

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS**

N<sup>os</sup> 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

---

ASSOCIATION OXFAM FRANCE  
ASSOCIATION NOTRE AFFAIRE À TOUS  
FONDATION POUR LA NATURE ET L'HOMME  
ASSOCIATION GREENPEACE FRANCE

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

---

M. Anatole Pény  
Rapporteur

Le tribunal administratif

4<sup>ème</sup> section – 1<sup>ère</sup> chambre

---

Mme Anne Baratin  
Rapporteuse publique

---

Audience du 30 septembre 2021  
Décision du 14 octobre 2021

---

44-008  
60-01-02-02  
54-07-03  
R

Vu la procédure suivante :

Par un jugement du 3 février 2021, le tribunal a, d'une part, condamné l'État à verser à l'association Oxfam France, l'association Notre Affaire À Tous, la Fondation pour la Nature et l'Homme et l'association Greenpeace France la somme d'un euro chacune en réparation de leur préjudice moral et a, d'autre part, ordonné un supplément d'instruction avant de statuer sur les conclusions des quatre requêtes tendant à ce que le tribunal enjoigne à l'État de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre afin de faire cesser pour l'avenir l'aggravation du préjudice écologique constaté.

I. Par quatre nouveaux mémoires, enregistrés sous le n° 1904967, les 6 avril, 12 mai, 24 juin et 2 août 2021, l'association Oxfam France, représentée par sa directrice générale, Mme Cécile Dufлот, et par Me Alimi, maintient le surplus de ses conclusions et demande en outre au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre (GES) résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone et faire cesser, pour l'avenir son aggravation et, notamment, dans le délai le plus court possible, de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de GES, et définis par l'article L. 100-4 du code de l'énergie, en tenant

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

compte des surplus de GES émis par la France et des efforts supplémentaires que le respect de ces objectifs implique, telles que :

- réformer le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone et, par conséquent, le décret ; n°2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, afin d'assurer la prise en compte des dépassements passés, de mettre en place des mécanismes correctifs permettant de compenser de possibles dépassements futurs et de tenir compte de l'aggravation à venir des obligations de réduction d'émissions à l'horizon 2030, conformément au Plan cible européen en matière de climat à l'horizon 2030 ;
- en toute hypothèse, mettre en place des mécanismes d'évaluation des mesures adoptées, passées et futures, et de suivi des émissions de GES conformément aux recommandations du Haut Conseil pour le Climat, afin d'assurer la cohérence de l'action de l'État au regard des objectifs de réduction des missions définis par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur des transports, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
  - prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur des transports par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
- prendre toutes mesures de compensation du retard constaté de l'essor du report modal du transport routier vers les transports bas-carbone, telles que :
  - adopter un plan d'action pour respecter les objectifs de multiplication de la part modale du ferroviaire fixés par l'article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et les articles 36 et 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
  - prendre toutes mesures utiles afin de rattraper le retard et de se conformer aux objectifs de renouvellement du parc automobile vers des véhicules bas-carbone fixés par l'article 13, I de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ainsi qu'aux articles 36 et 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et à l'article 73 de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;
  - définir une stratégie nationale pour réduire à la source la demande de mobilité liée aux déplacements contraints ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur du bâtiment, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
  - prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur du bâtiment par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires pour compenser le retard du nombre de rénovations énergétiques constaté entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2020, au regard des objectifs définis aux articles 3 et 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

- adopter un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs définis aux articles 3 et 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
  - mettre en cohérence le décret n° 2021-19 du 11 janvier 2021 relatif au critère de performance énergétique dans la définition du logement décent en France métropolitaine au regard de l'objectif défini à l'article 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
  - mettre en place un mécanisme d'évaluation et de suivi du respect de l'obligation d'isolation thermique lors des ravalements de façade prévue par l'article R. 131-28 du code de la construction et de l'habitation ;
  - adopter, sans délai, les mesures réglementaires nécessaires à l'application des articles 2, 15, 22 et 33 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat en matière de performance énergétique des logements ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur de l'agriculture, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
- prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur de l'agriculture par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires pour compenser le retard relatif à l'augmentation de la part de surfaces agricoles utiles en agriculture biologique à 20 % d'ici 2020, conformément à l'objectif prévu par l'article 31 a) de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et ajuster les ambitions et les moyens du Plan Ambition Bio 2022 au regard de cet objectif ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer la mise en œuvre et l'actualisation du projet agro-écologique de la France au regard des objectifs définis par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires afin de développer des projets alimentaires territoriaux écologiques et solidaires, conformément aux objectifs définis par l'article L.1, I du code rural et de la pêche maritime ;

2°) de prononcer une astreinte d'un montant de 78 537 500 euros par semestre de retard à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents s'ils ne justifient pas avoir, dans les six mois suivant la notification de la décision à intervenir, adopté toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de GES résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone et faire cesser pour l'avenir son aggravation ;

3°) et de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association soutient que :

- contrairement à ce qu'expose la ministre de la transition écologique, l'action de l'État ne lui permettra pas de s'inscrire dans une trajectoire susceptible d'assurer le respect des objectifs fixés, tant par le décret du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone que par l'article L. 100-4 du code de l'énergie. En effet, la dynamique actuelle de réduction des émissions de gaz à effet de serre apparaît insuffisante dès lors que le Gouvernement a fait le choix de réviser à la hausse le budget carbone pour la période 2019-2023, lequel s'établit à 422 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an, hors émission et absorption associées à

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

l'usage des terres et à la foresterie, contre 399 Mt de CO<sub>2</sub>eq prévu par le décret du 18 novembre 2015. Dans ces conditions, la circonstance que les émissions de 2019, évaluées à 437 Mt de CO<sub>2</sub>eq, aient respecté la part annuelle fixée par le décret du 21 avril 2020, ne traduit nullement une accélération de la dynamique de réduction des émissions de GES puisque cette cible reste en-deçà de l'objectif initialement fixé par la première SNBC, soit 417 Mt de CO<sub>2</sub>eq ;

- s'il est prévu par l'article 3 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat l'instauration, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, d'un « plafond indicatif des émissions de gaz à effet de serre générées par les liaisons de transport au départ ou à destination de la France et non comptabilisées dans les budgets carbone », dénommé « budget carbone spécifique au transport international », il est constant que ce plafond s'ajoutera, sans toutefois y être intégré, aux budgets sectoriels définis par la SNBC révisée. Par suite, le dispositif envisagé dans le cadre de la loi énergie-climat apparaît insuffisant ;

- la forte baisse attendue pour l'année 2020, de l'ordre de 9 % par rapport à 2019, ne résulte que d'une situation conjoncturelle, liée à la crise sanitaire, et ne saurait s'analyser comme le résultat d'une évolution structurelle, ou d'une accélération déterminante et durable du rythme de diminution des émissions de GES. Dans ces conditions, le respect de l'objectif global de réduction de 40 % des émissions de GES à l'horizon 2030, fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie, apparaît pour le moins incertain, voire totalement illusoire ;

- l'étude établie à la demande des associations requérantes par Carbone 4, cabinet de conseil spécialisé sur la transition énergétique et l'adaptation au changement climatique, indique que sur les onze paramètres structurants des trois secteurs clés, seuls deux ont une chance d'atteindre la valeur cible de 2030. Cette même étude indique également que le retard pris dans chacun des secteurs clés ne pourra pas être compensé par les autres secteurs de l'économie, l'hypothèse d'une surperformance de ces secteurs vis-à-vis de leurs objectifs GES à l'horizon 2030 étant exclue. Cette étude conclut sans ambiguïté que les mesures adoptées ou envisagées par l'État ne permettront pas d'atteindre l'objectif global de réduction de 40 % des émissions de GES en 2030 par rapport à 1990 ;

- l'étude commandée par le Gouvernement au Boston Consulting Group aboutit aux mêmes conclusions. En effet, cette étude indique que, si l'ensemble des mesures d'ores et déjà adoptées, ainsi que celles proposées par le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, est globalement à la hauteur de l'objectif de 2030, cette appréciation vaut uniquement « sous réserve de leur exécution intégrale et volontariste », ce qui nécessiterait « d'engager des moyens inédits et une mobilisation massive et pérenne de l'ensemble des composantes de la Nation ». Le constat opéré par cette étude indique que les mesures actuelles ne permettront pas d'atteindre les objectifs mais seulement, au mieux, de s'en approcher. Ainsi, à supposer même que ces mesures fassent l'objet d'une exécution intégrale et volontariste, et que l'État mobilise des moyens financiers sans précédent, la France ne pourrait atteindre que 38 % de réduction des émissions de GES, soit un taux inférieur à l'objectif de réduction de 40 % fixé par la loi ;

- en application de l'article L. 222-1 B du code de l'environnement, le pouvoir réglementaire est tenu d'évaluer et de prendre en compte l'impact des décisions publiques sur les émissions de GES mais également d'adapter les règles relatives à l'évaluation des projets bénéficiant de financements publics, au regard de leurs impacts en termes d'émissions de GES ou de leur compatibilité avec la SNBC. Par ailleurs, la loi a instauré une obligation de suivi des objectifs de la SNBC, qui s'exprime à travers plusieurs dispositions du code de l'environnement et, notamment, ses articles L. 222-1 D, L. 229-95 et R. 229-47. Cependant, les outils

d'évaluation et de suivi existants afin de prendre en compte l'impact des décisions publiques sur les émissions de GES apparaissent aujourd'hui largement insuffisants. Ainsi, il conviendrait, en suivant les recommandations formulées dès 2019 par le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport relatif aux enjeux de l'évaluation des lois, de renforcer les outils permettant d'évaluer l'impact sur le climat des décisions publiques ;

- la lutte contre le changement climatique suppose, notamment que les ressources privées soient progressivement redirigées par l'État vers des activités compatibles avec les objectifs climatiques. Elle implique également que les ressources publiques soient allouées de manière cohérente avec la trajectoire et les objectifs adoptés par l'État français. Ainsi, le Conseil économique, social et environnemental évalue à 20 milliards d'euros les financements supplémentaires indispensables au respect durable des trajectoires et objectifs fixés par la SNBC. Plus récemment, l'Institut de l'économie pour le climat a diagnostiqué un déficit d'investissements, menaçant le respect de la trajectoire définie par la SNBC et considère qu'il faudrait investir 13 à 17 milliards d'euros de plus qu'en 2019, et jusqu'en 2023, pour les seuls secteurs des transports, des bâtiments et des énergies renouvelables. Pour satisfaire à ses engagements, l'État devrait ainsi considérablement augmenter les financements publics alloués à l'action climat. A court terme, selon l'Institut de l'économie pour le climat, ce besoin d'investissements publics supplémentaires est évalué à la somme de 9 milliards d'euros par an, ce qui permettrait de déclencher 21 milliards d'euros d'investissement climat supplémentaires chaque année. De même, pour atteindre les objectifs climatiques à moyen terme, les pouvoirs publics devront encore augmenter leur contribution au financement des investissements favorables au climat, à hauteur de 22 milliards d'euros par an par rapport à leur niveau historique. À cette seule condition, les investissements climat pourraient atteindre 89 milliards d'euros par an entre 2024 et 2028, à proximité des niveaux de besoins d'investissements estimés à partir de la Stratégie nationale bas-carbone ;

