²Pour des lectures croisées, v. A. Van Lang, A. Perrin, M. Deffairi, « Le contentieux climatique devant le juge administratif », *RFDA* 2021 p.747 ; M. Torre-Schaub, « Le contentieux climatique : du passé vers l'avenir », *RFDA* 2022. 75 ; H. Delzangles, « Le « contrôle de la trajectoire » et la carence de l'État français à lutter contre les changements climatiques », *AJDA* 2021. 2115 ; R. Radiguet, « Responsabilité de l'État - Climat », *RJE*, 2021/2P ; 407 à 419 ;

Ces deux contentieux regroupent deux décisions pour chaque affaire, le juge ayant demandé dans les deux cas un supplément d'instruction avant de rendre la décision au fond.

¹³CE 19 nov. 2020, n° 427301, *Commune de Grande-Synthe*, Lebon, ; CE, 1er juill. 2021, n° 427301, *Commune de Grande-Synthe*, Lebon p. 201, concl. S. Hoyneck

¹⁴Auxquelles se sont joints les villes de Paris et Grenoble ainsi que les associations Oxfam France, Greenpeace France, Notre Affaire à Tous et la Fondation pour la Nature et l'Homme

¹⁵TA Paris, 3 févr. 2021, n° 1904967, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire à Tous, Association Greenpeace France, Fondation pour la nature et l'homme* ; TA Paris, 14 oct. 2021, nos 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, *Association Oxfam France et a.*, *AJDA* 2021. 2063.

Ces deux contentieux, qui ne reposent pas sur des objectifs et des procédures similaires, offrent les premières lignes jurisprudentielles en matière de contentieux climatiques français en renseignant sur qui peut agir (I), contre quoi (II), pour quels premiers résultats (III) ?

I – Qui peut introduire une requête ?

Ce premier temps est déterminant, puisqu'à défaut d'intérêt à agir, les requêtes ne peuvent prospérer devant le juge. Les deux contentieux apportent des précisions notables sur les personnes pouvant être à initiative des recours. L'intérêt doit être personnel, direct et certain, or en matière de changement climatique, rien n'est moins sûr.

Dans le cadre du recours pour excès de pouvoir soulevé par la commune de *Grande-Synthe*, la décision du juge permet de déterminer le caractère « personnel » de l'intérêt à agir en matière climatique contre un acte administratif de l'État. En l'espèce, le juge administratif, se fondant sur l'expertise de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ci-après ONERC), souligne qu'« en raison de sa proximité immédiate avec le littoral [...] et des caractéristiques physiques de son territoire [polder], [la commune] est exposée à moyenne échéance à des risques accrus et élevés d'inondation ». Le caractère personnel de l'intérêt de la commune réside donc dans son exposition future à des incidences particulièrement fortes du phénomène de réchauffement climatique. Comme le souligne R. Radiguet, « si on s'en tient à cet indice d'exposition, 18,5 % des communes françaises comprenant plus de 42 millions d'habitants sont fortement exposées au risque climatique signifiant dès lors que l'intérêt personnel à agir des personnes morales est contenu par les faits scientifiques. »¹⁶. Ainsi, l'identification pour un territoire donné, des conséquences ou des risques d'exposition aux changements climatiques, lui confère un intérêt personnel à agir. Quant au caractère direct et certain, les difficultés auxquelles était confronté le juge tiennent dans la temporalité à moyen et long terme de la réalisation des risques climatiques. Comme le souligne le juge, « Si ces conséquences concrètes du changement climatique ne sont susceptibles de déployer tous leurs effets sur le territoire de la commune qu'à l'horizon 2030 ou 2040, leur caractère inéluctable, en l'absence de mesures efficaces prises rapidement pour en prévenir les causes et eu égard à l'horizon d'action des politiques publiques en la matière, est de nature à justifier la nécessité d'agir sans délai à cette fin. ». *A contrario*, le maire agissant en son nom propre, ne dispose pas de cet intérêt à agir, puisque si sa résidence actuelle se trouve bien dans une zone « susceptible d'être soumise à inondations à l'horizon de 2040 », rien n'indique qu'il résidera, lui personnellement, toujours à cet endroit lors de la réalisation du risque climatique. Dès lors, le recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif relevant de l'application d'une politique climatique pourrait davantage être ouvert par une personne morale dont la permanence temporelle – telle une collectivité territoriale – tend à l'exposer inéluctablement à la réalisation d'un risque climatique pouvant survenir sur le moyen ou le long terme¹⁷. L'accroissement des connaissances scientifiques quant aux conséquences territoriales du changement climatique ouvre donc les portes du prétoire aux collectivités territoriales contre l'État¹⁸.

