

Confessions sur le mal du siècle. Le changement climatique est un préjudice écologique et le non-respect d'un budget carbone en cause l'aggravation fautive.

Jurisprudence - Droit de l'environnement

- I. Environnement - Climat - Préjudice écologique - Action en justice - Action d'intérêt collectif - Associations de défense de l'environnement.
- II. Environnement - Climat - Préjudice écologique - Réduction insuffisante des émissions de gaz à effet de serre - Budget carbone - Responsabilité - Pouvoirs publics.
- III. Environnement - Responsabilité - Réparation du dommage - Fonctions écologiques de l'atmosphère - Réparation en nature - Injonction d'adopter des mesures sectorielles - Fixation d'un délai approprié - Astreinte (non).

Confessions sur le mal du siècle. Le changement climatique est un préjudice écologique et le non-respect d'un budget carbone en cause l'aggravation fautive.

Les jugements du tribunal administratif de Paris dans « l'Affaire du siècle »

Dans « l'Affaire du siècle », c'est à l'aune de la notion de préjudice *écologique* que la responsabilité de l'État en matière climatique est consacrée en France en 2021, dans le cadre d'un contentieux de la réparation pour carence de l'État.

Par le premier jugement du 3 février 2021 [1], le tribunal administratif de Paris assimile le changement climatique à un préjudice écologique. C'est une première en droit français. Une partie de ce préjudice est imputable à la carence de l'État. En ne respectant pas les objectifs qu'il s'est lui-même fixés par la voie législative, il engage sa responsabilité. Dans le second jugement du 14 octobre 2021 [2], dans la même affaire mise en continuation pour supplément d'instruction, le tribunal administratif impose la réparation en nature des conséquences de la carence. Il ordonne de compenser le préjudice occasionné par les émissions excédentaires, par des mesures prises au 31 décembre 2022 au plus tard. Le tribunal laisse au gouvernement le choix des mesures à prendre.

L'intérêt à agir des quatre associations

« L'Affaire du siècle » était portée par quatre associations non-gouvernementales (Notre affaire à tous, la plus récemment créée, en partenariat avec la Fondation pour la nature et l'homme, Greenpeace France et Oxfam France). Inspirées par le succès judiciaire de la Fondation Urgenda aux Pays-Bas [3], leur ambition était de faire reconnaître, par un juge de l'ordre administratif, l'obligation qu'a l'État français de « mieux agir » dans la lutte contre le changement climatique [4]. L'affaire fut très médiatisée. En parallèle à l'action en justice, une pétition de soutien fut initiée, qui recueillit plus de deux millions de signatures. Elle fut portée par dix-neuf avocats. Le nom qui lui fut donné, « l'Affaire du siècle », résonne comme une allégorie tant de l'enjeu que de l'audace qui la caractérisent.

Pour obtenir la condamnation de l'État et le prononcé d'une injonction à l'encontre du premier ministre et des ministres compétents, les associations requérantes soutenaient que l'État est responsable, par ses carences dans la lutte contre le changement climatique, d'un préjudice écologique.

En France, depuis la loi biodiversité du 8 août 2016 qui modifia le Code civil [5], toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer [6]. Le préjudice écologique consiste en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement [7]. L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement [8]. En outre, l'article L.142-1 du Code de l'environnement dispose que « toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant celle-ci ».

C'est sur la base de l'ensemble de ces dispositions que le tribunal analyse l'intérêt à agir des associations, « agréées ou non [9] », qui ont pour objet statutaire la protection de la nature et la défense de l'environnement. Ont-elles qualité pour introduire devant la juridiction administrative un recours tendant à la réparation du préjudice écologique ? Il décide que les conditions requises sont remplies par chacune des quatre associations concernées, en ce compris la plus récente.

Le préjudice écologique

Toute la difficulté dans cette affaire consistait à faire qualifier le changement climatique de préjudice écologique [10], par l'intervention d'un juge administratif de surcroît [11].

Puisque le Code civil français définit le préjudice écologique, on l'a vu, comme « une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement », le tribunal administratif accepte que l'augmentation constante de la température globale moyenne de la Terre cause la modification de l'atmosphère et de ses fonctions écologiques. L'affirmation est innovante en droit. Le terrain avait été préparé par la doctrine, lors de l'élaboration d'une nomenclature des préjudices environnementaux [12].

Le juge reconnaît tout autant que cette augmentation de la température se traduit déjà par la fonte des glaces et du pergélisol, le réchauffement des océans, leur acidification, une incidence sur les ressources en eau, des risques pour les populations. Il en conclut qu'« au regard de l'ensemble de ces éléments », le préjudice écologique est établi (point 16).

Les « fonctions écologiques de l'atmosphère » prennent ainsi juridiquement leur envol en étant inscrites dans un jugement et l'augmentation de la température globale moyenne de la Terre est désormais reconnue comme étant la cause d'un préjudice écologique aux traductions multiples, dont la modification de l'atmosphère et de ses fonctions écologiques. Pour faire bref, le changement climatique est un préjudice écologique.

