



BRIEF JURIDIQUE SUR LA REQUETE DEPOSEE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS LE 14 MARS 2019

Contacts presse

Fondation pour la Nature et l'Homme : Manuela Lorand 06 98 45 46 91 - m.lorand@fnh.org

Greenpeace France : Magali Rubino 07 78 41 78 78 magali.rubino@greenpeace.org

Oxfam France : Noélie Coudurier 06 17 34 85 68 / ncoudurier@oxfamfrance.org

Notre Affaire à Tous : Marie Pochon - 06 52 26 19 41 / marie@notreaffaireatous.org



GREENPEACE



FONDATION
POUR LA NATURE
ET L'HOMME
Créée par Nicolas Hulot



RAPPEL DES DEMANDES

Le 15 février 2019, le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, a rejeté la demande des associations Notre Affaire à Tous, Greenpeace France, Oxfam France et de la Fondation pour la Nature et l'Homme.

Elles sollicitaient, d'une part, la réparation des préjudices subis en raison des fautes de l'État en matière de lutte contre le changement climatique et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à l'État de mettre un terme à l'ensemble de ses carences en matière de lutte contre le changement climatique.

Aujourd'hui, elles saisissent le Tribunal administratif de Paris et lui demandent :

- D'enjoindre au Premier ministre et les ministres compétents de **mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations** – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, de **réparer le préjudice écologique**, et 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** – à due proportion par rapport aux émissions mondiales, et compte tenu de la responsabilité particulière acceptée par les pays développés – **à un niveau compatible avec l'objectif de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète sous le seuil de 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels** ;
 - **Prendre a minima toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et d'augmentation de l'efficacité énergétique**¹;
 - Prendre les **mesures nécessaires à l'adaptation** du territoire national aux effets du changement climatique ;
 - Prendre les **mesures nécessaires aux fins d'assurer la protection de la vie et de la santé des citoyens** contre les risques liés au changement climatique.
- De condamner l'Etat à leur verser la somme symbolique de 1 euro pour leur préjudice moral.

¹ Ces objectifs sont fixés par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de *programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement*, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 sur *la transition énergétique pour une croissance verte*, le décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux *budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone*, le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la *programmation pluriannuelle de l'énergie*, la décision n°406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au *partage de l'effort*, la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la *promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables*, la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à *l'efficacité énergétique*, le règlement (UE) 2018/842 du parlement européen et du conseil du 30 mai 2018 relatif aux *réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030* et la directive 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la *promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables*.

RAPPEL DES FAITS

1.

Le 8 octobre 2018, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (le « GIEC ») a publié son dernier **rapport sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C** qui s'inscrit dans la lignée du précédent rapport de 2014 sur le changement climatique. Ces rapports fournissent un état des lieux des connaissances scientifiques les plus récentes en matière de changement climatique.

En tant que membre de l'Assemblée plénière du GIEC, l'État français a adopté le « *Résumé à l'attention des décideurs politiques* » du rapport du GIEC de 2018 comme celui du rapport du GIEC de 2014, témoignant ainsi de son adhésion au consensus scientifique qu'ils dégagent et dont il ressort, notamment, que :

- Les gaz à effet de serre (ci-après « GES ») émis par les activités humaines (« émissions anthropiques ») ont déjà provoqué une hausse des températures moyennes mondiales (« réchauffement planétaire ») d'environ 1° C par rapport à la période 1850-1900 (dite « préindustrielle »). Ceci posé, l'ampleur du réchauffement planétaire dépendra des émissions de GES anthropiques actuelles et à venir (i) ;
- Les conséquences du changement climatique, associées au réchauffement planétaire, sont délétères sur l'environnement, la santé et la vie humaine. Elles s'aggravent à mesure que le réchauffement planétaire s'accroît et deviendront, pour certaines, irréversibles au-delà de 1,5°C (ii) ;
- Seule une baisse drastique et rapide des émissions de GES anthropiques est susceptible d'éviter un réchauffement planétaire supérieur à 1,5° C (iii).

2.

(i) Dans son rapport de 2014, le GIEC constatait déjà :

« Le réchauffement du système climatique est sans équivoque et, depuis les années 1950, beaucoup de changements observés sont sans précédent depuis des décennies voire des millénaires. L'atmosphère et l'océan se sont réchauffés, la couverture de neige et de glace a diminué, et le niveau des mers s'est élevé »

Ce rapport de 2014 faisait également état d'un lien direct entre le réchauffement planétaire et le volume cumulé des émissions de GES causées par les activités humaines, ce dont il résulte que l'ampleur totale du réchauffement planétaire sera déterminée par nos émissions de GES actuelles et futures :

D'après le rapport du GIEC de 2018, les activités humaines ont déjà provoqué une hausse des températures mondiales d'environ 1° C par rapport aux niveaux préindustriels.

Surtout, ce dernier rapport relève que la hausse va se poursuivre de manière inévitable à un niveau d'environ 0,2° C par décennie, du fait des émissions de GES passées, et de leur effet cumulatif. Si le rythme d'augmentation des émissions de GES anthropiques se maintient dans les années à venir, il estime que le seuil de réchauffement planétaire de 1,5° C sera franchi entre 2030 et 2052.