Dans l'*Affaire du siècle*, les questions ne sont pas les mêmes car il s'agit d'un recours indemnitaire, en responsabilité extracontractuelle. L'action n'est pas portée contre un acte administratif mais contre une

16R. Radiguet, « Responsabilité de l'État - Climat » *RJE*, 2021/2, p. 407-419

17M. Moliner-Dubost, « Quand les collectivités se rebellent contre l'État : l'exemple de la politique environnementale », *AJCT* 2022. 84

18v. déjà en matière de gestion des algues vertes, *CAA Nantes*, 22 mars 2013, n° 12NT00342, *Cne de Tréduder*, *AJDA* 2013. 1758, note H. Belrhali ; n° 12NT00343, *Cne de Trédrez-Locquemeau* ; n° 12NT00344, *Cne de Plestin-les-Grève* ; et n° 12NT00345, *Cne de Saint-Michel-en-Grève* ; B. Faure, *Les litiges contentieux entre l'État et les collectivités territoriales*, in *Dossier « Les litiges entre personnes publiques »*, *Dr. adm.* 2017, n° 8-9, art. 4. ; A. Van Lang, « Le juge administratif, l'État et les algues vertes », *AJDA* 2010. 900 ; *a contrario* observons que la loi Climat et Résilience de 2021 opère un transfert de responsabilité de l'État vers les communes en matière de gestion de l'érosion côtière, ce dernier risque sortant du droit commun des risques naturels, N. Sudres, « Loi Climat et résilience : quels outils pour les communes littorales confrontées au risque d'érosion côtière ? », *AJCT* 2022.16

action – ou inaction – de l’administration. Le juge qualifie donc l’existence d’un préjudice personnel, matériel et certain. Toutefois, le préjudice allégué en l’espèce était un préjudice écologique constituant un préjudice collectif. Il convenait alors, pour le juge administratif, de reconnaître pour la première fois, l’invocabilité des articles 1246 et suivant du Code civil, c’est-à-dire d’accepter l’applicabilité des dispositions relatives au préjudice écologique, par nature collectif¹⁹, alors que la responsabilité administrative est fondée sur un caractère personnel. C’est cette acceptation de l’invocabilité du préjudice écologique qui constitue l’apport majeur de l’*Affaire du siècle*²⁰ au contentieux climatique en France. En ce sens, l’article 1248 du Code civil dispose que « L’action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, [...] telle que [...] les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d’introduction de l’instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l’environnement ». Le juge ne cherche donc pas l’intérêt personnel comme en droit administratif classique, mais vérifie l’intérêt à agir des associations parties à l’affaire au regard de ces dispositions législatives, et affirme alors que « les associations, agréées ou non, qui ont pour objet statutaire la protection de la nature et la défense de l’environnement ont qualité pour introduire devant la juridiction administrative un recours tendant à la réparation du préjudice écologique. ». L’approche est particulièrement souple. Pour exemple, le juge admet l’intérêt à agir d’Oxfam, alors que son objet statutaire n’a pas de lien direct avec la protection de l’environnement et du climat. Toutefois, l’association assure « des campagnes de sensibilisation de la société civile aux enjeux de la lutte contre le changement climatique, finance des travaux de recherches relatifs au changement climatique et apporte son soutien aux pays du Sud en les aidant à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour s’adapter au changement climatique et en atténuer les effets. ».