- l'avis rendu par le Haut Conseil pour le Climat au mois de décembre 2020 permet de mettre en évidence l'insuffisance des investissements publics consacrés à la transition bas-carbone dans le cadre du plan de relance adopté dans le cadre de la loi de finances du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 dit « France Relance ». Le budget additionnel alloué à la transition bas-carbone par le plan « France Relance », soit environ 15 milliards d'euros par an sur deux ans, de façon non pérenne, demeure de surcroît largement insuffisant par rapport aux besoins supplémentaires de financements publics que le CESE, ainsi que l'Institut de l'économie pour le climat, jugent nécessaire à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES ;

- dans son avis sur le plan « France Relance », publié au mois de décembre 2020, le Haut Conseil pour le Climat souligne que le plan « France Relance » comporte des orientations de politique économique qui ne respectent pas les orientations de la SNBC du fait que les financements publics soutiennent des activités qui pourraient être non compatibles avec l'atteinte des objectifs climatiques du pays. De même, l'étude de Carbone 4 distingue, dans la loi de finances pour 2021 et le plan de relance, plusieurs mesures catégorisées comme « défavorables à l'environnement », dont le coût est évalué, pour les plus significatives d'entre elles, à la somme de 9,5 milliards d'euros. Plus largement, l'État a lui-même identifié, dans son rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, publié au mois de septembre 2020, plus de 10 milliards d'euros de dépenses budgétaires et fiscales défavorables au climat ;

- contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, les mesures adoptées depuis 2017 ne sont pas suffisantes pour atteindre les objectifs fixés par la SNBC et, *in fine*, l'objectif global de réduction des émissions de réduction de GES de 40 % à l'horizon 2030, ainsi que les différents objectifs sectoriels qui s'y rattachent ;

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

- la SNBC révisée vise une réduction de 28 % des émissions du secteur des transports en 2030 par rapport à 2015. Selon, les données disponibles, ces émissions proviennent essentiellement du transport routier, soit 53 % pour les voitures particulières, 22 % pour les transports par poids lourd (camions ou cars), 20 % pour les véhicules utilitaires légers et pour moins de 6 % pour le transport aérien, maritime, ferroviaire et fluvial intérieur. Or, à l'heure actuelle, les politiques publiques mises en œuvre se révèlent insuffisantes pour atteindre les objectifs du secteur. À cet égard, le Conseil économique, social et environnemental soulignait, dans son avis sur le projet de loi « Climat et résilience », que l'atteinte des objectifs de réduction des émissions en 2030, puis de neutralité carbone en 2050, appelle une inversion de tendance, puis une baisse très forte des émissions pour le respect de la trajectoire définie par la stratégie nationale bas-carbone. Sur ce point, le Haut Conseil pour le Climat a relevé que si la tendance des émissions du secteur se poursuivait, le respect du prochain budget carbone paraîtrait compromis. Dans ces conditions, en l'absence d'une telle évolution, et compte tenu de l'insuffisance des mesures existantes, les objectifs de la SNBC ne pourront être atteints ;

- les émissions de GES du secteur résidentiel et tertiaire, qui proviennent pour 40 % des bâtiments du secteur tertiaire et 60 % des logements, représentaient, en 2018, la deuxième source d'émissions françaises, avec 19 % du total national, voire 24 % en tenant compte des émissions indirectes liées à la production d'électricité et de chaleur. En 2019, elles représentaient 18 % des émissions territoriales françaises, et 29 % en tenant des émissions indirectes. Selon les données disponibles, l'évolution de ces émissions s'est traduite par une hausse moyenne de 0,6 % par an entre 1990 et 2010, puis une diminution moyenne de 2,3 % depuis lors, malgré des pics observés en 2015, 2016 et 2017. Pour autant, l'analyse révèle une nouvelle fois l'insuffisance des mesures adoptées, au regard des objectifs fixés par la SNBC. Si le niveau d'émissions a certes baissé en 2019, pour atteindre, selon les évaluations du CITEPA, 81 Mt de CO<sub>2</sub>eq, c'est-à-dire un niveau inférieur à l'objectif annuel indicatif de 85 Mt de CO<sub>2</sub>eq fixé par la SNBC révisée, force est de constater qu'il demeure toujours supérieur à l'objectif moyen initialement fixé, par la première SNBC, pour le premier budget carbone, et reste largement en-deçà de l'objectif moyen que cette dernière avait assigné au deuxième budget carbone, soit 61 Mt de CO<sub>2</sub>eq. Partant, alors que les émissions du secteur n'ont baissé que de 7 Mt CO<sub>2</sub>eq entre 2015 et 2019, soit un rythme moyen de 1,4 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an le respect de l'objectif fixé par la SNBC pour la période 2019-2023 impliquerait un rythme de réduction des émissions jamais atteint jusqu'alors, de 2,8 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an. Et pour la période 2024-2028, le rythme de réduction nécessaire à l'atteinte des objectifs du secteur s'éloignerait encore du rythme de réduction constaté jusqu'alors, puisqu'il s'élèverait à 3 Mt de CO<sub>2</sub>eq par an. Au-delà des retards d'ores et déjà avérés, il importe de constater que les mesures actuelles ne permettront manifestement pas d'atteindre le niveau moyen d'émissions de 45 Mt de CO<sub>2</sub>eq en 2030, conformément à l'objectif fixé par la SNBC révisé. Or, les mesures actuelles sont insuffisantes pour permettre l'atteinte de ces objectifs. Les mesures figurant dans le cadre du plan de relance apparaissent également insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés, selon le Haut Conseil pour le Climat ;

- les émissions de GES dans le secteur agricole et forestier représentent 19 % du total des émissions de GES en France. En dépit de son importance dans la politique globale de réduction des émissions de GES, les mesures adoptées dans ce secteur se révèlent, une nouvelle fois, insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés par la SNBC. En 2015, les émissions du secteur représentaient 89 Mt CO<sub>2</sub>eq. Sur cette base, la première SNBC avait défini la trajectoire de réduction suivante : 86 CO<sub>2</sub>eq pour le premier budget carbone (2015-2018), 83 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le deuxième budget carbone (2019-2023) et 80 CO<sub>2</sub>eq pour le troisième budget carbone (2024-2028). La seconde SNBC a toutefois révisé à la baisse, contrairement aux autres secteurs, ces objectifs de réduction. Ainsi, le secteur de l'agriculture se voit désormais attribuer un objectif d'émissions annuelles moyennes de 82 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le deuxième budget carbone, de 77 Mt

CO<sub>2</sub>eq pour le troisième budget carbone et de 72 Mt CO<sub>2</sub>eq pour le quatrième budget carbone (2029-2033). Les émissions du secteur ont certes légèrement dépassé les objectifs assignés au premier budget carbone : alors que les émissions auraient dû, selon les données ajustées, s'élever à 340 Mt CO<sub>2</sub>eq sur la période 2015-2018, elles ont atteint 347 Mt CO<sub>2</sub>eq, soit un dépassement de 7 Mt CO<sub>2</sub>eq. En outre, selon les estimations fournies par le CITEPA les émissions du secteur ont atteint 85,5 Mt CO<sub>2</sub>eq en 2019, soit un niveau équivalent à 0,5 Mt CO<sub>2</sub>eq près, l'objectif annuel indicatif de 85 Mt CO<sub>2</sub>eq fixé par la SNBC révisée. Ce rythme demeure toutefois insuffisant. En effet, alors que les émissions n'ont baissé que de 3,5 Mt CO<sub>2</sub>eq entre 2015 et 2019, soit une diminution moyenne de 0,7 Mt CO<sub>2</sub>eq/an, le respect de l'objectif fixé par la SNBC révisée impliquerait une réduction des émissions de 5 Mt CO<sub>2</sub>eq entre 2019 et 2023, soit un rythme de 1 Mt CO<sub>2</sub>eq/an, supérieur à celui constaté jusqu'alors. Le constat est similaire pour les budgets carbone suivants : l'atteinte des objectifs fixés par la SNBC révisée supposerait, en effet, un rythme de réduction identique, de 1 Mt CO<sub>2</sub>eq /an entre 2024 et 2028, puis entre 2029 et 2033. Tant le CITEPA que le Haut Conseil pour le Climat relèvent que le rythme de réduction constaté jusqu'alors reste insuffisant par rapport au rythme de réduction nécessaire à l'atteinte des objectifs du secteur, tels que fixés par la SNBC révisée. En outre, il semble acquis que les mesures existantes ne permettront pas d'atteindre les objectifs fixés par la SNBC, soit une réduction de 18 % des émissions du secteur en 2030 par rapport à 2015 et de 46 % à l'horizon 2050, hors sols agricoles, dont les émissions et absorptions sont comptabilisés dans le secteur des terres. A défaut de la mise en place de mesures structurelles, les politiques publiques mises en œuvre apparaissent insuffisantes pour répondre aux enjeux du secteur, et sont incompatibles avec les objectifs climatiques que la France s'est fixés ;

- les lois adoptées en matière climatique, d'ores et déjà insuffisantes pour assurer le respect des objectifs assignés à la France, sont d'autant plus inefficaces que certaines mesures réglementaires nécessaires à leur application font défaut. Ainsi, plusieurs mesures issues de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite loi énergie-climat, ainsi que de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, n'ont toujours pas été mises en œuvre par la voie réglementaire ;

- le constat de l'insuffisance des mesures actuelles pour permettre à la France de tenir la trajectoire et les objectifs fixés par la SNBC ne saurait être infléchi par l'examen des dispositions du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dit « Climat et résilience » déposé à l'Assemblée nationale le 10 février 2021. En premier lieu, il importe de souligner que l'étude d'impact jointe au projet de loi ne permet pas d'évaluer précisément l'impact des mesures envisagées sur les émissions globales de GES. En deuxième lieu, les observateurs soulignent les effets limités et les délais excessifs dans lesquels les mesures proposées dans le cadre du projet de loi seront mises en œuvre. Plus largement, l'analyse du projet de loi révèle la faiblesse des mesures proposées. En particulier, après les avoir comparées aux objectifs 2030 et 2050, le Conseil économique, social et environnemental s'inquiète d'une baisse insuffisante des émissions de GES induites par cette loi et permet de douter de la contribution véritable du projet de loi à l'atteinte de l'objectif de réduction des émissions ;

- une analyse plus fine des mesures proposées dans chacun des trois principaux secteurs émetteurs de GES corrobore cette appréciation générale, soit que les mesures envisagées ne sont pas suffisamment précises pour véritablement contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par la SNBC, soit que leur efficacité apparaisse incertaine, soit que leurs délais de mise en œuvre affaiblissent leur portée et réduisent leur contribution véritable à l'objectif de réduction des émissions fixé pour 2030 ;

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

- le Conseil d'État dans sa décision du 1<sup>er</sup> juillet 2021 *Commune de Grande-Synthe* vient contredire l'analyse opérée par la ministre, en jugeant sans ambiguïté que les mesures actuellement en vigueur étaient insuffisantes pour permettre d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES de 40 % à l'horizon 2030. Dès lors, l'action de l'État apparaît manifestement incompatible avec les objectifs définis par le décret du 21 avril 2020 et la SNBC révisée, ainsi que l'article L. 100-4 du code de l'énergie ;