3.

(ii) S'agissant des **impacts du changement climatique sur l'environnement, la santé et la vie humaine**, les rapports du GIEC de 2014 et de 2018 soulignent, d'abord, l'impact direct de l'élévation des températures mondiales sur la fonte des glaces terrestres et la température des mers et océans, qui contribuent à leur tour à l'élévation du niveau des mers.

Ces rapports mettent également en évidence le lien entre le changement climatique et les « *phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes* » comme les « *vagues de chaleur, sécheresses, inondations, cyclones et incendies de forêt* ».

En outre, l'ensemble de ces phénomènes, associés à l'acidification des mers et océans, ont, à leur tour, une incidence significative sur la biodiversité. Aux termes du Rapport du GIEC de 2014 :

« Une proportion importante des espèces est exposée à des risques accrus de disparition compte tenu du changement climatique projeté au cours du XXI^e siècle et au-delà, à cause, en particulier, des interactions entre le changement climatique et d'autres facteurs de perturbation (degré de confiance élevé). Pour la plupart, les espèces végétales n'ont pas la capacité naturelle de modifier leur extension géographique suffisamment vite pour pouvoir suivre le rythme actuel du changement climatique et les rythmes élevés dont font état les projections pour la plupart des paysages. La plupart des petits mammifères et des mollusques dulçaquicoles seront aussi trop lents à se propager par rapport aux rythmes projetés selon le RCP4,5 pour le siècle présent, particulièrement élevés pour les espaces dénués de relief (degré de confiance élevé). Les risques à venir paraissent élevés puisque nous savons que des changements climatiques naturels à l'échelle du globe, moins rapides que les changements d'origine anthropique que nous observons actuellement, ont entraîné au cours des derniers millions d'années une évolution importante des écosystèmes et l'extinction de très nombreuses espèces. Les organismes marins seront menacés par une baisse progressive de la concentration d'oxygène et par l'acidification des océans dont le rythme et l'ampleur seront élevés (degré de confiance élevé), les risques associés étant aggravés par une augmentation des extrêmes de température dans les océans (degré de confiance moyen). Les récifs coralliens comme les écosystèmes polaires sont particulièrement vulnérables. Les systèmes côtiers et les basses terres littorales sont menacés par l'élévation du niveau de la mer qui, même si la température moyenne de la planète est stabilisée, se poursuivra sur plusieurs siècles (degré de confiance élevé) »

Enfin, le rapport du GIEC de 2014 relève l'incidence négative du changement climatique sur la sécurité alimentaire et les ressources en eau :

« En raison du changement climatique projeté d'ici le milieu du XXI^e siècle et au-delà, la redistribution des espèces marines à l'échelle mondiale et la réduction de la biodiversité marine dans les régions sensibles auront une incidence sur la pérennité de la productivité de la pêche et d'autres services écosystémiques (degré de confiance élevé). S'agissant de la culture du blé, du riz et du maïs dans les régions tropicales et tempérées, le changement climatique, à défaut d'une adaptation, devrait avoir une incidence négative sur la production en cas de hausses locales de la température moyenne de 2° C ou plus par rapport aux niveaux de la fin du XX^e siècle. [...] Selon les projections, le changement climatique conduira à un appauvrissement des ressources renouvelables en eau de surface et en eau souterraine dans la plupart des régions subtropicales arides (éléments robustes, degré de cohérence élevé) »

Plus encore, les travaux du GIEC mettent en évidence le fait que les incidences du changement climatique s'aggravent, à mesure que les émissions de GES et le réchauffement planétaire augmentent. En ce sens, le rapport de 2014 relevait que :

« Si elles se poursuivent, les émissions de gaz à effet de serre provoqueront un réchauffement supplémentaire et une modification durable de toutes les composantes du système climatique, ce qui augmentera la probabilité de conséquences graves, généralisées et irréversibles pour les populations et les écosystèmes »

Dans le même sens, le rapport de 2018 souligne que :

« Toute augmentation supplémentaire de la température, aussi minime soit-elle, a son importance, d'autant plus qu'un réchauffement de 1,5° C ou plus augmentera le risque associé à des changements pérennes ou irréversibles, tels que la disparition de certains écosystèmes » (

Et ce dernier rapport identifie de nombreuses aggravations des conséquences du changement climatique dans le cadre d'un scénario d'un réchauffement planétaire de 2° C par rapport à un réchauffement de 1,5° C :