Les deux recours étant recevables, il convenait ensuite d’établir les obligations climatiques à la charge de l’État.

II – La planification climatique au cœur des requêtes : la consécration d’obligation climatique à la charge de l’État

C’est sur la question de l’identification de l’obligation climatique à la charge de l’État que l’affaire moins médiatique de *Grande-Synthe* joue un rôle majeur, car c’est bien cette décision que va suivre le juge dans l’*Affaire du siècle*, pour qualifier *in fine* le préjudice écologique.

Dans *Grande-Synthe* le juge reconnaît, de façon inédite, le caractère contraignant de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la France, et des objectifs prévus à l’article L. 100-4 du Code de l’énergie. Ainsi, l’article L.100-4 du Code de l’énergie fixe l’objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030. Cet objectif est décliné dans une trajectoire, fixée par la Stratégie nationale bas carbone (ci-après SNBC) qui contient les budgets carbones par période. En qualifiant ces objectifs de déclinaisons des engagements internationaux et européens²¹, le Conseil d’État reconnaît la normativité – donc le caractère contraignant pour l’État –

¹⁹Art. 1247 du Code civil, le préjudice écologique consiste en « une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l’homme de l’environnement. »

²⁰C. Cournil, M. Fleury, « De « l’Affaire du siècle » au « Casse du siècle » ? Quand le climat pénètre avec fracas le droit de la responsabilité administrative », *ADL* 7 févr. 2021 [en ligne]

²¹Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992 et Accord de Paris du 12 décembre 2015 à l’occasion de la 21^e conférence des parties de la CCNUCC, qui n’ont pas d’effet direct, S. Cassella, « L’effet indirect du droit international : l’arrêt *Commune de Grande-Synthe* », *AJDA* 2021. 226 ; au niveau européen sont visés les normes du premier « Paquet énergie climatique 2020 », particulièrement la décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009 relative à l’effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu’en 2020 et le second « Paquet Energie Climat » reposant notamment sur le règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l’action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l’accord de Paris. L’annexe I dudit règlement fixe pour la France une obligation de réduction des émissions de gaz à effet de serre de - 37 % en 2030 par rapport à leur niveau de 2005, au titre de sa contribution minimale pour la réalisation des objectifs de l’accord de Paris.

des objectifs fixés par le législateur en rupture avec la jurisprudence du Conseil Constitutionnel qui avait reconnu leur caractère programmatique et leur avait par conséquent dénié toute portée normative²². Ainsi, les engagements de l'État quant à la diminution des émissions de GES sont bien contraignants, et constituent le fondement d'une obligation climatique à la charge de l'État²³. Ensuite, le Conseil d'État regarde si les objectifs « paliers », les budgets carbone, ont bien été respectés. Ils visaient, pour la première période, 2015 – 2018, 442 Mt d'émissions de CO₂eq/an ; pour la deuxième période, 2019 – 2023, 399 Mt d'émissions de CO₂eq/an ; pour la troisième, 2024 – 2028, 358 Mt d'émissions de CO₂eq/an. Or, en s'appuyant sur les données scientifiques et les rapports du Haut Conseil pour le Climat, le Conseil d'État constate qu'au terme de la première période, « *la France a substantiellement dépassé le premier budget carbone qu'elle s'était assignée, d'environ 62 Mt de CO₂eq par an, réalisant une baisse moyenne de ses émissions de 1 % par an alors que le budget fixé imposait une réduction de l'ordre de 2,2 % par an* ». L'État n'a pas respecté la première trajectoire qu'il s'était lui-même fixée. Devenant contrôleur de la trajectoire²⁴, le juge administratif se garde bien de s'immiscer dans les politiques étatiques. Il ne dit pas que les objectifs sont en eux-mêmes insuffisants par rapport à l'urgence climatique, il constate seulement que le dépassement du budget carbone 1, même s'il est reporté au budget carbone 2, est contraire à l'objectif initial. Pour reprendre les termes de B. Lasserre, alors vice-président du Conseil d'État, « le Conseil d'État s'est adapté au temps de la lutte contre le changement climatique en inaugurant un nouveau type de contrôle, qu'on peut appeler contrôle de la trajectoire. Les objectifs inscrits dans le droit ont beau avoir des horizons lointains - 2030, 2040, voire 2050 - le juge ne peut pas attendre dix, vingt ou trente ans pour vérifier qu'ils ont été atteints, sauf à nier l'urgence qu'il y a à agir dès aujourd'hui, sauf à priver d'emblée son contrôle de tout effet utile compte tenu de la très forte inertie du climat. Le contrôle de la trajectoire s'apparente alors à un contrôle de conformité par anticipation, qui amène le juge à s'assurer, à la date à laquelle il statue, non pas que les objectifs aient été atteints, mais qu'ils pourront l'être, qu'ils sont en voie d'être atteints, qu'ils s'inscrivent dans une trajectoire crédible et vérifiable »²⁵. Le non-respect constaté du premier budget-carbone - de la première trajectoire - constitue l'assise sur laquelle va ensuite reposer le juge administratif dans le cadre du recours de l'*Affaire du siècle* pour se prononcer sur la responsabilité de l'État pour préjudice écologique²⁶.