- à supposer que les mesures, actuelles et projetées, permettent d'atteindre les objectifs fixés par la SNBC révisée et l'article L. 100-4 du code de l'énergie, leur insuffisance n'en serait pas moins établie, compte tenue de l'incohérence de la trajectoire définie par la SNBC. Ainsi que l'a relevé le Haut Conseil pour le Climat, les émissions n'ont baissé que 1,2 % par an en moyenne sur les cinq dernières années, alors que la diminution attendue des émissions devrait être de 1,5 % sur la période du deuxième budget carbone (2019-2023) et de 3,2 % par an dès 2024. Autrement dit, l'impossibilité de parvenir, en sept années, à la diminution de 2,2 % des émissions annuelles qu'aurait supposé le respect de la trajectoire définie par la première SNBC, n'a pas conduit à lisser l'intensité de l'effort. Par suite, le respect de la SNBC révisée supposerait d'atteindre un rythme de réduction d'émissions jamais atteint jusqu'alors. En particulier, la SNBC révisée repose sur la croissance exponentielle du rythme de réduction des émissions à l'issue du deuxième budget carbone (2019-2023). Ainsi, la SNBC révisée part du principe qu'il serait possible de réaliser en cinq années un effort de 10 % supérieur à celui que l'on souhaitait initialement atteindre en dix ans dès lors que les budgets carbone ont été décalés dans le temps alors que l'objectif global de réduction des émissions de GES d'ici 2030 n'a pas été modifié ;

- l'incohérence de la SNBC révisée avec les objectifs fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie résulte du manque manifeste de précision et de cohérence de la programmation de l'action publique qu'elle propose. D'abord, bien que l'effort soit décalé dans le temps, la crédibilité de la trajectoire est tributaire des mesures mises en place pour le deuxième budget carbone. En effet, le caractère structurel des changements attendus rend nécessaire la mise en œuvre, dès à présent, des conditions propres à l'accélération future du rythme des émissions. Or, la requérante a déjà démontré l'insuffisance générale et sectorielle des mesures actuellement mises en œuvre par l'État sur laquelle s'accorde l'ensemble des observateurs. Ensuite, la crédibilité de ces hypothèses supposerait que les écarts constatés aient été compensés par la prise en compte, dans les nouveaux objectifs, des surplus d'émissions constatés, et par l'identification des solutions propres à éviter leur répétition pour les budgets à venir. Or, tel n'a pas été le cas. Enfin, l'imprécision des orientations définies par la SNBC est patente. Elle s'illustre, au premier chef, dans l'absence d'évaluation de l'augmentation probable de la quantité totale d'émissions cumulées de GES d'ici 2030. À cet égard, il importe de rappeler que différer dans le temps l'effort de réduction des émissions, sans par ailleurs compenser les surplus d'émissions passés, aura un impact environnemental indéniable. Ainsi, selon l'Autorité Environnementale, la trajectoire de la SNBC révisée conduira d'ici 2050 dans l'atmosphère un total cumulé de GES différent de celui prévu lors de la première SNBC, probablement plus élevé ;

- le périmètre défini par la SNBC, et par extension les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de GES, est conçu de manière trop restrictive, et conduit à minorer la réalité des émissions de GES de la France. Il importe d'abord de rappeler que la contribution de la France aux émissions de GES mondiales comprend à la fois les émissions produites sur son territoire, et les émissions associées à ses échanges internationaux. Ces dernières couvrent trois types d'émissions : les émissions exportées, c'est-à-dire les émissions émises sur le territoire français mais liées à une production destinée à l'étranger, les émissions des transports internationaux, résultant du trafic maritime et aérien non domestique au départ ou à destination de la France, et les émissions importées, résultant des émissions des biens et



services produits à l'étranger et consommés en France. Or, si les premières sont comprises dans l'inventaire national de GES, et couverture par les budgets carbone, tel n'est pas le cas des deux autres catégories. Ainsi, les émissions des transports internationaux de la France, qui ont augmenté de près de 50 % depuis 1990 pour atteindre 24,4 Mt de CO<sub>2</sub>eq en 2019, ne sont pas prises en compte dans les budgets carbone définis par la SNBC révisée, et ne sont pas inscrites dans l'objectif national de neutralité carbone en 2050. S'il est prévu par l'article 3 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat l'instauration, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, d'un « plafond indicatif des émissions de gaz à effet de serre générées par les liaisons de transport au départ ou à destination de la France et non comptabilisées dans les budgets carbone », dénommé « budget carbone spécifique au transport international », il est constant que ce plafond s'ajoutera, sans toutefois y être intégré, aux budgets sectoriels définis par la SNBC révisée. Par suite, le dispositif envisagé dans le cadre de la loi énergie-climat apparaît insuffisant ;

- tel est également le cas des émissions de GES des produits importés qui, pourtant, sont en constante augmentation. Ces émissions, qui représentaient, en 2018, 57 %, de l'empreinte carbone de la France, ne sont pas prises en compte dans les inventaires nationaux de GES prévu par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto, qui ne comptabilisent que les émissions directes liées aux activités nationales à l'intérieur des frontières, à l'exclusion des flux d'émissions associés aux biens importés pour la consommation intérieure. Pour sa part, la SNBC aborde les émissions importées à travers l'indicateur de l'empreinte carbone, qui inclut l'ensemble des émissions associées à la consommation de biens et de services, produits en France ou importés. Toutefois, elle n'inclut pas d'objectif quantifié de réduction des émissions importées, et ne prévoit pas davantage de prendre en compte, dans la détermination des budgets carbone, leur contribution aux émissions françaises de GES. Or, cette absence de prise en compte des émissions importées paraît incompatible avec la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de GES que l'État s'est lui-même imposé. A cet égard, l'introduction à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, par l'article 8 de la loi énergie-climat d'un mécanisme prévoyant un plafond indicatif des émissions de gaz à effet de serre dénommé "empreinte carbone de la France" calculé en ajoutant aux budgets carbone « les émissions engendrées par la production et le transport vers la France de biens et de services importés et en soustrayant celles engendrées par la production de biens et de services exporté », confirme l'insuffisance actuelle de la SNBC, dont les objectifs ont été définis sur la base d'estimations incomplètes des émissions de GES françaises. Par extension, les mesures mises en œuvre par l'État, en ce qu'elles se fondent sur des estimations incomplètes, et ne prennent pas en compte la réduction des émissions importées et des émissions des transports internationaux, sont elles-mêmes insuffisantes ;

- le constat de l'incohérence des hypothèses sur lesquelles se fonde la SNBC se trouve renforcé par l'apparition de nouvelles technologies et le développement du numérique, dont l'impact sur les GES n'est ni mesuré, ni pris en compte. Dès lors, en s'abstenant de prendre en compte les émissions du numérique, la SNBC ne permet pas d'offrir une vision complète et sincère de l'évolution de la trajectoire de réduction des émissions de GES ;

- enfin, la trajectoire définie par la SNBC apparaît d'autant plus inadaptée que l'objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030, actuellement fixé à 40 %, sera prochainement réévalué, à la hausse. Dans une communication intitulée « Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 – Investir dans un avenir climatiquement neutre, dans l'intérêt de nos concitoyens » adressée au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, ainsi qu'au Comité des régions, la Commission européenne a récemment présenté un nouvel objectif de réduction des émissions de GES, d'au

moins 55 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990. Par la suite, le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020 s'est accordé sur un objectif contraignant, consistant en une réduction nette des émissions de GES dans l'Union européenne, d'au moins 55 % d'ici 2030. Or, le rehaussement de l'objectif européen de réduction des émissions impliquera, nécessairement un relèvement de l'effort français. Dans ces conditions, la trajectoire définie par la SNBC apparaît d'ores et déjà dépassée, en ce qu'elle repose sur un objectif de réduction des émissions de 40 % à l'horizon 2030. Plus encore, cette circonstance aggrave l'insuffisance, d'ores et déjà établie, des mesures adoptées jusqu'alors par l'État. Dès lors que ces mesures ne permettront manifestement pas d'atteindre l'objectif de réduction de 40 % de réduction des émissions de GES, le nouvel objectif de 55 % ne pourrait, en l'état, et sans mesures supplémentaires de limitation des émissions de GES, être atteint ;

- contrairement à ce que soutiennent la ministre de la transition écologique et le ministre de l'agriculture, l'ensemble des actions conduites par l'État ne sont pas de nature à permettre l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES d'ici 2030. Plus largement, ces mesures sont, en tout état de cause, insuffisantes pour permettre d'assurer la réparation du préjudice écologique lié aux surplus d'émissions de GES résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone ou, à tout le moins, d'éviter son aggravation ;

- il conviendrait *a minima* que l'État prenne en considération les recommandations formulées par le Haut Conseil pour le Climat, afin de corriger les mesures déjà adoptées et d'en prendre de nouvelles, susceptibles de permettre l'atteinte – voire le dépassement – des objectifs de réduction des émissions de GES de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990 et de neutralité carbone à l'horizon 2050. L'impératif d'une action rapide découle du phénomène d'accumulation des surplus d'émissions résultant de la méconnaissance par l'État de ses obligations. En raison de l'accumulation continue des GES dans l'atmosphère, tout retard de réduction des émissions de GES rend plus incertaine, voire impossible, la possibilité de contenir l'élévation des températures nettement en dessous de 2° C et, plus encore, de la limiter à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels, conformément aux stipulations de l'Accord de Paris. Dans ces conditions, la réparation du préjudice écologique constaté et la prévention, pour l'avenir, de son aggravation suppose, d'abord, de permettre la réparation du dommage résultant de l'accumulation d'émissions supplémentaires de GES dans l'atmosphère, résultant du dépassement du premier budget carbone. Ensuite, il importe de s'assurer que l'État respectera, pour l'avenir, la trajectoire de réduction qu'il s'est fixée pour atteindre les objectifs de réduction d'émissions, déterminés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie ;

- en premier lieu, s'agissant de la réparation du préjudice écologique passé, la trajectoire dessinée par la SNBC révisée ne tire aucune conséquence du dépassement d'environ 3,5 % du premier budget carbone. Ainsi, les niveaux des deuxième, troisième et quatrième budget carbone n'ont pas été revus à la baisse, afin de rattraper le surplus d'émissions passés. De même, aucun instrument d'ajustement préventif n'a été mis en place, dans la SNBC révisée, en cas de nouveau dépassement, pourtant probable dès le deuxième budget carbone. Certes, l'aggravation du préjudice écologique qui résulte de ces surplus d'émissions est difficilement identifiable. En effet, bien que les émissions rejetées aujourd'hui produisent d'ores et déjà une partie de leurs effets, l'étendue certaine de ces derniers ne sera connue que dans plusieurs dizaines ou centaines d'années, de sorte qu'elles ne peuvent, à ce titre, être immédiatement réparées. En revanche, ce surplus d'émissions, qui aggrave le préjudice écologique, peut être compensé par le retranchement sur les prochains budgets carbone de ce volume d'émissions supplémentaires constatées sur la période 2015-2018. Plus précisément, en raison de l'impact des retards des réductions d'émission sur la dégradation de l'atmosphère, la compensation du préjudice écologique né du surplus d'émissions résultant du premier budget carbone supposerait qu'il soit

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

enjoint à l'État de retrancher, dans les meilleurs délais et, si possible, dès le deuxième budget carbone (2019-2023), les 61 Mt CO<sub>2</sub>eq émis en violation du premier budget carbone sur la période 2015-2018 ;