- En premier lieu, les épisodes de canicules seront plus intenses et plus longs dans le cadre d'un réchauffement de 2° C, de même que les risques liés aux sécheresses, aux déficits de précipitation et aux inondations dans certaines régions;
- En deuxième lieu, l'augmentation du niveau de la mer sera plus importante, avec une différence d'environ 10 cm entre les scénarios à 1,5° C ou 2° C. Les conséquences seront majeures pour les zones côtières, les îles et les zones de deltas notamment, où vivent la majorité de la population de la planète.
- En troisième lieu, l'impact sur la biodiversité sera plus prononcé avec un réchauffement de 2° C qu'avec un réchauffement à 1,5° C. Les écosystèmes terrestres, d'eau douce et côtiers et leurs services pour l'humanité seront davantage affectés. Par ailleurs, l'élévation de la température de l'océan ainsi que ses impacts associés en termes de hausse de l'acidité de l'océan et de diminution du taux d'oxygène seront renforcés. Par conséquent, les risques pour la biodiversité marine, la pêche et les écosystèmes, ainsi que leurs fonctions et leurs services pour l'humanité seront plus importants. En particulier, le risque de perte irréversible de nombreux écosystèmes marins et côtiers augmente avec le réchauffement des températures.
- En quatrième lieu, les risques liés à la santé, aux moyens de subsistance, à la sécurité alimentaire, à l'alimentation en eau, à la sécurité humaine et à la croissance économique sont plus élevés dans un scénario de hausse des températures de 2° C que de 1,5° C. Ainsi, les risques de morbidité et de mortalité liées à la chaleur, à l'ozone et à certaines maladies à transmission vectorielle, comme la malaria et la fièvre de la dengue, seront plus importants. En outre, les rendements de maïs, riz et blé seront davantage affectés, en particulier en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud-Est et en Amérique centrale et du Sud. De même, la baisse des denrées disponibles projetée sera plus importante à 2° C qu'à 1,5° C dans le Sahel, en Afrique australe, en Méditerranée, en Europe centrale et dans l'Amazonie. Enfin, dans un scénario de réchauffement de 2° C, les risques liés aux secteurs de l'énergie, de l'alimentation et de l'eau pourraient se chevaucher dans le temps et dans l'espace, ce qui créerait de nouveaux risques et aggraverait les dangers et vulnérabilités actuels susceptibles de toucher un nombre croissant de personnes et de régions.
- En cinquième lieu, l'adaptation sera plus difficile pour les écosystèmes, les systèmes alimentaires et de santé à 2° C qu'à 1,5° C, étant toutefois précisé que, même en cas de réchauffement de 1,5° C, les pays les moins développés ou insulaires resteront exposés à des risques climatiques multiples et importants.

En définitive, tel que le résume le communiqué de presse accompagnant le rapport du GIEC de 2018, *« la limitation du réchauffement planétaire à 1,5° C et non à 2° C minimiserait les effets, lourds de conséquence, sur les écosystèmes, la santé et le bien-être des populations, et il serait ainsi plus facile d'atteindre les objectifs de développement durable définis par les Nations Unies »*.

4.

(iii) Le rapport du GIEC de 2018 relève que **pour avoir une probabilité raisonnable de ne pas dépasser le seuil de réchauffement planétaire de 1,5°C, il faudrait réduire d'ici à 2030 les émissions de GES de 45 % par rapport à 2010 et atteindre la neutralité carbone en 2050, soit bien au-delà des engagements actuels de réduction des émissions de GES pris par les États dans le cadre de l'Accord de Paris.** Il précise également qu'en l'absence de réduction substantielle des émissions globales de GES avant 2030, il sera impossible de limiter le réchauffement planétaire à 1,5° C sur le 21^e siècle. Dans ce contexte, les mesures d'atténuation des émissions de GES basées sur des technologies futures, et incertaines, de capture et de stockage de CO₂ deviendront incontournables.

Ceci posé, ce rapport de 2018 relève qu'il est encore techniquement possible de contenir le réchauffement planétaire à 1,5° C, à condition toutefois de mettre en œuvre des transitions rapides et de grande envergure dans les domaines de l'énergie, l'utilisation des terres, l'urbanisme et les infrastructures y compris les transports, les bâtiments et les systèmes industriels, impliquant des réductions profondes d'émissions de GES de tous ces secteurs, ainsi qu'une hausse significative des investissements alloués aux mesures d'atténuation.

Enfin, le rapport du GIEC de 2018 met en avant les avantages liés à la mise en œuvre de ces transitions, y compris au regard des objectifs de développement durable. Il précise que de telles transitions peuvent être facilitées par une augmentation des politiques publiques et des investissements en faveur de l'atténuation et de l'adaptation, et par l'accélération de l'innovation et des changements comportementaux.

5.

En France, la température moyenne a augmenté d'environ 1,14° C sur le territoire métropolitain pour la décennie 2000-2009 par rapport à la référence 1961-1990, laquelle était déjà marquée par une hausse des températures par rapport aux moyennes de l'ère préindustrielle.