Ainsi, dans l'*Affaire du siècle*, avant de se prononcer sur la question de la responsabilité de l'État, le tribunal administratif expose en premier lieu en quoi la question du réchauffement climatique constitue un préjudice écologique au sens de l'article 1247 du code civil. Le changement climatique est désormais « *une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ». Pour ce faire, il s'appuie sur les travaux du GIEC « *aux conclusions desquels [la France] adhère* » par la ratification du droit international et européen du climat – particulièrement l'Accord de Paris - et sur les travaux de l'ONERC pour indiquer que l'augmentation des températures est imputable aux émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique et ensuite détailler les conséquences de cette hausse des températures tant sur l'environnement que sur l'homme notamment en France – « *accélération de la perte de masse des glaciers [...], aggravation de l'érosion côtière, augmentation des phénomènes climatiques extrêmes tels que les canicules, les sécheresses, les incendies de forêts, les précipitations extrêmes, les inondations [...] l'expansion des insectes vecteurs d'agents infectieux* » - pour enfin déduire de l'ensemble de ces éléments que le préjudice écologique invoqué par les associations est établi.

La chose n'était pas évidente du fait du caractère multifactoriel des effets du changement climatique. En effet, et c'est l'une des difficultés dépassées par le juge administratif, il convenait ensuite pour le juge de

22CC, 13 août 2015, n° 2015-718 DC, pt 12, *AJDA* 2015. 1567

23M. Torre-Schaub, « Le contentieux climatique : du passé vers l'avenir », *RFDA* 2022. 75

24« Un contrôle des trajectoires », Discours de Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'Etat, du 21 mai 2021 devant la Cour de cassation, [\[en ligne\]](#)

25« Un contrôle des trajectoires », Discours de Bruno Lasserre, *ibid.*

26Un « jeu de vases communicants contentieux », R. Radiguet, « Réparation du préjudice écologique : quand la logique s'en mêle, la matérialité de la réparation s'évapore ! », *AJDA* 2022. 929

traiter de la question de lien de causalité entre l'inaction, l'insuffisance d'action, le non-respect des obligations climatiques de l'État et l'établissement de sa responsabilité en matière de changement climatique.