- en second lieu, la cessation de l'aggravation du préjudice écologique né du surplus d'émissions suppose, *a minima*, que l'État respecte, à l'avenir, la trajectoire de réduction d'émissions qu'il s'est lui-même fixée pour l'application des articles L. 100-4 du code de l'énergie et L. 222-1 A et B du code de l'environnement. Par conséquent, afin de réparer le préjudice écologique et de mettre un terme à son aggravation, il devra être enjoint à l'État de modifier le décret du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone aux fins, d'une part, de soustraire du deuxième budget carbone, ou des budgets carbone suivants, les 61 CO<sub>2</sub>eq émis en violation du premier budget carbone sur la période 2015-2018 et, d'autre part, de mettre en place des mécanismes correctifs permettant de compenser de possibles dépassements futurs. En outre, afin de s'assurer de la cessation de l'aggravation du préjudice écologique, il devrait être enjoint à l'État d'adopter toutes mesures utiles pour mettre l'action publique en cohérence avec le niveau d'ambition de la trajectoire de réduction d'émissions définie par le décret du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;

- s'il n'appartient pas à la juridiction administrative de contrôler l'exercice par le législateur de sa compétence, l'association requérante constate néanmoins que la ministre s'est abstenue de s'expliquer sur les retards d'ores et déjà constatés dans l'adoption des actes réglementaires ou l'actualisation des plans pourtant nécessaires à l'entrée en vigueur ou à la mise en route de l'action administrative, conformément aux objectifs fixés par la SNBC. De même, elle ne justifie pas davantage de l'adéquation de l'action administrative aux objectifs pourtant identifiés par la SNBC comme nécessaires à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030. En tout état de cause, la récente adoption du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ne permettra pas davantage au Gouvernement de satisfaire ses engagements. De fait, cette loi et ses futurs décrets d'application apparaissent insuffisants pour garantir, à eux seuls, l'atteinte des objectifs climatiques de la France et, par suite, la cessation de l'aggravation du préjudice écologique constaté par le tribunal ;

- l'injonction prononcée par le Conseil d'État dans sa décision *Grande Synthe* du 1<sup>er</sup> juillet 2021 tendant à ce que le Gouvernement procède à l'adoption de mesures permettant de respecter l'objectif de réduction des émissions de GES de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990 n'est pas de la même nature que l'injonction qu'il est demandé au tribunal d'ordonner dans le cadre de la présente instance. En effet, le Conseil d'État était uniquement saisi de la question de la compatibilité du refus de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national, avec l'article L. 100-4 du code de l'énergie et l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. Or, il appartient au tribunal de se prononcer, plus largement, sur les mesures qui doivent être ordonnées à l'État afin de réparer le préjudice écologique constaté, résultant du dépassement du premier budget carbone, et de faire cesser, pour l'avenir, son aggravation, ce qui suppose d'aller au-delà de la seule adoption de mesures destinées à permettre l'atteinte de l'objectif de réduction de 30 % des émissions de GES à l'horizon 2030.

Par plusieurs mémoires en défense, enregistrés les 8 janvier, 14 mai, 25 juin, 24 juillet et 26 août 2021, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

- l'État n'a pas commis les fautes qui lui sont imputées par l'association requérante, et qui consisteraient à s'être fautivement abstenu de prendre les mesures nécessaires au respect de son obligation générale de lutte contre le changement climatique et de ses obligations spécifiques en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, résultant de l'accord de Paris, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du droit de l'Union européenne et du droit national. Au niveau national, les dispositions de l'article L. 100-4 du code de l'énergie fixent, dans leur rédaction actuelle, un objectif pour la France de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030. Les dispositions réglementaires prises en application de ce texte, en vue de l'atteinte effective de cet objectif en 2030, prévoient dorénavant des budgets carbone pour les périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028, fixés respectivement à 442, 359 et 300 Mt CO<sub>2</sub>eq par an ;

- le prononcé d'une mesure d'injonction tendant à ce que l'État prenne les mesures permettant d'atteindre les objectifs de la France en matière de réduction de GES n'apparaît pas nécessaire, l'État ayant d'ores et déjà pris les mesures destinées à compenser le dépassement du premier budget carbone. A cet égard, d'une part, la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre a été définie par la nouvelle SNBC de façon à rattraper le retard lié au non-respect du premier budget carbone. D'autre part, le niveau actuel des émissions est conforme à cette trajectoire. En outre, la mise en œuvre des mesures prises depuis 2017, et notamment celles contenues dans le projet de loi dit « climat-résilience » permettront d'atteindre l'objectif de réduction de 40 % des GES d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990, fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie, sous réserve de leur exécution intégrale ;

- dans le cadre de l'élaboration de la SNBC révisée, l'effet cumulé des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 a été modélisé en tenant compte du dépassement du premier budget carbone. En d'autres termes, la SNBC 2, en traduisant l'objectif de neutralité carbone en 2050, conduit à réduire les émissions cumulées sur la période 2015-2050 par rapport à la première SNBC. Par conséquent, la révision de la trajectoire ne conduira pas à une aggravation des émissions totales de gaz à effet de serre, mais bien à leur diminution ;

- contrairement à ce que soutient l'association requérante, la dynamique actuelle de réduction des émissions, renforcée par les mesures en cours d'adoption et de déploiement, est de nature à permettre l'atteinte de l'objectif 2030 de réduction des émissions de GES. Selon l'étude externe indépendante menée par le cabinet Boston Consulting Group portant sur l'évaluation climat des mesures de politiques publiques prises depuis 2017, le potentiel de réduction des émissions de GES visé par l'ensemble des mesures déjà prises depuis 2017, ajouté à celui des mesures du projet de loi « climat et résilience » est globalement à la hauteur de l'objectif de 2030, sous réserve de leur exécution intégrale. La pleine mise en œuvre de ces mesures permettra en effet d'atteindre 339 Mt CO<sub>2</sub>eq en 2030, soit une diminution de 38 % par rapport à 1990 (contre 405 Mt CO<sub>2</sub>eq dans la trajectoire tendancielle dite « AME », soit le niveau d'émissions qui serait atteint sans ces mesures), pour une cible de - 40 % correspondant à 330 Mt CO<sub>2</sub>eq en 2030. Cela signifie que 90 % de l'écart entre les émissions 2019 et l'objectif 2030 serait comblé grâce à ces mesures alors même qu'un processus continu d'amélioration et de pilotage de la trajectoire est en place et que d'autres mesures interviendront dans ce cadre pour combler les 10 % d'écart restants.

- les principales mesures adoptées depuis 2018 et prises en compte dans ces chiffres, mettent en œuvre notamment les règlements européens sur les transports et résultent de la loi sur l'énergie et climat de 2019, de la loi d'orientation des mobilités, de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. S'y ajoutent les financements du plan de relance, qui doivent permettre d'accélérer la transition bas carbone de notre économie, avec en particulier le

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

soutien à la décarbonation de l'industrie, à la rénovation thermique, et au verdissement de notre parc automobile et du secteur aérien ;

- l'association requérante fait référence à de nombreuses reprises à l'étude réalisée par le cabinet Carbone 4 pour tenter de justifier leur argumentation selon laquelle la dynamique actuelle de réduction des émissions est insuffisante. Toutefois, la description des sous-secteurs traduit une sélection par les auteurs de seulement 11 paramètres, qui ne permettent pas de décrire de façon précise l'évolution des émissions totales. A l'inverse, l'étude du Boston Consulting Group s'est appuyée sur une démarche à la fois robuste et transparente puisque l'ensemble des secteurs de l'économie française ont été examinés, garantissant l'exhaustivité de l'analyse ;

- les émissions de GES récentes sont inférieures à la trajectoire prévue par la SNBC 2 confirmant l'absence d'aggravation du préjudice écologique. Le niveau d'émissions de GES au cours de l'année 2019 est tel que la part annuelle indicative du 2<sup>ème</sup> budget carbone révisé de la SNBC 2 (443 Mt de CO<sub>2</sub>eq) est largement respectée, avec une marge de 6 Mt de CO<sub>2</sub>eq. La baisse constatée des émissions entre 2018 et 2019 (- 1,7 %) s'est en outre révélée supérieure à la baisse moyenne attendue par la trajectoire de la SNBC 2 entre ces deux années (- 1,5 %). Pour l'année 2019, les chiffres définitifs, récemment publiés, montrent que le niveau d'émissions s'élève à 436 Mt CO<sub>2</sub>e, soit une baisse de -1,9 % par rapport à 2018, de sorte que l'objectif fixé pour cette année est respecté. Pour 2020, la part annuelle indicative du 2<sup>ème</sup> budget carbone est de 436 Mt de CO<sub>2</sub>eq. Ce niveau représente une baisse de l'ordre de 1,5 % par rapport à 2019. A cet égard, il résulte de l'estimation par le CITEPA des émissions mensuelles de l'année 2020, qui reste à ce stade un indicateur très provisoire que, pour la France métropolitaine, les émissions de 2020 pourraient être de l'ordre de 390 Mt de CO<sub>2</sub>eq, auxquelles il faut ajouter environ 11 Mt de CO<sub>2</sub>eq pour en compte les départements et régions d'outre-mer. La part annuelle indicative du 2<sup>ème</sup> budget carbone serait donc respectée également pour 2020, avec une très forte marge, de l'ordre 235Mt de CO<sub>2</sub>eq. Au titre de 2021, il est permis d'attendre un niveau d'émissions de gaz à effet de serre significativement inférieur à la part indicative annuelle du second budget carbone, sous l'effet conjugué du renforcement des politiques climatiques et de la poursuite des restrictions consécutives à la crise sanitaire. Au total, tout indique que le second budget carbone défini par la SNBC révisée sera respecté, possiblement avec une marge importante. Il n'y a donc pas lieu d'adresser à l'État des injonctions à cette fin ;

- contrairement à ce qu'indique l'association requérante, le Conseil d'État a rendu sa décision *Grande Synthèse* sur la base des seules mesures déjà en vigueur à la date de sa décision, soit le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Ainsi, il n'a pas tenu compte de la loi « climat et résilience », qui a été définitivement adoptée par le Parlement le 20 juillet 2021 et publiée au Journal officiel le 24 août 2021 ;

- l'ensemble des actions relevant de la compétence réglementaire du Gouvernement et permettant de compenser les effets du dépassement du premier budget carbone sont déjà déployées, adoptées ou en voie de l'être, et ce avec d'autant plus de célérité que le Gouvernement s'est déjà vu enjoindre par le Conseil d'État dans sa décision du 1<sup>er</sup> juillet 2021 de procéder à l'adoption des mesures en cours dans un délai de neuf mois. Il n'y a donc pas lieu de lui enjoindre à nouveau de prendre les mesures réglementaires nécessaires, ni de prononcer une quelconque astreinte à cette fin, ce qui serait d'ailleurs en contradiction avec la position du Conseil d'État, qui a pour sa part jugé inutile d'assortir l'injonction d'une astreinte ;

- les discussions parlementaires ont permis d'enrichir le projet de loi par de nombreux amendements qui, par construction, n'ont pas été pris en compte par l'étude du BCG. Ces amendements ont notamment entériné l'interdiction du *greenwashing* (« blanchiment

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

écologique »), intégré parmi les pratiques trompeuses répertoriées dans le code de la consommation, avec une sanction dédiée, la création d'un comité régional de l'énergie chargé de favoriser la concertation sur les questions relatives à l'énergie au sein de la région et entre autres de proposer, sur demande du ministre chargé de l'énergie, des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables, la mise en place d'une procédure d'appels d'offres pour les capacités de stockage prévues par la programmation pluriannuelle de l'énergie ou dont le besoin est identifié par le bilan prévisionnel de RTE et la fixation d'un objectif de fin de vente des véhicules lourds utilisant majoritairement des énergies fossiles d'ici 2040, en complément de l'objectif pour les véhicules légers inscrit dans la loi d'orientation des mobilités, la définition d'une trajectoire du niveau d'indécence énergétique pour les logements, avec notamment la date de 2025 pour les logements de classe G et 2028 pour ceux de classe F et la création d'un plan d'action national en vue de la réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote liées aux usages d'engrais azotés minéraux ;

- au demeurant, les mesures d'injonction suggérées par l'association requérante ne sauraient être regardées comme pertinentes pour permettre la réparation du préjudice écologique que le tribunal a regardé comme consécutif au dépassement du premier budget carbone ou prévenir, pour l'avenir, son aggravation. Tout d'abord, les conclusions tendant à ce que soit prescrite l'adoption de mesures de nature législative, dont le juge administratif n'est pas compétent pour connaître, ne peuvent qu'être rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître. Par suite, dans le cadre du présent litige, la critique de l'association requérante portant sur le caractère prétendument insuffisant des objectifs législatifs de réduction des émissions de GES est sans portée. De même, la modulation du niveau des dépenses publiques en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique relève du domaine législatif, de sorte que, sur ce point encore, l'argumentation des requérantes est vaine.