La carence fautive et le lien de causalité

« L’Affaire du siècle » est le procès de la procrastination en matière climatique, comme l’était déjà d’ailleurs aussi le contentieux initié par la commune de Grande Synthe.

L’affaire doit en effet se lire en parallèle à l’affaire *Grande Synthe* [13], traitée quasi au même moment par le Conseil d’État de France, les 19 novembre 2020 et 1^{er} juillet 2021, également en deux temps, dans le cadre d’un recours pour excès de pouvoir. La Haute juridiction administrative y était invitée à vérifier si la trajectoire de réduction des gaz à effets de serre pour 2030 (moins 40 pour cent par rapport à 1990), inscrite dans la législation, promettait d’être effectivement respectée par les mesures concrètes engagées. Le Conseil d’État constate que ce n’est pas le cas. Il annule le refus opposé par le pouvoir réglementaire de prendre des mesures supplémentaires permettant de respecter ladite trajectoire et oblige l’État français à édicter de nouvelles mesures pour le 31 mars 2022, soit au plus tard à la veille des élections présidentielles. C’est la première décision qui interprète un budget carbone, fixé par la voie législative, comme une véritable obligation de résultat.

Dans « L’Affaire du siècle », les requérantes invoquaient la contribution de l’État à l’aggravation dudit préjudice écologique notamment - et c’est la ligne qui fera *flores* - parce qu’il n’aurait pas adopté, par le biais de ses autorités administratives, les « mesures suffisantes pour assurer l’application du cadre législatif et réglementaire » qu’il s’est lui-même fixé.

Le tribunal confronte l’État au miroir de ses ambiguïtés : l’urgence se combine mal avec des effets d’annonce. Il établit que l’État a reconnu l’existence d’une « urgence » [14] à lutter contre le dérèglement climatique en cours, listant les textes internationaux, européens mais aussi de droit interne le démontrant [15], comme l’article 3 de la Charte de l’environnement qui a valeur constitutionnelle [16] et diverses dispositions du Code de l’énergie ou de l’environnement. Il démontre que l’État a tout autant reconnu sa capacité à agir effectivement sur ce phénomène pour en limiter les causes et en atténuer les conséquences néfastes, qu’il a *choisi* de souscrire à des engagements internationaux et, à l’échelle nationale, d’exercer son pouvoir de réglementation, s’engageant à atteindre, à des échéances précises et successives, un certain nombre d’objectifs dans ce domaine.

Si le tribunal écarte certains griefs [17], il décide qu’il y a bien méconnaissance, par l’État, de son premier budget carbone et non-respect de la trajectoire qu’il s’était fixé par voie législative. Il l’affirme à l’appui des chiffres produits par une instance devenue tout à fait décisive en France sur l’enjeu climatique [18], le Haut conseil pour le climat, organe indépendant créé par un décret du 14 mai 2019 afin d’émettre des avis et recommandations sur les politiques de réduction des gaz à effet de serre [19].

Qu’importe, pense peut-être le lecteur, ce n’est pas le premier plan ou programme, même à valeur législative, qui ne sera pas respecté.

C’est là que l’articulation au préjudice écologique fait la différence. C’est parce que les émissions *supplémentaires* se cumulent avec les précédentes et produiront des effets pendant environ 100 ans, que le tribunal admet qu’elles aggravent le préjudice précédemment évoqué (point 31).

« 34. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes sont fondées à soutenir qu’à hauteur des engagements qu’il avait pris et qu’il n’a pas respectés dans le cadre du premier budget carbone, l’État doit être regardé comme responsable, au sens des dispositions de l’[article 1246 du Code civil](#), d’une partie du préjudice écologique constaté au point 16. Pour le surplus, leurs conclusions doivent être rejetées ».

On en déduira que tout budget carbone et toute trajectoire de réduction des gaz à effet de serre ancrée par la voie législative emportent désormais une obligation de résultat. En tout cas lorsqu’ils s’articulent à l’obligation de prévenir la survenance d’une faute constitutive d’un préjudice écologique [20]. Un manquement à ces objectifs conduit à des émissions non-évitées qui aggravent l’augmentation de la température moyenne globale de la Terre et ses effets. Le potentiel de dissémination de cette jurisprudence est énorme, dans le cadre du dialogue des juges qui s’opère désormais dans une perspective transnationale [21].

Le juge administratif ne suit pas les requérantes lorsqu’elles envisageant de contester également la légalité des chiffres fixés à l’horizon 2030 par le législateur lui-même. Le contentieux se centre sur les mesures initialement destinées à réaliser ces chiffres (point 32).

La réparation du préjudice écologique

Le tribunal, comme l’y invite 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. L’évaluation du préjudice tient compte, le cas échéant, des mesures de réparation déjà intervenues, en particulier dans le cadre de la mise en oeuvre du titre VI du livre 1^{er} du Code de l’environnement* »), estime que la réparation doit et peut se faire en nature. Il n’est pas convaincu de la démonstration du contraire, qui imposerait le versement de dommages et intérêts. Après un supplément d’instruction, c’est le 14 octobre 2021 qu’il se prononce sur cet aspect de la réparation en nature.

