



**LWActualités**  
10 février 2021

**DECRYPTAGE**

## **L'AFFAIRE DU SIECLE : Vers une accélération à court-terme de l'action publique en matière de lutte contre le réchauffement climatique sous la pression de la justice - administrative - climatique ?**

Saisie de « l'Affaire du Siècle », la Juridiction Administrative a contribué à l'essor de la justice climatique, ce au travers de deux décisions pionnières rendues dans les affaires « Commune de Grande-Synthe » ([lien](#)) en date du 19 novembre 2020 et « Notre affaire à tous » du 3 février 2021 ([lien](#)).

Au plan mondial, sous l'effet de plus de 1500 procès ouverts dans 38 pays ([lien](#)) l'étau se resserre, pas à pas, pour les gouvernements nationaux sommés par les Juges d'attester de la réalité et l'effectivité des engagements souscrits en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

A défaut d'être historiques en l'absence d'effet utile immédiat, ces deux décisions font figure de pionnières tant elles augurent d'une justiciabilité croissante des actions des personnes publiques en matière de lutte contre le réchauffement climatique et de transition énergétique.

Revenons, ici, sur l'apport et la portée de ces décisions symboliques dont l'impact devrait se faire ressentir à court-terme dans le débat public au travers notamment du projet de loi « Climat & Résilience » ([lien](#)) et du Pacte vert pour l'Europe porté par la Commission ([lien](#))

*L'analyse de **Romain Canot**, Counsel Droit Public & Environnement, du cabinet LWA.*

▷ **La décision « Notre Affaire à Tous » (03.02.2021) : la reconnaissance d'un préjudice écologique causé – en partie - par l'Etat compte tenu de sa carence la mise en œuvre de sa stratégie bas-carbone 2015-2018**

A l'initiative notamment de l'association « Notre affaire à Tous », plusieurs associations ont saisi en 2018 le Tribunal Administratif de Paris d'une action contentieuse en vue :

- d'obtenir la somme d'un euro symbolique en réparation des préjudice écologique (préjudice non personnel) et moral (préjudice personnel) qu'elles estiment causé par les carences de l'Etat en matière de lutte contre le réchauffement climatique, notamment au regard de :
  - l'insuffisance des mesures d'évaluation et de suivi prises par l'Etat français pour assurer l'application du cadre législatif et réglementaire applicable ;
  - et du caractère inadapté de cadre légal applicable ne permettant de limiter l'élévation de la température moyenne de l'atmosphère à 1.5 ° C.
- d'ordonner des mesures d'injonction à l'égard du Gouvernement aux fins « (...) notamment dans le délai le plus court possible de prendre les mesures nécessaires aux fins de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère (...) » « en-dessous du seuil de 1,5° C par rapport aux niveaux pré-industriels en tenant compte du surplus de gaz à effet de serre émis par la France depuis 1990 et des efforts supplémentaires que le respect de cet objectif implique »

Dans sa décision rendue le 3 février dernier, le Tribunal Administratif de Paris a notamment :

- reconnu l'existence d'un **préjudice écologique** imputable en partie à l'Etat au titre de ses carences dans la lutte contre le changement climatique, « à hauteur des engagements qu'il avait pris et qu'il n'a pas respectés dans le cadre du premier budget carbone (2015-2018).

Ainsi, si **« l'État doit être regardé comme responsable (...) d'une partie du préjudice écologique constaté »**, c'est, selon le Tribunal Administratif, au motif de l'existence :

- d'une obligation générale de lutte contre le changement climatique à la charge de l'Etat, ce dernier ayant reconnu, à travers de nombreux engagements, « l'urgence à lutter contre le réchauffement climatique et reconnu sa capacité à agir effectivement sur ce phénomène pour en limiter les causes et atténuer les conséquences néfastes ».
- de l'imputabilité à l'Etat d'une carence fautive en matière de réduction des GES au regard des objectifs qu'il s'est fixés :
  - o certes, le Tribunal estime que le caractère sectoriel des politiques en matière d'augmentation de part des ENR dans le mix énergétique et d'amélioration de l'efficacité énergétique ne permet pas d'établir un lien de causalité direct entre l'écart constaté entres les objectifs et les réalisations » et leur contribution à l'aggravation du préjudice écologique.
  - o en revanche, alors même que « l'État a reconnu qu'il était en mesure d'agir directement sur les émissions de gaz à effet de serre, « le dépassement substantiel du premier budget carbone » (2015-2018 ainsi que pour l'année 2019) caractérisent une carence de l'Etat à « réaliser les actions qu'il avait lui-même reconnues comme étant susceptibles de réduire les émissions de GES ».
- considéré au titre des modalités de réparation du préjudice écologique :
  - d'une part, que la demande indemnitaire est rejetée au double motif de :
    - o l'absence de démonstration de l'impossibilité d'une réparation en nature du préjudice écologique – prioritaire par rapport à la réparation financière – ;
    - o mais également de l'absence de lien entre la demande – 1 euro symbolique – et l'importance du préjudice.
  - d'autre part, dans le cadre d'une démarche « avant dire droit », la demande de « réparation en nature » fait l'objet d'un sursis à statuer lié au prononcé d'un supplément d'instruction dès lors que :