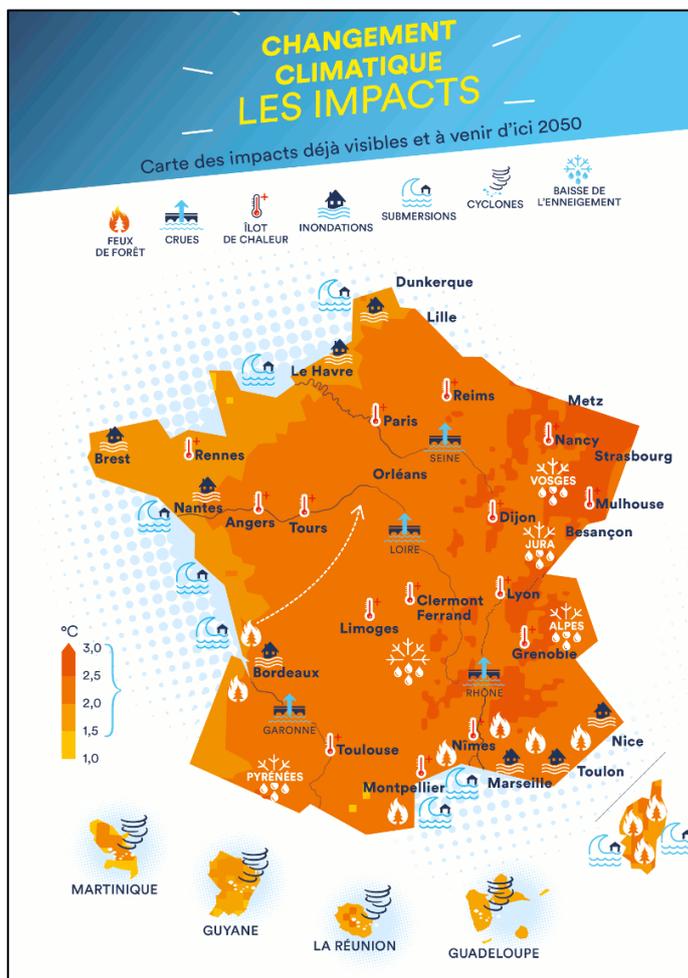
Cette augmentation de températures, associée aux autres manifestations du changement climatique (voir *supra*), est à l'origine de multiples conséquences dommageables sur l'environnement, la santé et la vie humaine.

Ainsi, les impacts du changement climatique sur l'environnement se traduisent notamment, en France, par la fonte des glaciers terrestres, l'élévation du niveau de la mer – de l'ordre de 4,3 centimètres au cours des dix dernières années –, la dégradation du littoral, marquée par une aggravation de l'érosion côtière², et la perte de biodiversité.

² En ce sens, voir : Portail du réseau national des observatoires du trait de côte « Chiffres clés » : <http://observatoires-littoral.developpement-durable.gouv.fr/chiffres-cles-r9.html> ; voir également : Géolittoral, Le portail de la mer et du littoral « Indicateur national de l'érosion côtière » : <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/premiers-enseignements-r476.html>.

En outre, **le changement climatique a des impacts significatifs sur la santé et la vie des populations.**

D'une part, il accroît l'exposition de la population à des phénomènes climatiques extrêmes favorisés par le changement climatique – canicules et vagues de chaleur, sécheresses³, feux de forêts⁴, précipitations extrêmes et inondations en région méditerranéenne notamment⁵, cyclones dans les territoires d'Outre-mer⁶, etc. –, comme l'illustre la carte suivante :



Changement climatique : carte des impacts déjà visibles et à venir d'ici 2050

(source : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/observatoire-national-sur-effets-du-rechauffement-climatique-onerc>)

Ainsi, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie estime que 62 % de la population française est exposée de manière forte ou très forte à des risques climatiques, c'est-à-dire à des aléas naturels susceptibles d'être aggravés par le changement climatique (inondations, feux de forêt, tempêtes et cyclones, avalanches, mouvements de terrain).

³ En ce sens, voir : <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-secheresses>.

⁴ Météo-France, « Changement climatique et feux de forêts », <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-feux-de-forets>.

⁵ En ce sens, voir :

- Météo-France, « Changement climatique et épisodes méditerranéens », <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-episodes-mediterraneens> ;
- « Vers une intensification des pluies extrêmes dans le sud de l'Europe », 8 octobre 2018, <http://www.ird.fr/toute-l-actualite/actualites-scientifiques/vers-une-intensification-des-pluies-extremes-dans-le-sud-de-l-europe>

⁶ S. FOUCART, « Ouragans : des phénomènes aggravés par le réchauffement climatique », *Le Monde*, 17 septembre 2018 : https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/09/17/ouragans-typhons-des-phenomenes-aggraves-par-le-rechauffement-climatique_5356170_3244.html

D'autre part, **le changement climatique accroît les risques de pathologies existantes ou nouvelles** – augmentation de la production et de la dispersion de pollens allergisants⁷, aggravation de la pollution atmosphérique à l'ozone, expansion des insectes vecteurs d'agents infectieux⁸.

Et le gouvernement a admis la réalité de cette situation, dans un document intitulé « *L'action en faveur du climat de l'État français* », joint à sa décision de rejet en date du 15 février 2019.

Aux termes de ce document, il reconnaît ainsi que :

« Nous vivons dans un état d'urgence climatique, dont les conséquences dramatiques sont déjà sensibles. La France n'est pas épargnée, comme le montrent les catastrophes qui ont touché Saint-Barthélemy et Saint-Martin, l'Aude, le Var, ou encore la sécheresse à laquelle nos agriculteurs ont été confrontés l'année passée. [...] Nous sommes certains que, malgré notre action, certains effets du réchauffement se feront sentir sur nos concitoyens. Il faut donc dès maintenant préparer des mesures permettant de limiter l'impact sur les populations, notamment en termes de catastrophes climatiques (inondations, tempêtes, sécheresses, incendies...) qui seront de plus en plus fréquentes et violentes ».

6.