C'est le pas franchi par le jugement dit de l'*Affaire du siècle* qui comporte, pour la première fois à notre connaissance, cette idée que l'administration est responsable du préjudice écologique climatique et surtout de l'aggravation de ce dernier. Dans la décision de février 2021, le préjudice écologique est qualifié au regard d'une chaîne de causalité holistique entre « l'augmentation constante de la température globale moyenne de la Terre » due principalement « aux émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique » – préjudice écologique de premier degré et les conséquences de cette augmentation, c'est-à-dire les conséquences du changement climatique, « préjudice purement écologique de second degré », pour reprendre la distinction opérée par J. Bétaille²⁷. La carence fautive de l'État est constituée par le dépassement du premier budget carbone (2015-2018). Le juge souligne également que le report des objectifs dépassés sur la seconde période²⁸ n'est pas de nature à exonérer l'État « de sa responsabilité dès lors que le non-respect de la trajectoire qu'il s'est fixée pour atteindre ces objectifs engendre des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre, qui se cumuleront avec les précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans, aggravant ainsi le préjudice écologique invoqué ». Dès lors, la responsabilité de l'État est engagée au titre de sa carence fautive dans le respect de ces engagements mais également, au titre de l'aggravation de ce phénomène, aggravation constituée par le cumul de nouveaux gaz à effet de serre issu du dépassement du premier budget carbone. Qu'importe donc la causalité scientifique temporelle et géographique. La causalité juridique entre le non-respect de l'obligation climatique de l'État d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés et le préjudice écologique climatique est établie.

Derniers enjeux, et non des moindres, comment rétablir la légalité, c'est-à-dire le respect des budgets carbone dépassés et à venir, et comment réparer le préjudice écologique climatique constaté.

III – Pour quels résultats ?

Outre le contrôle du respect du premier budget carbone, le contentieux *Grande-Synthe* était également l'occasion pour le juge de devoir se prononcer sur le fait de savoir si les différentes politiques climatiques portées par des actes normatifs étaient suffisantes pour atteindre les objectifs d'émissions de gaz à effet de serre fixés par les autres budgets carbones. Comme le soulignait le rapporteur public Stéphane Hoynck dans ses conclusions, « il ne s'agit pas de se demander "est-ce que ça a marché ?" ou "pourquoi ça n'a pas marché ?" mais "est-ce que ça marchera ?" »²⁹. C'est dans sa décision de juillet 2021 que le juge tranche cette question. Il constate « la nécessité d'une accentuation des efforts pour atteindre les objectifs fixés en 2030 et [...] l'impossibilité, en l'état des mesures adoptées à ce jour, d'y parvenir ». D'ailleurs, la ministre de la transition écologique reconnaissait elle-même, dans ses écritures, l'insuffisance des mesures jusqu'alors adoptées puisqu'elle se référait aux mesures proposées dans ce qui était alors le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets³⁰. S'appuyant sur diverses expertises, notamment celles du Conseil

27J. Bétaille, « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'*Affaire du siècle* », *AJDA* 2021. 2228

28Par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas carbone

29concl. S. Hoynck du 1^{er} juill. 2021 [\[en ligne\]](#)

30« Ce constat de la nécessité d'une accentuation des efforts pour atteindre les objectifs fixés en 2030 et de l'impossibilité, en l'état des mesures adoptées à ce jour, d'y parvenir n'est pas sérieusement contesté par la ministre de la transition écologique, qui, dans les mémoires produits dans le cadre du supplément d'instruction ordonné le 19 novembre dernier, met en avant les différentes mesures prévues par le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, déposé en février dernier et en cours de discussion au Parlement, ainsi que par les mesures réglementaires qui devraient être prises, le moment venu, pour son application, afin de soutenir qu'elles permettront, au total, avec les mesures déjà en vigueur, d'atteindre une diminution des émissions de l'ordre de 38 % en 2030, admettant ainsi que, sur la base des seules mesures déjà en vigueur, les objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre fixés pour 2030 ne pourraient pas être atteints. » (§5), déc. du 1^{er} juillet)

économique, social et environnemental, du Conseil général de l'environnement et du développement durable et du Haut conseil pour le climat, le Conseil d'État estime alors que « faute qu'aient été prises, à la date de la présente décision, les mesures supplémentaires nécessaires pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national, le refus opposé à la requérante par le pouvoir réglementaire est incompatible avec la trajectoire de réduction de ces émissions fixée par le décret du 21 avril 2020 précité pour atteindre les objectifs de réduction fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. » et prononce l'annulation du dit refus, refus constitué par les décisions implicites du président de la République, du premier ministre et du ministre de la transition écologique rejetant les demandes d'actions climatiques qui leur avaient été adressées par les requérants. Poursuivant, faisant droit à une demande d'injonction de prendre les mesures nécessaires 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 à destination de l'État, le Conseil ordonne l'édition de ces mesures avant le 31 mars 2022.