- « l'Etat étant [est] responsable pour autant que le non-respect du premier budget carbone a contribué à l'aggravation des émissions de GES », les injonctions à son encontre ne peuvent être recevables « qu'en tant qu'elles tendent à la réparation du préjudice ainsi constaté ou à prévenir, pour l'avenir, son aggravation ».
  - or, « l'état de l'instruction (...) ne permet pas (...) de déterminer avec précision les mesures qui doivent être ordonnées à l'Etat à cette fin ».
- s'agissant de la réparation du **préjudice moral** des associations, est alloué un euro aux associations eu égard à la carence fautive de l'Etat qui a porté atteinte aux intérêts collectifs qu'elles promeuvent (protection du droit à vivre dans un environnement sain).

Au global :

- i. cette décision est **pionnière** en tant qu'elle comporte la reconnaissance – pour la première fois - d'un préjudice écologique dont est responsable l'Etat à hauteur de sa contribution à l'aggravation des émissions de GES en lien direct avec le non-respect du premier budget triennal bas-carbone (2015-2018)
- ii. en revanche, il nous apparaît **prématuré de la qualifier d'historique**, celle-ci ne comportant pas d'impact immédiat compte tenu du sursis à statuer prononcé par le Tribunal. En ce sens, il conviendra de se reporter au jugement définitif qui sera rendu dans quelques semaines aux fins de déterminer son apport exact.

Dans un communiqué publié le jour même de la décision, le Gouvernement a annoncé prendre acte de la décision du tribunal administratif considérant que « l'action de l'Etat en matière de lutte contre le dérèglement climatique avait été insuffisante par le passé et avoir conscience du fait que les premiers objectifs fixés sur cette période passée n'ont en effet pas été atteints ».

Le bruit médiatique entourant l'affaire, couplé à son caractère juridiquement innovant devrait, à l'avenir, conduire, à n'en pas douter, à une **croissance quantitative de recours contentieux intentés, sur le fondement de l'action en réparation du préjudice écologique, par des victimes du dérèglement climatique à l'encontre de l'Etat, voire d'autres personnes publiques** - (EPIC et/ou collectivités locales compétents en matière de transports et mobilités durables) ? –.

Néanmoins, **la mise en œuvre de cette voie d'action demeure néanmoins semée d'embûches** pour quiconque serait tenté de demander une indemnité financière à l'Etat en réparation d'un préjudice écologique. Et ce, pour au moins deux motifs principaux :

- le premier, d'ordre juridique, est que la réparation dans le cadre de cette action en réparation du préjudice écologique s'effectue « *prioritairement en nature* », la réparation financière (dommages et intérêts) étant subordonnée à la démonstration d'« *une impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance de mesures de réparations [en nature]* » (art. 1249 du Code civil);
- le deuxième, d'ordre pratique, est qu'il reviendra aux requérants d'explicitier et justifier au cas par cas et, donc, pièces à l'appui, le préjudice financier se rapportant aux dommages écologiques et la méthodologie de calcul y afférent.

Or, la hausse incontrôlée des GES étant une problématique globale à causalité multiple, déterminer le montant exact de la contribution financière susceptible d'être imputée à l'Etat (ou, le cas échéant, à une autre personne publique) à hauteur de sa contribution au préjudice écologique ne s'annonce pas être une tâche aisée en pratique.

▷ **La décision « Commune de Grande-Synthe » (19.11.2020) : vers une réévaluation à court-terme de la trajectoire bas-carbone « pour le futur » en vue d'atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2030?**

La décision « *Notre affaire à Tous* » s'inscrit dans le prolongement direct de la décision du Conseil d'Etat du 19 novembre dernier (affaire « *Commune Grande-Synthe* ») par laquelle la Haute-Juridiction s'est prononcée, pour la première fois sur la cohérence de la trajectoire bas-carbone adoptée en 2020 « *pour le futur* », (cycle 2019 -2023 & 2024-2028) aux fins de respecter les objectifs fixés à l'horizon 2030 en matière de réduction des GES.