Or, en dépit de ce constat – et des risques connus d'atteinte grave à l'environnement et la santé, liés au changement climatique – l'État persiste à méconnaître ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique.

En effet, bien qu'il soit tenu par une obligation générale de lutte contre le changement climatique – qui suppose, notamment, de prendre des mesures destinées à protéger les milieux naturels et, plus largement, limiter, et si possible, éliminer les dangers liés au changement climatique –, ainsi que par des obligations spécifiques en matière de réduction des émissions de GES, d'amélioration de l'efficacité énergétique, de développement des énergies renouvelables et de réduction des vulnérabilités causées par le changement climatique, force est de constater que l'État ne respecte pas les objectifs qui lui sont assignés et manque, de façon continue, à sa mission de prévention et de protection des citoyens et de l'environnement.

C'est ainsi, notamment, que les émissions de GES françaises ont augmenté depuis 2016, de sorte que sur la période 2015-2018, elles dépassent les plafonds annuels fixés par décret sur la stratégie nationale bas-carbone (SNBC). De même, des études récentes révèlent que l'État ne pourra pas atteindre les objectifs européens et français en matière de réduction de la consommation énergétique et de développement des énergies renouvelables.

Plus largement, l'État a tardé, ou s'est abstenu, d'adopter les mesures permettant d'éliminer ou, à tout le moins, de limiter les dangers et les risques, pourtant établis, liés au changement climatique, et n'a pas davantage mis en place de mécanisme de suivi et d'évaluation de ces mesures, afin qu'elles soient à même d'assurer la satisfaction de ses obligations.

Cette situation révèle, sinon le retard ou l'absence d'adoption par l'État des mesures nécessaires à la lutte contre le changement climatique, du moins l'inadéquation ou l'insuffisance des mesures adoptées.

⁷ En ce sens : Impacts du réchauffement climatique Santé et Société, Indicateur de pollen de bouleau, ONERC, 19 janvier 2017, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/impacts-du-changement-climatique-sante-et-societe> ; L. HAMAOU-LAGUELET et autres, « Effects of climate change and seed dispersal on airborne ragweed pollen loads in Europe », 2015.

⁸ En ce sens : Ministère des solidarités et de la santé, « Moustiques vecteurs de maladies », 28 juin 2018 : <https://solidarites-sante.gouv.fr/sante-et-environnement/risques-microbiologiques-physiques-et-chimiques/especes-nuisibles-et-parasites/moustiques-vecteurs-de-maladies> ; voir également : Bulletin épidémiologie hebdomadaire, « Borréliose de Lyme et autres maladies transmises par les tiques », N° 19-20, juin 2018 : http://invs.santepubliquefrance.fr/beh/2018/19-20/pdf/2018_19-20.pdf ;

J. SEMENZA, « Vector-borne diseases and climate change: a European perspective », FEMS Microbiology Letters, 365, 2018, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5812531/pdf/fnx244.pdf>.

7.

C'est dans ce contexte que, par courrier en date du 17 décembre 2018, les associations et la fondation ont sollicité du Premier ministre, du ministre de la Transition écologique et solidaire, de la ministre des Solidarités et de la Santé, du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, de la ministre chargée des Transports, du ministre de l'Économie et des Finances, du ministre de l'Action et des Comptes publics, du Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, du ministre de l'Intérieur et de la ministre des Outre-mer, l'indemnisation des préjudices qu'elles estiment avoir subis du fait des fautes et carences fautives de l'État en matière de lutte contre le changement climatique.

Par une décision en date du 15 février 2019, le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, a rejeté la demande des associations et de la fondation.

En cet état, les associations et la fondation sollicitent du tribunal administratif de Paris la condamnation de l'État à lui verser la somme de 1 euro en réparation des préjudices subis, ainsi que le prononcé d'une injonction à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents, de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, et de réparer le préjudice écologique.

ARGUMENTS JURIDIQUES

I.A Les fautes et carences fautives de l'État en matière de lutte contre le changement climatique :

8.

La responsabilité de l'Administration est engagée lorsqu'elle manque à l'une de ses obligations préexistantes, ou lorsqu'elle s'abstient d'agir, alors qu'elle est tenue de le faire. Dans ce second cas, sa responsabilité est engagée sur le fondement d'une carence fautive.

En effet, si les personnes publiques sont libres du choix des moyens à employer pour assurer le respect de leurs obligations, elles sont néanmoins tenues de parvenir au résultat prescrit par ces obligations. À défaut, elles engagent leur responsabilité pour faute.

Faisant application de ces principes, brièvement rappelés, les juridictions administratives ont, à plusieurs reprises, condamné l'État pour avoir manqué à ses obligations en matière de protection de la santé publique ou de l'environnement (en ce sens, s'agissant de l'affaire de l'amiante : CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la Solidarité c/ Cts Bourdignon*, req. n° 241150 ; CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Cts Xueref*, req. n° 241153 ; CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Cts Thomas*, req. n° 241152 ; CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Botella*, req. n° 241151 ; s'agissant du sang contaminé : CE, Ass., 9 avril 1993, req. n° 138652 ; s'agissant de la pollution par nitrates : CAA de Nantes, 1^{er} décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, req. n° 07NT03775).

9.