Le 4 mai 2022, le Gouvernement a publié des éléments de réponse à cette injonction³¹. Au titre des mesures adoptées pour assurer l'alignement de la France sur ses objectifs climat, le Gouvernement fait état des différentes lois sectorielles adoptées avant le 1^{er} juillet 2021, date de la décision portant injonction d'agir : Loi mettant fin à l'exploration et à la production d'hydrocarbures en France (2017) ; loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) (2018) ; loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Egalim) (2018) ; loi relative à l'énergie et au climat (LEC) (2019) ; loi d'orientation des mobilités (LOM) (2019) et la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) (2020). Ces lois ainsi que « l'impact prévisionnel des mesures » de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, suivant « une étude menée début 2021 » - dont l(es) auteur(s) et la méthodologie ne sont pas précisées dans les documents publics – permettrait « d'atteindre l'objectif actuel de réduction de 40 % des émissions françaises en 2030 par rapport à 1990 dès lors que ces mesures sont pleinement mises en œuvre avec l'ambition affichée »³². Notons toutefois que le Haut Conseil pour le Climat soulignait dans son rapport de 2021 que « L'action du gouvernement va globalement dans le bon sens, mais reste insuffisante au regard des objectifs de la SNBC. Le Haut Conseil pour le Climat a étudié ces orientations, et constate qu'il existe des incertitudes non négligeables sur l'atteinte des objectifs dans la majorité des cas (pour 18 des 22 orientations). Une seule orientation, dans le bâtiment, devrait atteindre ses objectifs avec les politiques et mesures actuelles »³³. Reste désormais plusieurs inconnues, dont deux sont actuellement identifiables. D'abord, spécifique à l'affaire, celle de l'étendue du contrôle du Conseil d'État sur ces éléments de réponses apportés par le ministère ; ensuite, celle de la transposition de la reconnaissance du caractère contraignant des objectifs climatiques par rapport à des projets et aménagement territoriaux, autrement dit de contester des projets dits « climaticides » sur le fondement du non-respect des objectifs nationaux³⁴. Le Conseil d'État, dans une décision en référé relative au projet d'ouverture d'une nouvelle centrale thermique en Guyane (projet dit du Larivot), a ainsi précisé que « la prise en compte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie est prévue pour les autorisations d'exploiter une installation de production d'électricité par l'article L. 311-5 du code de l'énergie et pour les autorisations environnementales lorsqu'elles tiennent lieu d'une telle autorisation en application de l'article L. 181-3 du code de l'environnement. Il en va en revanche différemment pour les autorisations environnementales qui ne tiennent pas lieu d'autorisation d'exploiter une installation de production

31 V. les éléments publiés [en ligne](#)

32Comm. De presse, mai 2022, [en ligne](#)

33HCC, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, sept.2021

34v. pour plus de détails, M. Torre-Schaub, B. Lormeteau « Du nouveau dans le contentieux climatique - Des réponses temporelles et plurielles à l'urgence climatique, in « Urgence(s) écologique(s) : quelle(s) urgence(s) pour le droit » », RJE, HS 2022 [à paraître]

d'électricité. ». Dès lors, les objectifs climatiques inscrits dans le code de l'énergie ne sont pour l'heure pas opposables aux autorisations environnementales d'un projet d'aménagement³⁵ mais seulement aux autorisations relevant du Code de l'énergie.