Saisi par une commune littorale exposée aux risques de submersion marine attaquant le refus implicite de l'Etat de prendre des mesures supplémentaires pour respecter les objectifs issus de l'Accord de Paris, le Conseil d'Etat a pris position comme suit :

- **la stratégie nationale bas carbone (SNBC) de l'Etat**, matérialisée par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 a eu pour effet concret **de reporter après 2020 et notamment après 2023 une partie de l'effort de réduction des émissions de GES** devant être réalisé aux fins d'atteindre les objectifs fixés notamment par la loi n° 2015-992 *pour la transition énergétique relative à la croissance verte*, portant un objectif de réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre de 37 % d'ici à 2030 par rapport à 2005,

Comme l'a indiqué le rapporteur public dans ses conclusions sur cette affaire :

- une des difficultés essentielles posées en matière de politique climatique est que « *renvoyer les requérants à 2030 pour vérifier si les objectifs ont été atteints, et s'ils ne le sont pas seulement alors envisager une injonction de prendre les mesures nécessaires conduirait à participer à la tragédie des horizons* » (i.e « *la contradiction entre les exigences de long-terme et les pressions du court-terme* » selon un économiste britannique cité dans les conclusions).
- en ce sens, **le rapporteur public avait invité le Conseil d'Etat** dans ses conclusions - avec des mots forts - **à se saisir de la problématique de compatibilité de la cohérence de la trajectoire bas-carbone au regard des engagements souscrits par la France à l'horizon 2030 :**

*« la nécessité pour le Conseil d'Etat de pouvoir 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 » (...) « il ne faut pas attendre qu'une obligation de résultat ait été méconnue pour envisager les moyens de la corriger » (...) ce plus particulièrement en matière climatique où « un risque existe que tout retard à agir soit irréversible et ne se rattrape pas ».*

- A ce titre, après avoir relevé qu'il ressort des données scientifiques disponibles - notamment celles issues du Haut Conseil pour le Climat - qu'il « *il faut accélérer le rythme et redresser le cap* » au regard de la vitesse de baisse des GES constatés ces dernières années, **le Conseil d'Etat a, néanmoins, estimé manquer d'éléments** - « *dès lors que les contributions nationales ne sont pas figées* » [cf. conclusions du rapporteur public] - **pour déterminer si le décret du 21 avril 2020 susvisé adopte des mesures suffisantes pour se conformer à ces objectifs à l'horizon 2030.**
- Pour ce motif, le Conseil d'Etat a **ordonné un supplément d'instruction visant à demander à l'Etat de produire sous un délai de trois mois - soit d'ici au 19 février prochain - les éléments permettant de vérifier que la trajectoire** de réduction des émissions de GES adoptées par décret du 21 avril 2020 **est cohérente avec les objectifs de réduction des GES de 40% en 2030 par rapport à leur niveau de 1990.**

Là encore, **la portée de cette décision « Commune de Grande-Synthe » ne doit donc pas être surestimée, cette dernière n'ayant pas eu pour objet de fixer un objectif de résultat à l'Etat ni prononcé d'injonction immédiate** visant à obliger l'Etat à réduire de manière urgente et significative les émissions de gaz à effet de serre au nom de l'urgence climatique [cf. en ce sens par exemple la décision de la Cour Suprême des Pays-Bas dans l'affaire « *Urgenda* » en date du 20 décembre 2019].

Cela étant, en demandant au gouvernement de justifier sous un délai court – 19 février 2021 - que son refus de prendre des mesures plus strictes est compatible avec le respect de l'objectif de réduction de 40% des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030, le Conseil d'Etat a :

- opéré un **resserrement net de l'exigence jurisprudentielle** « d'efficacité de l'action administrative » (cf. conclusions susvisées) **en matière d'action publique de lutte contre le réchauffement climatique.**
- ouvert la porte à l'exercice d'un **contrôle juridictionnel systématique de l'effectivité des actions de l'Etat** - réalisées ou à mettre en œuvre à court terme - en matière de réduction des GES au regard des objectifs climatiques auxquels il a souscrit à moyen-terme.