Ceci posé, l'État est, en premier lieu, soumis à une obligation générale de lutte contre le changement climatique, issue de la Charte de l'environnement (i), de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ii) et du principe général du droit relatif au droit de chacun de vivre dans un système climatique soutenable (iii), qui suppose, notamment, de prendre des

mesures destinées à protéger les milieux naturels et, plus largement, d'adopter les mesures destinées à limiter et, si possible, éliminer les dangers liés au changement climatique.

10.

(i) D'abord, l'obligation de lutter contre le changement climatique trouve son fondement dans la reconnaissance constitutionnelle du droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que reconnu par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Elle trouve ensuite un fondement spécifique dans l'obligation de vigilance environnementale, découlant des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement, qui s'impose aux pouvoirs publics (en ce sens : Cons. const., 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre [Troubles du voisinage et environnement]*, déc. n° 2011-116 QPC, cons. 5 ; CE, 14 septembre 2011, *M. R.*, req. n° 348394, Lebon), et suppose que ces derniers mettent en œuvre toutes les mesures appropriées pour prévenir les atteintes à l'environnement et sauvegarder la vie des personnes.

Par ailleurs, le contenu de cette obligation de vigilance implique que l'État adopte toutes les mesures nécessaires pour identifier, éviter, réduire et compenser les effets du changement climatique. En effet, l'obligation de vigilance doit s'entendre non seulement comme une obligation d'identification des risques d'atteinte à l'environnement liés au changement climatique, mais également comme une obligation faite à l'État d'agir pour prévenir la survenance de tels risques et le cas échéant les supprimer, en adoptant des mesures permettant de lutter efficacement contre le changement climatique.

Dès lors, il convient de considérer que pèse sur l'État, tant sur le fondement du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé que sur celui de son obligation de vigilance en matière environnementale, l'obligation de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre le changement climatique.

11.

(ii) Une telle approche du rôle de l'État s'impose, ensuite, au regard des stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En effet, faisant application des principes garantis par les articles 2 et 8 de la Convention – consacrant, respectivement, le « *droit à la vie* » et le « *droit au respect de la vie privée et familiale* » – la Cour européenne juge que la protection de la vie, de la santé, et de la vie privée et familiale suppose la protection de l'environnement, et met à la charge de l'État des obligations positives.

D'abord, elle contraint l'État à mettre en place un « *cadre législatif et réglementaire visant à une prévention efficace des dommages à l'environnement et à la santé humaine* », permettant d'assurer la protection de la vie et de la santé des habitants contre les risques environnementaux, qu'ils soient d'origine naturelle ou anthropique (en ce sens : Cour EDH, 30 novembre 2004, *Öneryıldız c. Turquie*, aff. n° 48939/99 ; Cour EDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva c. Russie*, aff. n° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02).

Ensuite, elle astreint l'État à prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée (en ce sens, voir : Cour EDH, 30 novembre 2004, *Öneryıldız c. Turquie*, aff. n° 48939/99, § 90 ; Cour EDH, 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie*, aff. n° 67021/01, § 88 ; Cour EDH, 30 mars 2010, *Bacila c. Roumanie*, aff. 19234/04, § 61).

Or, il est acquis que le changement climatique représente un risque global, immédiat et direct, pour le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale, garantis par la Convention, ainsi qu'un risque d'atteintes graves et multiples à ces mêmes droits.

Dès lors, les États sont tenus de mettre en place un cadre législatif et réglementaire et d'adopter des mesures d'ordre pratique, destinées à lutter efficacement contre le changement climatique.

12.

(iii) Enfin, l'obligation de lutter contre le changement climatique s'appuie sur un principe général du droit, portant sur le droit de vivre dans un système climatique soutenable.

Certes, ce principe général n'a pas encore été explicitement reconnu par le droit français. Néanmoins, à l'instar des autres principes généraux du droit, il est en accord avec « *l'état général et l'esprit de la législation* », et résulte des « *exigences de la conscience juridique du temps et [de] celles de l'État de droit* » selon l'expression du Professeur René Chapus.

En particulier, cette conscience juridique se traduit à deux niveaux.

D'abord, elle ressort de la reconnaissance textuelle de l'interdépendance de la lutte contre le changement climatique et du développement durable des sociétés humaines. Ainsi, il résulte d'un ensemble de textes – internes (préambule de la Charte de l'environnement, article L. 110-1 du Code de l'environnement, etc.) comme internationaux (Déclaration de Stockholm, Charte mondiale de la nature, Déclaration de Rio, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Protocole de Kyoto, Accord de Paris, Paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020, Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, etc.) – que la réduction des émissions de GES est tendue vers un seul objectif : garantir aux générations actuelles et futures un climat soutenable, c'est-à-dire propice à l'épanouissement de la vie humaine. Dès lors, il résulte tant du droit international que du droit interne que la lutte contre le changement climatique – qui se traduit comme une obligation de maintenir un système climatique soutenable – impose aux États d'adopter des politiques publiques visant à garantir un environnement propice au développement durable des sociétés humaines.