- en tout état de cause, notamment grâce à la mise en œuvre du plan de relance, le niveau des investissements financiers consentis par le Gouvernement jusqu'en 2023 sera suffisant pour permettre le respect de la trajectoire de réduction des émissions de GES fixée par le décret du 21 avril 2020 ;

- l'éventuelle non-atteinte des objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique n'entraînerait pas le non-respect des objectifs de réduction des gaz à effet de serre. En effet, les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pourraient être atteints même si les objectifs en matière d'énergies renouvelables n'étaient pas parfaitement respectés. D'une part, il existe au sein du mix énergétique d'autres sources d'énergie à faibles émissions de gaz à effet de serre que les énergies renouvelables qui, en se substituant aux énergies fossiles émettrices que sont le charbon, le pétrole et le gaz, peuvent réduire les émissions de gaz à effet de serre. De la même façon, des substitutions au sein des énergies fossiles, par exemple le remplacement de pétrole ou de fioul par du gaz, conduisent également à des réductions d'émissions de gaz à effet de serre, tout en laissant inchangée la part d'énergies renouvelables. D'autre part, l'action sur le mix énergétique n'est pas le seul levier dont disposent les États membres pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre définis au niveau européen, dès lors que ces objectifs ne sont pas déclinés par secteur d'activités et ne préjugent pas des moyens utilisés pour les atteindre. Ainsi, une réduction de la consommation globale d'énergie pourrait tout aussi bien conduire à une réduction des émissions sans que varie la part des énergies renouvelables ;

- concernant les « passoires thermiques » : leur suppression à l'horizon 2030 représente un écart de l'ordre de 2 Mt CO<sub>2</sub>eq/an en 2030 par rapport au scénario AME, et est également très

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

importante pour l'atteinte des objectifs d'efficacité énergétique puisqu'elle représenterait une économie d'énergie de l'ordre de 47 à 56 TWh/an en énergie finale ;

- concernant le chauffage des bâtiments au fioul : la suppression de la consommation de fioul pour le chauffage des bâtiments représente un écart d'environ 9 Mt CO<sub>2</sub>eq/an en 2030 par rapport au scénario AME ;

- concernant les émissions des véhicules : l'application des règlements européens sur les émissions des véhicules représente un écart de l'ordre de 14 Mt CO<sub>2</sub>eq/an en 2030 (dont 8 Mt pour les véhicules particuliers et 6 Mt pour les poids lourds) par rapport au scénario AME. A titre d'illustration, l'atteinte des cibles prévues implique notamment que les véhicules électriques représentent environ 35 % des ventes en 2030 et 12 % du parc en circulation à cet horizon ;

- concernant les centrales à charbon : leur fermeture représente un différentiel de l'ordre de 12 Mt CO<sub>2</sub>eq/an en 2030 par rapport au scénario AME. Le gouvernement s'est engagé à cette fermeture, qui s'est déjà matérialisée en grande partie. Sur la base des dispositions de la loi Energie Climat de 2019, un décret instaurant un plafond à compter de 2022 pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles a été pris en ce sens. Leur part dans la production d'électricité a par ailleurs déjà très nettement baissé, de 35TWh en 2015, à 5,8TWh en 2018, et 1,6TWh en 2019 ;

- concernant la décarbonation de l'industrie, la baisse de la consommation d'énergies fossiles prévue dans la trajectoire du scénario AMS représenterait en 2030 une baisse de 3,5 Mt CO<sub>2</sub>eq/an par rapport à l'AME ;

- concernant la transition du secteur agricole, l'atteinte de l'hypothèse du scénario SNBC d'une part de 25 % des surfaces de grandes cultures en bio d'ici 2030 permettra de réduire les émissions d'environ 4,5 Mt CO<sub>2</sub>eq /an par rapport à l'AME, en prenant en compte l'ensemble des changements de pratiques ;

- concernant les déchets, la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire contient plusieurs mesures visant à éviter la production de plastiques à usage unique, ainsi qu'à augmenter les taux de recyclage de différents produits (notamment avec un objectif de 100 % de plastique recyclé d'ici 2025). La mise en œuvre de ces mesures, en particulier sur le plastique, permettra d'éviter (sur leur cycle de vie) environ 5Mt CO<sub>2</sub>eq/an à l'horizon 2030. Le taux de recyclage du plastique est déjà passé de 25,5 % en 2015 à 29 % en 2019 ;

- concernant la production d'énergie renouvelable, l'atteinte d'une part de 10 % de biogaz en 2030 permettra de réduire les émissions d'environ 8 Mt CO<sub>2</sub>eq/an par rapport à l'AME. La programmation pluriannuelle de l'énergie révisée cette année prévoit les dispositifs de soutien tarifaire qui permettront d'atteindre cet objectif. Le nombre d'unités d'injection de biométhane est déjà passé de 17 en 2015 à plus de 170 en septembre 2020. Par ailleurs, les 1110 projets en attente fin juin 2020 cumulaient presque 25TWh par an, ce qui représenterait déjà plus de 80% de l'objectif ;

- s'agissant des conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'État de réviser la SNBC 2, il convient de rappeler que la SNBC constitue un document de programmation, qui contient des orientations pour les politiques publiques, lesquelles sont ensuite déclinées par un certain nombre de mesures précises, qui n'ont pas vocation à figurer dans la SNBC. Elle définit des budgets carbone pour des périodes de cinq ans afin de lisser les fluctuations conjoncturelles, les cibles

annuelles n'étant données que de façon indicative. Le scénario AMS ne constitue pas une prévision basée sur un ensemble de mesures explicites, mais une trajectoire-objectif permettant d'atteindre les différents objectifs de la France. Il en résulte que sont dépourvues de pertinence les observations des associations requérantes suggérant que la non prise en compte des émissions de GES importées et liées aux transports internationaux constituerait une forme de sous-évaluation des émissions françaises. A cet égard, il convient de rappeler que la loi française dispose explicitement que les objectifs sont fixés au regard des émissions territoriales françaises et non de l'empreinte carbone ou des transports internationaux. Le périmètre ainsi fixé par la loi correspond à celui des conventions internationales et des inventaires officiels d'émissions de gaz à effet de serre. Ces derniers font l'objet de méthodologies validées au niveau international conformément aux recommandations du GIEC et permettent une addition cohérente, au niveau international, des inventaires destinés à évaluer le respect de l'objectif de l'Accord de Paris. Enfin, la mesure introduite par l'article 8 de la loi énergie-climat d'un mécanisme prévoyant un plafond indicatif des émissions de gaz à effet de serre dénommé "empreinte carbone de la France" calculé en ajoutant aux budgets carbone « les émissions engendrées par la production et le transport vers la France de biens et de services importés et en soustrayant celles engendrées par la production de biens et de services exportés », prévoit le caractère indicatif de ce plafond et n'a vocation à recevoir application qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Un dispositif similaire est prévu pour les transports internationaux ;

- il n'y a pas lieu d'enjoindre à l'État de réviser la SNBC 2 dès lors, d'une part, que la SNBC 2 adoptée par le décret du 21 avril 2020 prend déjà en compte le retard accumulé par rapport au premier budget carbone et, d'autre part, dès lors que le mécanisme de suivi de la SNBC permet déjà à l'État d'ajuster les actions qu'il met en œuvre afin d'assurer le respect des budgets carbone. En particulier, le Conseil de défense écologique, créé par le décret n° 2019-449 du 15 mai 2019, a pour mission de s'assurer du suivi de la bonne mise en œuvre des politiques publiques en matière de lutte contre le changement climatique. En outre, le rehaussement de réduction de l'Union européenne pour 2030, qui n'a pas encore été réparti entre les États membres, ne peut être traduit, dès aujourd'hui, en un nouvel objectif chiffré pour la France à l'horizon 2030. A cet égard, il ne peut être considéré que l'augmentation de l'objectif de réduction des émissions de GES de l'UE de - 40 % à - 55 % en 2030, proposée par la Commission européenne et approuvée par le Conseil européen, se traduirait mécaniquement par une augmentation de l'objectif fixé à la France dans le cadre du règlement sur le partage de l'effort n° 842/2018 (ESR). En effet, le rehaussement de l'objectif global européen aura certes des implications sur les politiques européennes et nationales, mais cet impact dépendra des modalités de mise en œuvre et de la répartition de l'effort entre secteurs et États membres, qui reste à négocier sur la base des propositions législatives attendues en juin 2021 et qui n'aboutiront pas avant 2022-2023 en fonction de l'avancée des négociations ;

- il ne peut être davantage fait droit aux conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'État de réformer le décret du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie dès lors que le tribunal a estimé que la non-atteinte des objectifs que l'État s'est fixés en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique et d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie ne peuvent être regardées comme ayant contribué directement à l'aggravation du préjudice écologique dont les associations requérantes demandent réparation. Dans ces conditions, il ne peut être considéré que la modification de ces objectifs serait de nature à réparer ou à réduire l'aggravation du préjudice écologique que le tribunal a regardé comme avéré

- il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions des associations requérantes tendant à ce que soient adressées à l'État des injonctions de prendre des mesures sectorielles. En effet, il a



N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

déjà été démontré que le déploiement des mesures existantes, ajouté aux mesures en cours d'adoption, est de nature à permettre l'atteinte de l'objectif fixé pour 2030 ;

- s'agissant, plus spécifiquement, du secteur des transports, il n'y a pas lieu d'adopter un plan d'action pour respecter les objectifs de multiplication de la part modale ferroviaire fixés par l'article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et les articles 36 et 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte. Outre que l'article 36 de la LTECV, à caractère programmatique, ne contient pas de disposition spécifique au report modal vers le ferroviaire, il convient de préciser que l'article 36 du projet de loi « climat et résilience » organise la suppression des liaisons aériennes sur le territoire national lorsqu'il existe une alternative ferroviaire en moins de 2 heures 30 et qu'une stratégie pour le développement du fret ferroviaire va être prochainement adoptée, en application de l'article 178 de la LTECV ;