Dans le cadre de *l'Affaire du siècle*, la question qui se posait suite à la qualification du préjudice écologique climatique constituée par le dépassement du budget carbone s'ajoutait nécessairement celle de la réparation. Par principe, le préjudice écologique connaît une réparation en nature. L'article 1249 du Code civil est parfaitement explicite : « La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature. En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État. ». Toutefois, ayant présenté une demande d'indemnisation d'un euro symbolique en réparation du préjudice – demande qualifiée par le juge de « dépourvue de lien avec l'importance de celui-ci »³⁶ - le tribunal rejette à la fois la réparation en nature et la réparation pécuniaire dès lors que les requérants n'ont démontré ni l'impossibilité de réparer le préjudice en nature, ni proposé un montant satisfaisant pour son indemnisation. Le Tribunal administratif délivre alors une tout autre solution. S'il semble que l'obtention d'une « injonction réparatrice » relevait d'une stratégie des requérants³⁷, force est de constater que la décision du juge ne procède pas à une réparation du préjudice écologique³⁸ mais à une injonction de faire cesser l'aggravation du préjudice constituée par le dépassement des bilans carbone, prononcée sur le fondement de l'article 1252 du Code civil³⁹. Un « flou » est créé quant à la distinction entre mesure de réparation et mesure de prévention de l'aggravation du préjudice⁴⁰, flou pouvant emporter des conséquences dommageables quant à la création d'une doctrine jurisprudentielle en matière de réparation du préjudice écologique devant la juridiction administrative - l'Affaire du siècle étant la première admission du préjudice écologique devant cette juridiction⁴¹. Pourtant, une réparation en nature pouvait être envisagée, par des actions ciblées sur les écosystèmes nationaux particulièrement impactés par le changement climatique et dont la détérioration contribue à ce même phénomène (forêt, zone humide, tourbière, prairies, etc.)⁴². Mais lié par l'absence de saisine au titre de la réparation en nature du préjudice écologique-climatique, le juge se contente d'ordonner que la réparation du préjudice constaté de 15 MtCO₂eq, c'est-à-dire nature la part du surplus, au titre du premier budget carbone, des émissions de GES non compensée par les politiques publiques depuis mises en œuvre, soit effective au

35CE, ord. 10 fév. 2022, n°455465, *Sté EDF Production Electrique Insulaire*, aux tables ; S. Hoyneck, « Le défi d'intégrer les projets soumis à autorisation individuelle à la trajectoire de réduction des gaz à effet de serre », *AJDA* 2022.753 ; Mais le bilan des émissions de GES d'un projet doit être pris en considération lors de sa qualification de projet d'utilité publique, CE 19 nov. 2020, n° 417362, *Commune de Val-de-Reuil*, Lebon T. ; *AJDA* 2020. 2291 ; CE 30 déc. 2021, n° 438686, *Ville de Genève e. a.* ; le projet est pour l'heure suspendu, le Tribunal administratif de Guyane ayant annulé l'autorisation environnementale en raison de l'illégalité de la dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées faute pour l'État de démontrer l'absence de solutions alternatives satisfaisantes pour réduire la portée des atteintes, TA de la Guyane, 28 avril 2022, n°2100237, *FNE et GNE*

36TA Paris, 3 févr. 2021, n° 1904967, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire à Tous, Association Greenpeace France, Fondation pour la nature et l'homme*

37 C. Cournil, M. Fleury, « De « l'Affaire du siècle » au « casse du siècle » ? », *LRDH*, fév. 2021, [[En ligne](#)]

38Voir indique que la réduction des émissions de GES pour la période 2020-2021, liée principalement à la crise sanitaire COVID-19, « et non à une action spécifique de l'Etat », doit être prise en compte « en tant qu'elle permet, pour partie, de réparer le préjudice constaté ainsi que de prévenir l'aggravation du dommage », TA Paris, 14 oct. 2021, § 7 et 8.