Concrètement, dans l'hypothèse où le gouvernement n'apporterait pas d'ici au 19 février prochain de justificatifs suffisants de la cohérence de la trajectoire bas-carbone pour tenir les engagements climatiques à l'horizon 2030, **le Conseil d'Etat pourrait prononcer ensuite – dans une seconde décision - des mesures d'injonction visant à lui ordonner de prendre, sous un certain délai, les mesures nécessaires aux fins d'atteindre les objectifs susvisés à l'horizon 2030.**

▷ **Le premier semestre 2021 placera l'Etat sous les feux de l'actualité en matière de lutte contre le réchauffement climatique & transition énergétique**

Au global, au travers ces deux décisions, un pas important semble être le point d'être franchi, par la Juridiction Administratives, **les engagements nationaux de nature programmatique n'ayant jamais semblé aussi proches d'être transformés – même indirectement - en obligations de résultats**, au vu de l'inadaptation de la trajectoire bas-carbone aux fins d'atteindre les objectifs climatiques fixés à l'horizon 2030, que ce soit :

- pour le passé » [décision « Notre Affaire à Tous » au titre de la trajectoire 2015-2018] ;
- ou « pour le futur » (décision « Commune de Grande Synthe » au titre de la trajectoire 2019 – 2023 & 2024-2028).

Sans préjuger du sens des décisions susceptibles d'être prises par le Tribunal Administratif de Paris et le Conseil d'Etat dans les prochaines semaines, **ces deux affaires mettent donc une pression objective sur l'exécutif, et ce dans un contexte d'actualités particulièrement riche**, marqué notamment :

- **au niveau national**, par la présentation prochaine en conseil des ministres ce jour (le 10 février) du **projet de loi dit « Climat et Résilience »** issu d'une partie des propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat et qui devrait, ensuite, être débattu par l'Assemblée Nationale à compter de la fin mars 2021 [source : [ecologie.gouv.fr](http://ecologie.gouv.fr)]. A ce titre :
  - la décision « Notre affaire à Tous », en tant qu'elle opère un **focus fort sur l'effectivité de la protection du droit à un environnement sain** garanti par la Constitution (Charte de l'Environnement) ne devrait pas manquer de placer - plus encore – au centre du débat la problématique de la **répression pénale des faits graves de mise en danger de l'environnement**, appréhendés au travers de la notion de « **délit d'écocide** » [cf. art. 64 du projet de loi précité – voir projet d'article L. 230-1 nouveau et suivants du Code de l'environnement].
  - en suite de la décision « Commune de Grande-Synthe », le Ministère de la Transition Ecologique est placé à court-terme au défi d'attester que les mesures susceptibles d'être prises au travers le projet de loi « *Climat et Résilience* » pourront permettre à la France d'atteindre les objectifs climatiques fixés et tracer la voie à « *des accélérations (...) structurelles dans la politique de décarbonation* ».

Le défi posé, à ce titre, au gouvernement est pour le moins challengeant, à l'heure où le texte a essuyé en amont des critiques dures de la part des instances représentatives consultées en amont :

- o le Conseil National de la Transition Ecologique a fait part, dans un avis rendu le 26 janvier 2021, de son inquiétude « *de la baisse insuffisante des émissions de GES induites par cette loi* » ;
- o le Conseil Economique et Social a regretté, dans son avis du 27 janvier dernier que « *les nombreuses mesures du projet de loi, en général pertinentes, restent souvent limitées, différées, ou soumises à des conditions telles que leur mise en œuvre à terme rapproché est incertaine* ».

- **au niveau européen**, par un **resserrement progressif des engagements long-terme de lutte contre les GES**, si l'on en croit les annonces faites au niveau de l'Union Européenne d'un Pacte Vert pour l'Europe visant à faire émerger un « *nouveau contrat socio-écologique* » (cf. discours du 3 février de la Présidente de la Commission : « *Towards a new socio-ecological contract* »).

Etant rappelé que ce Pacte Vert comprend un plan cible en matière de climat à l'horizon 2030 par lequel la Commission propose de relever le niveau d'ambition de l'Union Européenne afin de **réduire les émissions de GES d'au moins 55% par rapport au niveau de 1990, contre 40% en l'état des textes en vigueur**. Est attendu notamment à ce titre, à l'été 2021, une proposition de révision globale des textes européens en matière notamment :

- système d'échanges de quotas d'émission,
- de biodiversité,
- d'efficacité énergétique,
- d'énergies renouvelables,
- et de normes de performances en matière d'émissions CO2 applicables à l'industrie automobile.

Dans le contexte global de crise sanitaire et de mise en œuvre du plan de relance économique, la déclinaison courant d'été 2021 de la nouvelle stratégie de l'Union Européenne relative à l'adaptation au changement climatique sera nécessairement scruté étroitement.

Les prochaines semaines seront, à n'en pas douter, à suivre avec attention, l'actualité juridique – tant dans son volet législatif au plan national et européen que judiciaire - étant pour le moins chargée en matière de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique !



**Romain Canot**

Counsel

LWA Public & Environnement  
[r.canot@latournerie-wolfrom.com](mailto:r.canot@latournerie-wolfrom.com)