- la lutte contre l'étalement urbain promue par le Gouvernement, qui se traduit par un objectif de réduction de moitié du rythme d'artificialisation des sols à l'horizon 2030 fixé par le projet de loi « climat et résilience » et des aides du plan de relance à la reconversion des friches et à la densification de l'espace urbain contribuera aussi à freiner la croissance de la demande de mobilité ;

- la quasi-totalité des mesures d'application de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités est d'ores et déjà adoptée ou en passe de l'être très prochainement. Ainsi, 90 % des mesures d'application sont existantes, publiées, en cours de signature, ou en cours d'examen par le Conseil d'État ;

- dans le secteur agricole, l'article 45 de la loi Egalim a modifié l'article L1 du code rural, repris dans le plan ambition bio visant l'atteinte, au 31 décembre 2022, de l'objectif d'affectation de 15 % de la surface agricole utile à l'agriculture biologique. En outre, le projet agro-écologique de la France au regard des objectifs définis par le décret du 21 avril 2020 fait l'objet d'un suivi et, en tant que de besoin, d'une actualisation. Enfin, en application du plan de relance, les projets alimentaires territoriaux sont solidement dotés, à hauteur de 80 millions d'euros ;

- dans le secteur du bâtiment, le Gouvernement a d'ores et déjà pris les mesures permettant d'atteindre les objectifs, fixés à l'article 3 de la LTECV, de rénovation énergétique de 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié occupée par des ménages aux revenus modestes en vue de réduire de 15 % la précarité énergétique. D'autre part, l'objectif fixé à l'article 5 de la LTECV, prévoyant la rénovation énergétique de tous les bâtiments privés résidentiels dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an s'est traduit par des mesures concrètes ou qui ont été adoptées dans le cadre de la loi « climat et résilience » ;

- la loi « climat et résilience » contient de nombreuses dispositions de nature à accélérer sensiblement la rénovation énergétique des logements. A cet égard, le diagnostic de performance énergétique (DPE), document de référence qui évalue la performance énergétique d'un logement et la restitue, notamment à travers des étiquettes énergie, vient de faire l'objet d'une refonte qui permettra de mieux tenir compte des enjeux climatiques. Seront ainsi considérés comme indécents les logements de classe G du DPE à partir de 2025, de classe F et G à partir de 2028 et de classe E, F et G à partir de 2034. Il convient de souligner que les mesures incitatives à la rénovation énergétique des logements donnent des résultats importants, selon les données régulièrement publiées par l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE), créé en

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

septembre 2019 et dont la mission consiste notamment en l'amélioration de la connaissance de la dynamique de rénovation énergétique de l'ensemble des bâtiments résidentiels et tertiaires.

- la loi « climat et résilience » prévoit enfin une habilitation du Gouvernement à adopter par ordonnance les mesures nécessaires à la réforme du régime de contrôle des règles de construction, qui sera étendu à l'ensemble des dispositions réglementaires du livre I du code de la construction et de l'habitation, étendant son champ aux constructions neuves mais également aux travaux de rénovation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 janvier 2021, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens invoqués par l'association requérante n'est fondé.

Par des mémoires en intervention enregistrés les 12 mai, le 22 juin et le 20 août 2021, l'association Initiatives pour le climat et l'énergie, représentée par Me Gendreau, demande au tribunal de conclure au rejet de la requête de l'association Oxfam France.

Elle soutient que :

- la décarbonation de l'économie française doit tenir significativement compte de la production décarbonée d'électricité, laquelle repose en France sur la production d'énergie nucléaire et hydraulique, les énergies qualifiées d'énergies nouvelles renouvelables, l'éolien et le solaire, ne constituant qu'un appoint complémentaire à la production d'électricité, sans valeur ajoutée particulière en France à la lutte prioritaire contre l'effet de serre puisque l'électricité française est déjà décarbonée ;

- en voulant priver la France de l'énergie nucléaire française à court terme et en reprochant en même temps à l'Etat de ne pas parvenir à une décarbonation satisfaisante, l'association requérante impose une quadruple peine à la France en ralentissant la décarbonation de l'énergie, en diminuant la production d'énergie à moindre coût, en imposant à l'Etat le paiement d'astreintes injustifiable et en mettant la production d'énergie en France sous la dépendance étrangère ;

- le soutien en métropole des énergies renouvelables électriques n'apporte pas de valeur ajoutée à la lutte prioritaire contre l'effet de serre. En effet, le parc hydraulique et nucléaire existant et diversifié permet que l'électricité française soit dans sa quasi-totalité décarbonée et le déploiement de nouvelles énergies intermittentes impose de disposer de moyens pilotables carbonés en nombre suffisant pour faire à tout instant à l'équilibre entre la demande en électricité et la production d'électricité disponible à l'échelle du système électrique interconnecté.

**II.** Par quatre mémoires, enregistrés sous le n° 1904968 les 6 avril, 12 mai, 24 juin et 30 juillet 2021, l'association Notre Affaire À Tous, représentée par sa présidente, Mme Clotilde Bato, et par Me Daoud, maintient le surplus de ses conclusions et demande en outre au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre (GES) résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone et faire cesser, pour l'avenir son aggravation et, notamment, dans le délai le plus court possible, de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixés en matière de

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

réduction des émissions de GES, et définis par l'article L. 100-4 du code de l'énergie, en tenant compte des surplus de GES émis par la France et des efforts supplémentaires que le respect de ces objectifs implique, telles que :

- réformer le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone et, par conséquent, le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, afin d'assurer la prise en compte des dépassements passés, de mettre en place des mécanismes correctifs permettant de compenser de possibles dépassements futurs et de tenir compte de l'aggravation à venir des obligations de réduction d'émissions à l'horizon 2030, conformément au Plan cible européen en matière de climat à l'horizon 2030 ;
- en toute hypothèse, mettre en place des mécanismes d'évaluation des mesures adoptées, passées et futures, et de suivi des émissions de GES conformément aux recommandations du Haut Conseil pour le Climat, afin d'assurer la cohérence de l'action de l'État au regard des objectifs de réduction des missions définis par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur des transports, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
  - prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur des transports par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes mesures de compensation du retard constaté de l'essor du report modal du transport routier vers les transports bas-carbone, telles que :
    - adopter un plan d'action pour respecter les objectifs de multiplication de la part modale du ferroviaire fixés par l'article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et les articles 36 et 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
    - prendre toutes mesures utiles afin de rattraper le retard et de se conformer aux objectifs de renouvellement du parc automobile vers des véhicules bas-carbone fixés par l'article 13, I de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ainsi qu'aux articles 36 et 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et à l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;
    - définir une stratégie nationale pour réduire à la source la demande de mobilité liée aux déplacements contraints ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur du bâtiment, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
  - prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur du bâtiment par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires pour compenser le retard du nombre de rénovations énergétiques constaté entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2020, au regard des objectifs définis aux articles 3 et 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

- adopter un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs définis aux articles 3 et 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- mettre en cohérence le décret n° 2021-19 du 11 janvier 2021 relatif au critère de performance énergétique dans la définition du logement décent en France métropolitaine au regard de l'objectif défini à l'article 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- mettre en place un mécanisme d'évaluation et de suivi du respect de l'obligation d'isolation thermique lors des ravalements de façade prévue par l'article R. 131-28 du code de la construction et de l'habitation ;
- adopter, sans délai, les mesures réglementaires nécessaires à l'application des articles 2, 15, 22 et 33 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat en matière de performance énergétique des logements ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur de l'agriculture, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
  - prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur de l'agriculture par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires pour compenser le retard relatif à l'augmentation de la part de surfaces agricoles utiles en agriculture biologique à 20 % d'ici 2020, conformément à l'objectif prévu par l'article 31 a) de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et ajuster les ambitions et les moyens du Plan Ambition Bio 2022 au regard de cet objectif ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer la mise en œuvre et l'actualisation du projet agro-écologique de la France au regard des objectifs définis par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires afin de développer des projets alimentaires territoriaux écologiques et solidaires, conformément aux objectifs définis par l'article L.1, I du code rural et de la pêche maritime ;

2°) de prononcer une astreinte d'un montant de 78 537 500 euros par semestre de retard à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents s'ils ne justifient pas avoir, dans les six mois suivant la notification de la décision à intervenir, adopté toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de GES résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone et faire cesser pour l'avenir son aggravation ;

3°) et de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soulève les mêmes moyens que ceux développés à l'appui de la requête n° 1904967.

Par plusieurs mémoires en défense, enregistrés les 8 janvier, 14 mai, 25 juin, 24 juillet et 26 août 2021, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'aucun des moyens invoqués par l'association requérante n'est fondé.

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 janvier 2021, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens invoqués par l'association requérante n'est fondé.

Par des mémoires en intervention enregistrés les 12 mai, le 22 juin et le 20 août 2021, l'association Initiatives pour le climat et l'énergie, représentée par Me Gendreau, demande au tribunal de conclure au rejet de la requête de l'association Notre Affaire À Tous.

L'association développe des moyens identiques à ceux invoqués dans l'instance n° 1904967.

**III.** Par quatre nouveaux mémoires, enregistrés sous le n° 1904972 les 6 avril, 12 mai, 23 juin et 30 juillet 2021, la Fondation pour la Nature et l'Homme, représentée par son directeur général, M. Alain Grandjean, représenté par Me Baldon, maintient le surplus de ses conclusions et demande en outre au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre (GES) résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone et faire cesser, pour l'avenir son aggravation et, notamment, dans le délai le plus court possible, de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixée en matière de réduction des émissions de GES, et définis par l'article L. 100-4 du code de l'énergie, en tenant compte des surplus de GES émis par la France et des efforts supplémentaires que le respect de ces objectifs implique, telles que :

- - réformer le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone et, par conséquent, le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, afin d'assurer la prise en compte des dépassements passés, de mettre en place des mécanismes correctifs permettant de compenser de possibles dépassements futurs et de tenir compte de l'aggravation à venir des obligations de réduction d'émissions à l'horizon 2030, conformément au Plan cible européen en matière de climat à l'horizon 2030 ;
- - en toute hypothèse, mettre en place des mécanismes d'évaluation des mesures adoptées, passées et futures, et de suivi des émissions de GES conformément aux recommandations du Haut Conseil pour le Climat, afin d'assurer la cohérence de l'action de l'État au regard des objectifs de réduction des missions définis par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur des transports, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
  - prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur des transports par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes mesures de compensation du retard constaté de l'essor du report modal du transport routier vers les transports bas-carbone, telles que :
    - adopter un plan d'action pour respecter les objectifs de multiplication de la part modale du ferroviaire fixés par l'article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de

- l'environnement et les articles 36 et 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- prendre toutes mesures utiles afin de rattraper le retard et de se conformer aux objectifs de renouvellement du parc automobile vers des véhicules bas-carbone fixés par l'article 13, I de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ainsi qu'aux articles 36 et 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et à l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;
  - définir une stratégie nationale pour réduire à la source la demande de mobilité liée aux déplacements contraints ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur du bâtiment, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
- prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur du bâtiment par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires pour compenser le retard du nombre de rénovations énergétiques constaté entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2020, au regard des objectifs définis aux articles 3 et 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
  - adopter un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs définis aux articles 3 et 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
  - mettre en cohérence le décret n° 2021-19 du 11 janvier 2021 relatif au critère de performance énergétique dans la définition du logement décent en France métropolitaine au regard de l'objectif défini à l'article 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
  - mettre en place un mécanisme d'évaluation et de suivi du respect de l'obligation d'isolation thermique lors des ravalements de façade prévue par l'article R. 131-28 du code de la construction et de l'habitation ;
  - adopter, sans délai, les mesures réglementaires nécessaires à l'application des articles 2, 15, 22 et 33 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat en matière de performance énergétique des logements ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur de l'agriculture, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
- prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur de l'agriculture par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires pour compenser le retard relatif à l'augmentation de la part de surfaces agricoles utiles en agriculture biologique à 20 % d'ici 2020, conformément à l'objectif prévu par l'article 31 a) de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et ajuster les ambitions et les moyens du Plan Ambition Bio 2022 au regard de cet objectif ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer la mise en œuvre et l'actualisation du projet agro-écologique de la France au regard des objectifs

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

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

- prendre toutes les mesures nécessaires afin de développer des projets alimentaires territoriaux écologiques et solidaires, conformément aux objectifs définis par l'article L.1, I du code rural et de la pêche maritime ;

2°) de prononcer une astreinte d'un montant de 78 537 500 euros par semestre de retard à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents s'ils ne justifient pas avoir, dans les six mois suivant la notification de la décision à intervenir, adopté toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de GES résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone et faire cesser, pour l'avenir son aggravation ;

3°) et de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soulève les mêmes moyens que ceux développés à l'appui de la requête n° 1904967.