Ensuite, elle repose sur la relation explicitement établie entre l'existence d'un climat soutenable et la jouissance des droits de l'homme. Une telle relation a d'abord été établie au niveau international, par plusieurs organes – Conseil des droits de l'homme, bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Conférence des Parties, Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies. En outre, le droit de l'Union européenne reconnaît également l'existence d'un tel lien entre soutenabilité du climat et garantie des droits de l'homme. Enfin, plus récemment, plusieurs juridictions nationales se sont prononcées en ce sens – Cour pakistanaise, Cour Suprême de Colombie, Cour de district d'Oslo et Cour d'appel de la Haye.

En définitive, il apparaît que la lutte contre le changement climatique repose sur la garantie d'un « climat soutenable », qui constitue une exigence préalable à la promotion du développement durable, ainsi qu'à la jouissance des droits de l'homme pour les générations actuelles, comme pour les générations futures.

Ce principe général du droit s'impose aux autorités administratives qui doivent, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues par la loi, veiller à le respecter.

13.

En second lieu, des obligations spécifiques pèsent sur l'État en matière de lutte contre le changement climatique.

(i) En matière d'atténuation du changement climatique, ces obligations résultent d'un ensemble de textes, issus du droit de l'Union européenne et du droit interne (voir: note de bas de page n°1, p.1).

Elles se traduisent par des objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES, d'amélioration de l'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables, mis à la charge de l'État, et se déclinent dans l'obligation, plus spécifique, d'adopter des mesures transversales et sectorielles permettant d'atteindre les objectifs fixés.

(ii) Ensuite, en matière d'adaptation face au changement climatique, l'État doit prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire les vulnérabilités causées par le changement climatique, en limiter

les impacts négatifs et, à l'inverse, en maximiser les effets bénéfiques, tant au niveau national que territorial.

14.

Or, la non-atteinte des objectifs de la France est patente en matière de réduction des émissions de GES, d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables. Par ailleurs, les mesures, recommandations et objectifs transversaux et sectoriels identifiés dans les divers instruments législatifs et réglementaires visés *supra* n'ont pas été mise en œuvre, ou insuffisamment, et ne sont pas réévalués.

C'est ainsi notamment que les émissions de GES françaises ont augmenté depuis 2016, de sorte que sur la période 2015-2018, elles dépassent les plafonds annuels fixés par décret sur la stratégie nationale bas-carbone (SNBC). De même, des études récentes révèlent que l'État ne pourra pas atteindre les objectifs qui lui sont assignés en matière de réduction de la consommation énergétique et de développement des énergies renouvelables.

En particulier, en matière de réduction de la consommation énergétique, l'État a tardé ou s'est abstenu d'adopter les mesures nécessaires à l'atteinte de ses objectifs, ainsi qu'en témoignent, notamment, les mises en demeure adressées par la Commission européenne à la France, en 2015 et 2019, pour manquement à la transposition de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique.

Plus largement, les autorités administratives ont failli à faire appliquer les différents plans d'action et programmes prévus par la loi en matière d'atténuation du changement climatique – plan national en faveur des énergies renouvelables, plan de rénovation énergétique et thermique des bâtiments existants, programmation pluriannuelle de l'énergie, stratégie nationale bas carbone, plan national d'adaptation au changement climatique, etc.

À cet égard, il importe de relever que, dans le document intitulé « L'action en faveur du climat de l'État français », joint à sa décision de rejet du 15 février 2019, le gouvernement admet que « *la France doit redoubler d'efforts nationaux pour mettre en œuvre ses politiques publiques* », tout en reconnaissant des « *écarts d'ordre structurels [qui] s'expliquent par un retard pris ces dernières années dans les secteurs des transports, du bâtiment et dans une moindre mesure de l'agriculture* ».

De même, en matière d'adaptation, il a fallu attendre 2011 pour que les pouvoirs publics adoptent un premier plan d'adaptation (PNACC1). Surtout, ce plan n'a été revu que très tardivement, en novembre 2018 (PNACC2), pour être mis en conformité au nouveau cadre normatif national et international – et, notamment, à l'Accord de Paris. Dès lors, ce plan ne saurait, à ce jour, constituer une mesure de riposte adaptée à l'urgence climatique clairement affirmée par le rapport du GIEC de 2018.

L'ensemble de ces résultats, qui traduisent une méconnaissance par l'État de ses obligations spécifiques, témoignent, dans le même temps, d'une violation de son obligation générale de lutte contre le changement climatique.

Cette situation est, déjà, constitutive d'une faute de l'État, de nature à engager sa responsabilité.

15.

Elle atteste, en outre, l'inaction de l'État en matière de lutte contre le changement climatique, qui peut s'analyser sous deux angles.

D'abord, l'État s'est abstenu d'adopter les mesures permettant d'éliminer ou, à tout le moins, de limiter les dangers et les risques, pourtant établis, liés au changement climatique, et n'a pas davantage mis en place les mesures de suivi nécessaires à la satisfaction de ses obligations. Ainsi, le double constat du danger que représentent l'aggravation des émissions de GES pour l'environnement, la vie et la santé des individus et l'insuffisance patente des mesures de suivi mise en place par l'État pour évaluer l'adéquation des mesures mises en place afin de réduire ces émissions suffit à caractériser une carence

fautive de l'État dans la mise en œuvre de son obligation de vigilance en matière de lutte contre le changement climatique.