39Sur le pouvoir d'injonction, v. CE, sect., 6 déc. 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill*, n° 417167, Lebon CE, sect., 6 déc. 2019, n° 417167, Lebon avec les concl. ; *AJDA* 2020. 296, chron. C. Malverti et C. Beauflis ; et 2019. 2519 ; *AJCT* 2020. 212, obs. M.-C. Rouault ; *RFDA* 2020. 121, concl. G. Pellissier et 333, note J. Petit ; *RTD com.* 2020. 307, obs. F. Lombard : le juge administratif peut, « saisi de conclusions en ce sens, s'il constate qu'un dommage perdure à la date à laquelle il statue du fait de la faute que commet, en s'abstenant de prendre les mesures de nature à y mettre fin ou à en pallier les effets, la personne publique, enjoindre à celle-ci de prendre de telles mesures », la jurisprudence s'appliquant alors au contentieux des travaux publics ; parallèle pouvant être fait avec l'action pour cessation de l'illicite au civil, v. M. Hautereau-Boutonnet, « Jugement de "l'affaire du siècle". Une logique comptable et correctrice », *JCP G.*, n° 46, 15 nov. 2021, 1195

40A. Van Lang, A. Perrin, M. Deffairi, « Le contentieux climatique devant le juge administratif », *RFDA* 2021 p. 747

41J. Bétaille, « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'Affaire du siècle », *AJDA* 2021. 2228

42A. Van Lang, « L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État », *RFDA* 2019. 652

31 décembre 2022 au plus tard, sans que cette injonction d'une astreinte. Toutefois, cette réparation ne s'applique pas strictement sur cette quantité précise mais sur l'aggravation du changement climatique du fait du dépassement. Il affirme ainsi que « s'agissant de l'effet cumulatif du préjudice lié à la persistance des gaz à effet de serre dans l'atmosphère et des dommages susceptibles d'en résulter, en l'absence d'éléments permettant de quantifier un tel préjudice, [...], il y a lieu [...] d'ordonner l'édition de telles mesures dans un délai suffisamment bref pour prévenir l'aggravation de ces dommages ». Or, comme le souligne R. Radiguet, « la déportation de ce préjudice non quantifié au stade de la prévention de l'aggravation du dommage plutôt qu'au sein même du dommage permet probablement au juge administratif de ne pas laisser ouvert *ad vitam aeternam* le champ de l'injonction qui se fonde sur la seule cessation, pour décider si oui ou non, le dommage perdure et justifie alors son intervention. Ce faisant, la matérialité du préjudice écologique s'évapore laissant penser que le compte n'y est pas ! »⁴³.

In fine les contentieux *Grande-Synthe* et *l'Affaire du siècle* semblent se rejoindre sur ces injonctions : en adoptant les mesures permettant d'atteindre les objectifs climatiques (injonction *Grande-Synthe*), l'exécutif sera en mesure de prévenir l'aggravation du préjudice écologique climatique (injonction *Affaire du siècle*)

Les contentieux climatiques permettent donc d'entrevoir une normativité grandissante des objectifs climatiques internationaux, européens et nationaux en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre renforçant l'effectivité de la lutte contre le changement climatique. Si les contentieux présentés sont focalisés sur le rôle de l'État, les acteurs privés – particulièrement les entreprises⁴⁴ – devraient eux aussi s'interroger sur le caractère contraignant de leurs engagements climatiques et plus largement sur leur contribution au changement climatique⁴⁵.

43R. Radiguet, « Réparation du préjudice écologique : quand la logique s'en mêle, la matérialité de la réparation s'évapore ! », *AJDA* 2022. 929

44A.-M. Ilcheva, « Condamnation de Shell aux Pays-Bas : la responsabilité climatique des entreprises pétrolières se dessine », *D.* 2021. 1968

45Cela fera l'objet d'une prochaine lettre du Réseau EDEN*i*



ÉCONOMIE ET DROIT DE L'ÉNERGIE
dans un contexte industriel

“

Le Réseau EDEN.i est une initiative de l'Université de Franche-Comté avec le soutien de la Région Bourgogne Franche-Comté. Le Réseau est lauréat du dispositif « Soutien aux actions structurantes et d'animation scientifique » de la Région Bourgogne Franche-Comté.

”



Le Réseau EDEN.i est créateur des Matinées de la Transition Énergétique dans un contexte industriel.

RÉGION
BOURGOGNE
FRANCHE
COMTÉ



www.edeni-energies.com



Scannez-moi !