Par plusieurs mémoires en défense, enregistrés les 8 janvier, 14 mai, 25 juin, 24 juillet et 26 août 2021, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'aucun des moyens invoqués par l'association requérante n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 janvier 2021, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens invoqués par l'association requérante n'est fondé.

Par des mémoires en intervention enregistrés les 12 mai, le 22 juin et le 20 août 2021, l'association Initiatives pour le climat et l'énergie, représentée par Me Gendreau, demande au tribunal de conclure au rejet de la requête de l'association la Fondation pour la Nature et l'Homme.

L'association développe des moyens identiques à ceux invoqués dans l'instance n° 1904967.

**IV.** Par quatre nouveaux mémoires, enregistrés sous le n° 1904976 1904972 les 6 avril, 14 mai, 24 juin et 30 juillet 2021, l'association Greenpeace France, représentée par son directeur exécutif, M. Jean-François Julliard, et par Me Capdebos, maintient le surplus de ses conclusions et demande en outre au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre (GES) résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone et faire cesser, pour l'avenir son aggravation et, notamment, dans le délai le plus court possible, de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixée en matière de

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

réduction des émissions de GES, et définis par l'article L. 100-4 du code de l'énergie, en tenant compte des surplus de GES émis par la France et des efforts supplémentaires que le respect de ces objectifs implique, telles que :

- réformer le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone et, par conséquent, le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, afin d'assurer la prise en compte des dépassements passés, de mettre en place des mécanismes correctifs permettant de compenser de possibles dépassements futurs et de tenir compte de l'aggravation à venir des obligations de réduction d'émissions à l'horizon 2030, conformément au Plan cible européen en matière de climat à l'horizon 2030 ;
- en toute hypothèse, mettre en place des mécanismes d'évaluation des mesures adoptées, passées et futures, et de suivi des émissions de GES conformément aux recommandations du Haut Conseil pour le Climat, afin d'assurer la cohérence de l'action de l'État au regard des objectifs de réduction des missions d'finis par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur des transports, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
  - prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur des transports par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes mesures de compensation du retard constaté de l'essor du report modal du transport routier vers les transports bas-carbone, telles que :
    - adopter un plan d'action pour respecter les objectifs de multiplication de la part modale du ferroviaire fixés par l'article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et les articles 36 et 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
    - prendre toutes mesures utiles afin de rattraper le retard et de se conformer aux objectifs de renouvellement du parc automobile vers des véhicules bas-carbone fixés par l'article 13, I de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ainsi qu'aux articles 36 et 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et à l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;
    - définir une stratégie nationale pour réduire à la source la demande de mobilité liée aux déplacements contraints ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur du bâtiment, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
  - prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur du bâtiment par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires pour compenser le retard du nombre de rénovations énergétiques constaté entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2020, au regard des objectifs définis aux articles 3 et 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;



N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

- adopter un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs définis aux articles 3 et 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- mettre en cohérence le décret n° 2021-19 du 11 janvier 2021 relatif au critère de performance énergétique dans la définition du logement décent en France métropolitaine au regard de l'objectif défini à l'article 5 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- mettre en place un mécanisme d'évaluation et de suivi du respect de l'obligation d'isolation thermique lors des ravalements de façade prévue par l'article R. 131-28 du code de la construction et de l'habitation ;
- adopter, sans délai, les mesures réglementaires nécessaires à l'application des articles 2, 15, 22 et 33 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat en matière de performance énergétique des logements ;
- prendre toutes les mesures nécessaires dans le secteur de l'agriculture, dans le délai le plus court possible, pour réparer et faire cesser l'aggravation du préjudice écologique et, notamment :
  - prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés au secteur de l'agriculture par l'article 4 du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires pour compenser le retard relatif à l'augmentation de la part de surfaces agricoles utiles en agriculture biologique à 20 % d'ici 2020, conformément à l'objectif prévu par l'article 31 a) de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et ajuster les ambitions et les moyens du Plan Ambition Bio 2022 au regard de cet objectif ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer la mise en œuvre et l'actualisation du projet agro-écologique de la France au regard des objectifs définis par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
  - prendre toutes les mesures nécessaires afin de développer des projets alimentaires territoriaux écologiques et solidaires, conformément aux objectifs définis par l'article L.1, I du code rural et de la pêche maritime ;

2°) de prononcer une astreinte d'un montant de 78 537 500 euros par semestre de retard à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents s'ils ne justifient pas avoir, dans les six mois suivant la notification de la décision à intervenir, adopté toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de GES résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone et faire cesser, pour l'avenir son aggravation ;

3°) et de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par plusieurs mémoires en défense, enregistrés les 8 janvier, 14 mai, 25 juin, 24 juillet et 26 août 2021, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'aucun des moyens invoqués par l'association requérante n'est fondé.

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 janvier 2021, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens invoqués par l'association requérante n'est fondé.

L'association France Nature Environnement, représentée par Me Le Briero, intervenant au soutien de l'association Greenpeace France, n'a pas produit d'observations complémentaires.

Par un mémoire, enregistré le 13 février 2021, l'Association nationale de protection des eaux et des rivières (ANPER-TOS), représentée par son président M. Jean-Michel Ferry, et par Me Le Briero, intervenant au soutien de l'association Greenpeace France, demande au tribunal :

1°) d'admettre son intervention ;

2°) de juger que l'Etat français est responsable d'une inaction à préserver la ressource aquatique et la biodiversité aquatique contre les effets du changement climatique ;

3°) d'enjoindre à l'Etat de prendre toutes mesures utiles et nécessaires en vue de préserver la ressource aquatique et la biodiversité aquatique contre les effets du changement climatique.

Par des mémoires en intervention enregistrés les 12 mai, le 22 juin et le 20 août 2021, l'association Initiatives pour le climat et l'énergie, représentée par Me Gendreau, demande au tribunal de conclure au rejet de la requête de l'association Greenpeace France.

L'association développe des moyens identiques à ceux invoqués dans l'instance n° 1904967.

Vu les autres pièces du dossier ;

**Vu :**

- la Constitution et son Préambule ;
- la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 et son protocole signé à Kyoto le 11 décembre 1997 ;
- l'accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015 ;
- la décision 94/69/CE du Conseil du 15 décembre 1993 ;
- la décision 406/2009/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 avril 2009 ;
- la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 ;
- la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 ;
- le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 ;
- le code civil ;
- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle 1 ;

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;
- 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 ;
- le décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat ;
- le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie ;
- le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
- la décision du Conseil d'État du 1<sup>er</sup> juillet 2021 *Commune de Grande-Synthe*, n°427301 ;
- le code de justice administrative.

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Pény, rapporteur,
- les conclusions de Mme Baratin, rapporteure publique,
- les observations de Me Alimi, avocat de l'association Oxfam France, de Me Daoud, avocat de l'association Notre Affaire À Tous, de Me Baldon, avocat de la Fondation pour la Nature et l'Homme, de Me Capdebos, avocat de l'association Greenpeace France, de Me Le Briero, avocat de l'association France Nature Environnement et de l'Association nationale de protection des eaux et rivières,
- et les observations de Mme Bretonneau, représentant la ministre de la transition écologique, et de M. Maillard, représentant l'association Initiatives pour le climat et l'énergie.

Des notes en délibéré ont été enregistrées le 6 octobre 2021 pour l'association Oxfam France, l'association Notre Affaire À Tous, la Fondation pour la Nature et l'Homme et l'association Greenpeace France.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 17 décembre 2018, les associations Oxfam France, Notre Affaire À Tous et Greenpeace France et la Fondation pour la Nature et l'Homme ont demandé au Premier ministre, au ministre de la transition écologique et solidaire, au ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, au ministre des transports, au ministre de l'économie et des finances, au ministre de l'action et des comptes publics, au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, au ministre de l'intérieur et au ministre des outremer, d'une part, de réparer les préjudices moral et écologique résultant des carences de l'État en matière de lutte contre le changement climatique, d'autre part, de mettre sans délai un terme à l'ensemble de ces carences qui, à défaut, continuent d'engager sa responsabilité, c'est-à-dire de prendre toutes mesures utiles permettant de stabiliser, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui permette de contenir

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

l'élévation de la température moyenne de la planète à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels, en combinaison avec des objectifs appropriés pour les pays développés et les pays en développement, de prendre toute mesure utiles à l'adaptation du territoire national, et particulièrement des zones vulnérables, aux effets du changement climatique, de cesser toute contribution directe ou indirecte de l'État français au changement climatique, de mettre en œuvre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés a minima en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du territoire national, de développement des énergies renouvelables et d'augmentation de l'efficacité énergétique. Cette demande a été rejetée par un courrier du 15 février 2019. Par un jugement du 3 février 2021, le tribunal a, d'une part, reconnu que l'État, à hauteur des engagements qu'il n'a pas respectés dans le cadre du premier budget carbone, était responsable d'une partie du préjudice écologique lié à l'impact direct du surplus d'émissions de gaz à effet de serre sur le réchauffement climatique. D'autre part, le tribunal a ordonné avant-dire droit un supplément d'instruction avant de statuer sur les conclusions des requêtes. Dans la présente instance, les quatre associations demandent au tribunal d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone et faire cesser, pour l'avenir son aggravation et, notamment, dans le délai le plus court possible, de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de GES, et définis par l'article L. 100-4 du code de l'énergie, en tenant compte des surplus de GES émis par la France et des efforts supplémentaires que le respect de ces objectifs implique, sous astreinte d'un montant de 78 537 500 euros par semestre de retard.