Ensuite, les mesures adoptées par les autorités administratives se révèlent, en tout état de cause, insuffisantes pour assurer l'application du cadre législatif et réglementaire destiné à lutter contre le changement climatique. Et pour cause : le constat de l'augmentation des émissions de GES – ou, à tout le moins, de leur absence de diminution – suffit à démontrer, sinon l'inadéquation des plans d'action, stratégies et programmes adoptés par le pouvoir réglementaire, du moins l'incapacité de ce dernier à les faire appliquer.

En définitive, il apparaît que le pouvoir réglementaire n'a pas mis en œuvre les mesures nécessaires pour satisfaire l'obligation mise à sa charge par le législateur, national et européen, pour lutter contre le changement climatique.

Cette situation révèle une carence fautive de l'État dans la mise en œuvre de ses obligations – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique, susceptible d'engager sa responsabilité.

I.B S'agissant du préjudice moral :

16.

Il est de jurisprudence constante qu'une association ou fondation de protection de l'environnement peut invoquer un préjudice moral en cas d'atteinte aux droits et intérêts collectifs qu'elle défend (en ce sens : CE, Sect., 18 mai 1979, *Association judaïque Saint-Seurin*, Rec. p. 218 ; CE, 19 février 1982, *Comité de défense du quartier Saint-Paul*, req. n° 09899, Rec. T. p. 746 ; CAA de Nantes, 1^{er} décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer c/ Association « Halte aux marées vertes » et autres*, req. n° 07NT0377).

17.

La lutte contre le changement climatique, pour la protection de l'environnement et, plus largement, pour la protection des droits fondamentaux, est prévue par les statuts des associations et de la fondation.

Or les fautes commises par l'État en matière de lutte contre le changement climatique portent atteinte aux intérêts collectifs défendus par les associations et la fondation, en ce qu'elles constituent un obstacle à la concrétisation de leur objet social.

Ainsi, ces fautes anéantissent les efforts déployés par les associations et la fondation en matière de protection de l'environnement, consistant, notamment, dans l'organisation de colloques, d'expositions ou d'autres manifestations, l'édition de supports d'information et de communication, ou la conduite d'actions de terrain et d'actions de plaidoyers, destinées à favoriser la prise de conscience des citoyens et des autorités publiques face à l'urgence climatique.

Dans ces conditions, les associations et la fondation sont en droit d'obtenir réparation du préjudice moral subi du fait de la méconnaissance par l'État de ses obligations – générales et spécifiques – en matière de lutte contre le changement climatique.

À ce titre, elles sont fondées à solliciter l'octroi d'une indemnité d'un montant d'1 euro.

I.C S'agissant du préjudice écologique :

18.

L'article 1247 du Code civil dispose qu'« *est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ».

L'article 1246 du même code précise que « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* ».

L'article 1249 ajoute que « *la réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature* », et qu'« *en cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État* ».

Enfin, l'article 1252 prévoit qu'« *indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens [...], peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage* ».

19.

Dans ce cadre, le préjudice écologique constitue un préjudice objectif, distinct de toutes répercussions personnelles.

Sa caractérisation suppose la réunion de deux conditions cumulatives : d'une part, une atteinte « *non négligeable* » et, d'autre part, une atteinte « *aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ».

20.

Dans cette affaire, il est établi que le changement climatique – lié, notamment, à la hausse des émissions de GES par rapport aux niveaux préindustriels – porte une atteinte grave et certaine, non seulement à l'environnement et aux écosystèmes, mais également aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement et des écosystèmes, notamment en matière de santé et de sécurité alimentaire. Le changement climatique est donc directement à l'origine d'un dommage environnemental.

Or, il est acquis que les manquements et carences fautives de l'État en matière de lutte contre le changement climatique participent directement à l'aggravation du changement climatique, en ce qu'elles sont à l'origine d'un surplus d'émissions de GES, qui l'empêchent de suivre ses objectifs de réduction d'émissions, fixées par le droit national et européen.

Autrement dit, les fautes commises par l'État en matière de lutte contre le changement climatique sont directement à l'origine de dommages causés à l'environnement et la santé et, partant, causent un préjudice écologique certain.

Dès lors, les associations et la fondation sont fondées à solliciter la réparation de ce préjudice écologique ou, à tout le moins, à solliciter du juge qu'il prescrive les mesures nécessaires pour y mettre un terme et prévenir l'aggravation du dommage.

I.D S'agissant de la demande d'injonction :

21.

Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et de la jurisprudence, le juge de plein contentieux peut, lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique de mettre un terme à son comportement ou d'en pallier les effets.

Le juge administratif fait droit à cette demande à deux conditions. Il vérifie, d'une part, que le comportement fautif de la personne publique responsable perdure à la date à laquelle le juge se prononce et, d'autre part, que le préjudice dont la victime demande réparation perdure également à la date à laquelle le juge se prononce.

Or, tel est bien le cas dans la présente affaire.

22.

Dans ces conditions, les associations et la fondation sont fondées à solliciter le prononcé d'une injonction à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents, d'adopter toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au préjudice moral subi, ainsi qu'au préjudice écologique (voir page 2 sur le détail de l'injonction demandée).