#### **Sur les interventions :**

2. En premier lieu, l'Association nationale pour la protection des eaux et des rivières soutient que son intervention à l'instance peut être admise jusqu'à l'intervention définitive du présent jugement. Elle produit à cet effet un mandat spécial donné à son mandataire, Me Le Briero, par le président de l'Association nationale pour la protection des eaux et rivières, seul compétent pour représenter l'association en vertu de l'article 10 de ses statuts. En l'espèce, l'instruction ayant été rouverte à la suite du jugement avant-dire droit du 3 février 2021, il y a lieu d'admettre l'intervention volontaire à l'instance de l'Association nationale pour la protection des eaux et rivières au soutien de l'association Greenpeace France.

3. En second lieu, l'association Initiatives pour le climat et l'énergie, intervenant au soutien de l'Etat, a présenté un mémoire motivé, qui a été communiqué à la suite de la réouverture de l'instruction ordonnée postérieurement au jugement avant-dire droit du 3 février 2021. Il y a donc également lieu d'admettre cette intervention.

#### **Sur le préjudice réparable :**

4. Les associations requérantes soutiennent que les mesures adoptées depuis 2017 ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif global de réduction des émissions de GES de 40 % à l'horizon 2030 et qu'elles sont, en tout état de cause, insuffisantes pour permettre d'assurer la réparation du préjudice écologique lié aux surplus d'émissions de GES résultant du non-respect par l'État du premier budget carbone ou, à tout le moins, d'éviter son aggravation.

5. La ministre de la transition écologique soutient, en défense, que l'État a d'ores et déjà pris les mesures destinées à compenser le dépassement du premier budget carbone. Elle précise que la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre a été définie par la nouvelle SNBC

de façon à rattraper le retard lié au non-respect du premier budget carbone et que le niveau actuel des émissions de GES est conforme à cette trajectoire. Elle indique également que la mise en œuvre des mesures prises depuis 2017, et notamment celles contenues dans la loi du 20 juillet 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets permettront d'atteindre l'objectif de réduction de 40 % des gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990, fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie, sous réserve de leur exécution intégrale. Enfin, elle affirme que dans le cadre de l'élaboration de la SNBC révisée, l'effet cumulé des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 a été modélisé en tenant compte du dépassement du premier budget carbone et que, par suite, la SNBC 2, en traduisant l'objectif de neutralité carbone en 2050, conduit à réduire les émissions cumulées sur la période 2015-2050 par rapport à la première SNBC, de sorte que la révision de la trajectoire ne conduira pas à une aggravation des émissions totales de gaz à effet de serre, mais bien à leur diminution.

6. Il n'appartient pas au tribunal, saisi d'un litige tendant à la réparation du préjudice écologique né du dépassement du premier budget carbone et à la prévention ou la cessation des dommages constatés, de se prononcer sur le caractère suffisant de l'ensemble des mesures susceptibles de permettre d'atteindre l'objectif de réduction de 40 % des gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990 mais uniquement de vérifier, à la date du présent jugement, si ce préjudice perdure et s'il a déjà fait l'objet de mesures de réparation.

7. Il résulte de l'instruction, et notamment du rapport annuel publié en juin 2021 par le Haut Conseil pour le Climat s'appuyant sur les données définitives du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution, que le dépassement constaté de 62 Mt CO<sub>2</sub>eq hors UTCAF sur la période 2015-2018, soit environ 15,5 Mt CO<sub>2</sub>eq par an, n'a pas été pris en compte dans le deuxième budget carbone, lequel a fait l'objet d'une révision à la hausse du plafond des émissions de gaz à effet de serre sur la période 2019-2023, en passant, en moyenne annuelle hors UTCAF, de 399 Mt CO<sub>2</sub>eq à 422 Mt CO<sub>2</sub>eq en vertu du décret du 21 avril 2020. Ce dépassement n'a pas non plus été pris en compte dans le troisième budget carbone, dont le plafond, en moyenne annuelle hors UTCAF, est resté stable à 359 Mt CO<sub>2</sub>eq/an contre 357 Mt CO<sub>2</sub>eq/an dans la SNBC 1. Il résulte cependant des données officielles du bilan officiel du CITEPA atmosphérique que les émissions de gaz à effet de serre se sont établies, pour l'année 2019, à 436 Mt CO<sub>2</sub>eq, en deçà de la part annuelle indicative de 443 Mt CO<sub>2</sub>eq, soit un écart de 7 Mt CO<sub>2</sub>eq. Il résulte également d'une première estimation du bilan officiel du CITEPA, dont la dernière mise à jour date du 28 juillet 2021, qu'elles devraient s'établir à 396 Mt CO<sub>2</sub>eq pour l'année 2020, soit une différence de l'ordre de 40 Mt CO<sub>2</sub>eq au regard de la part annuelle indicative fixée à 436 Mt CO<sub>2</sub>eq. Si cette réduction d'une ampleur inédite est liée, de façon prépondérante, aux effets de la crise sanitaire de la covid-19 qu'a connue la France au cours de l'année passée et non à une action spécifique de l'Etat, il y a néanmoins lieu de la prendre en compte en tant qu'elle permet, pour partie, de réparer le préjudice constaté ainsi que de prévenir l'aggravation du dommage. Par ailleurs, si la ministre de la transition écologique affirme que le niveau d'émissions de GES pourrait être significativement inférieur à la part indicative annuelle du deuxième budget carbone fixée à 423 Mt CO<sub>2</sub>eq pour 2021, sous l'effet conjugué du renforcement des politiques climatiques et de la poursuite des restrictions consécutives à la crise sanitaire, il résulte des données estimées du CITEPA pour le premier trimestre 2021, disponibles à la date du présent jugement, que les émissions de GES se sont établies à 113 Mt CO<sub>2</sub>eq, soit un rythme annualisé ne permettant pas de tenir pour certain, en l'état de l'instruction, que cette diminution permettrait de réparer le préjudice ou de prévenir son aggravation. Par suite, s'il y a lieu de prendre en compte cette diminution des émissions de gaz à effet de serre à hauteur de 47 Mt CO<sub>2</sub>eq en tant qu'elle permet, pour partie, de réparer en nature ce préjudice écologique, il y a

également lieu de constater que ce préjudice perdure à la date du présent jugement, à hauteur de 15 Mt CO<sub>2</sub>eq.

**Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :**

8. Aux termes de l'article 1246 du code civil : « *Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer. Aux termes de l'article 1249 du code civil : « 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. (...) ».* Et aux termes de l'article 1252 du code civil : « *Indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage.* ».

*Sur la nécessité de prononcer une injonction :*

9. Les associations requérantes demandent le prononcé d'une injonction à l'encontre de l'État tendant à l'adoption de toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre et prévenir, pour l'avenir, l'aggravation du dommage. Elles demandent également que l'État adopte toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs que la France s'est fixés en matière de réduction des émissions de GES d'ici 2030, et définis par l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

10. La ministre soutient que l'injonction prononcée par le Conseil d'État dans sa décision *Commune de Grande-Synthe* du 1<sup>er</sup> juillet 2021 permet déjà de réparer le préjudice écologique constaté. Toutefois, si cette injonction vise à faire respecter l'objectif global d'une baisse des émissions de GES de 40 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990, elle ne porte pas spécifiquement sur la réparation du quantum du préjudice associé au dépassement du premier budget carbone. Elle conserve, par suite, un effet utile. Dans ces conditions, les associations requérantes sont fondées à demander le prononcé d'une injonction pour réparer le préjudice lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre et prévenir l'aggravation des dommages susceptibles d'en résulter.

*Sur le contenu de l'injonction :*

11. Le préjudice écologique né d'un surplus d'émissions de gaz à effet de serre présente un caractère continu et cumulatif dès lors que le non-respect constaté du premier budget carbone a engendré des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre, qui s'ajouteront aux précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans. Par conséquent, les mesures ordonnées par le juge dans le cadre de ses pouvoirs d'injonction doivent intervenir dans un délai suffisamment bref pour permettre, lorsque cela est possible, la réparation du préjudice ainsi que pour prévenir ou faire cesser le dommage constaté.

12. Les associations requérantes demandent à ce qu'il soit enjoint à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions de gaz à effet de serre, notamment en ordonnant des mesures permettant d'atteindre les objectifs assignés aux secteurs agricole, des transports, des déchets, de l'industrie et de la production d'énergie en vertu de l'article 4 du décret 21 avril 2020. Si la ministre de la transition écologique

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

précise que les différentes mesures figurant dans la loi du 20 juillet 2021, ainsi que les textes réglementaires qui seront pris prochainement pour son application, sont de nature à permettre la réparation du préjudice constaté, elle n'établit pas, à la date du présent jugement, que celui-ci aurait été intégralement compensé, notamment au regard des données publiées par le CITEPA.

13. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, d'ordonner au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures sectorielles utiles de nature à réparer le préjudice à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO<sub>2</sub>eq, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du CITEPA connues au 31 janvier 2022, lesquelles permettent d'assurer un mécanisme de suivi des émissions de GES. 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, et alors que la demande de versement d'un euro symbolique en réparation du préjudice écologique a déjà été regardée comme dépourvue de lien avec l'importance de celui-ci, il y a lieu, ainsi qu'il a été dit, d'ordonner l'édiction de telles mesures dans un délai suffisamment bref pour prévenir l'aggravation de ces dommages. **Dans le cadre du présent litige, les mesures concrètes de nature à permettre la réparation du préjudice peuvent revêtir diverses formes et expriment, par suite, des choix relevant de la libre appréciation du Gouvernement.**

14. Enfin, au regard du quantum du préjudice constaté, il apparaît raisonnable que cette réparation soit effective au 31 décembre 2022, au plus tard. Il n'y a pas lieu, en revanche, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

15. Dans les circonstances de l'espèce, l'État versera à chacune des associations requérantes la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les interventions de l'Association nationale de protection des eaux et des rivières au soutien de l'association Greenpeace France et de l'association Initiatives pour le climat et l'énergie sont admises.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO<sub>2</sub>eq, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du CITEPA au 31 janvier 2022. La réparation du préjudice devra être effective au 31 décembre 2022, au plus tard.

N°s 1904967-1904968-1904972-1904976

Article 3 : L'État versera à l'association Oxfam France, à l'association Notre Affaire À Tous, à la Fondation pour la Nature et l'Homme et à l'association Greenpeace France, la somme de 2 000 euros chacune sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions des requêtes sont rejetées pour le surplus.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Oxfam France, l'association Notre Affaire À Tous, la Fondation pour la Nature et l'Homme, l'association Greenpeace France, l'association France Nature Environnement, la Fondation Abbé Pierre, la Fédération nationale de l'agriculture biologique, l'association Initiatives pour le climat et l'énergie, l'Association nationale pour la protection des eaux et rivières, au secrétaire général du gouvernement, à la ministre de la transition écologique, au ministre de l'économie, des finances et de la relance, au ministre de l'intérieur, au ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, au ministre de l'Europe et des affaires étrangères et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Délibéré après l'audience du 30 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Duchon-Doris, président du tribunal,  
M. Pény, premier conseiller,  
M. Perrot, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 octobre 2021.

Le rapporteur,

Le président,

A. PENY

J.-C. DUCHON-DORIS

La greffière,

L. THOMAS

La République mande et ordonne au secrétaire général du gouvernement, à la ministre de la transition écologique, au ministre de l'économie, des finances et de la relance, au ministre de l'intérieur, au ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, au ministre de l'Europe et des affaires étrangères et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chacun en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.