Les associations, dans leurs mémoires, avaient introduit de nouvelles demandes d’injonctions assorties d’astreintes, qui ne furent pas suivies. Le tribunal décide qu’il ne lui appartient pas de se prononcer, ainsi que le demandaient les associations, sur le caractère suffisant de l’*ensemble* des mesures susceptibles de permettre d’atteindre l’objectif de réduction de 40 pour cent des gaz à effet de serre d’ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990 [22]. Il vérifie plutôt si le préjudice né du dépassement du premier budget carbone perdure et s’il a déjà fait l’objet de mesures de réparation à la date du jugement.

Le plafond d’émissions de gaz à effet de serre fixé par le premier budget carbone pour la période 2015-2018 avait été dépassé de 62 Mt CO₂eq. (millions de tonnes d’équivalent dioxyde de carbone), mais une réduction substantielle des émissions de gaz à effet de serre en 2020 a été engrangée depuis, par l’effet de la crise sanitaire. Le tribunal ramène dès lors le chiffre du préjudice qui perdure à 15 Mt CO₂eq.

Il ordonne 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, 15 MtCO₂eq. [23] ». Elles doivent intervenir dans un délai suffisamment bref pour permettre la réparation du préjudice et prévenir ou faire cesser le dommage constaté, qu’il estime raisonnable de fixer au 31 décembre 2022 (point 14), soit après les élections présidentielles.

Par une formule sibylline digne d’une tragédie grecque, le tribunal laisse au pouvoir exécutif le plein choix des mesures à prendre : « 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 ». Pourtant, quelques semaines à peine après le jugement du 14 octobre 2021, le Sénat de France, par un effet de boucle étrange, sembla s’en inquiéter. Il créa une mission d’information visant à interroger les risques d’une « judiciarisation de la vie publique » et ses effets sur l’élaboration de la norme.

- [1] T.A. Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France* et alii, req. n^{os} 1904967, 190498, 1904974/4-1.
- [2] T.A. Paris, 14 octobre 2021, *Association Oxfam France* et alii, req. n^{os} 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.
- [3] C. COUNIL, A. LE DYLIO, P. MOUGEOLLE, « Notre affaire à tous & autres c. France », in *Les grandes affaires climatiques, U.M.R. droits international, comparé et européen*, coll. Confluence des droits, C. Cournil (dir.), vol. 10, 2020, p. 860 ; C. COUNIL, A. LE DYLIO et P. MOUGEOLLE, « L'Affaire du siècle : entre continuité et innovations juridiques », *AJDA*, 32, 30 septembre 2019, pp. 1864-1869.
- [4] C. COUNIL et M. FLEURY, « De l'Affaire du siècle au casse du siècle ? Quand le climat pénètre avec fracas le droit de la responsabilité administrative », *La Revue des droits de l'homme*, février 2021.
- [5] M. HAUTEREAU-BOUTONNET, *Le Code civil, un code pour l'environnement*, Dalloz, 2021.
- [6] [Article 1246 du Code civil.](#)
- [7] [Article 1247 du Code civil.](#)
- [8] [Article 1248 du Code civil.](#)
- [9] L'absence de discernement de ces deux hypothèses est regrettée par R. RADIGUET, « Affaire(s) du siècle ? Ne vendons pas la peau du caribou », note sous C.E., 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, req. n° 427301 et T.A. Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France* et alii, req. n^{os} 1904967, 190498, 1904974/4-1, *R.J.E.*, 2021/2, volume 46, pp. 407-419.
- [10] M. TORRE-SCHAUB, *Justice climatique, Procès et actions*, Cnrs éditions, 2020, p. 61.
- [11] L. MONNIER, « Quel rôle pour la justice administrative dans la lutte contre les projets climaticides ? », *Energie-Env.-Infrastr.*, 5 mai 2019, pp. 32-35.
- [12] L. NEYRET, G. MARTIN (dir.), « Nomenclature des préjudices environnementaux », *L.G.D.J.*, 2012, p. 14., cités par C. COUNIL, A. LE DYLIO et alii, *op. cit.*, p. 232 : « La nomenclature établie par le professeur Laurent Neyret précise, concernant les atteintes aux fonctions de l'air ou de l'atmosphère, qu'elles s'entendent du rôle qu'ils jouent au sein des écosystèmes tel que (...) participer à la régulation du climat ».
- [13] C.E., 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, req. n° 427301.
- [14] Les guillemets sont du tribunal.
- [15] La Convention-cadre sur le changement climatique (1992) et l'Accord de Paris (2015), divers engagements de l'Union européenne dont le « paquet Énergie-Climat 2020 » notamment.
- [16] P. MARTENS, « La protection de l'environnement, objectif de valeur constitutionnelle », *cette revue*, 2020/22, pp. 1002-1003 : « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ».
- [17] Concernant l'insuffisante efficacité énergétique ou la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie.
- [18] D. MISONNE, « Klimaatrechtspraak en wetenschap, jamais l'un sans l'autre », in *Klimaatrechtspraak*, H. SCHOUKENS et C. BILLIET (ed.), Die Keure, 2021, pp. 273-286.
- [19] Voy. <https://www.hautconseilclimat.fr>.
- [20] N. DE SADELEER, « Faculté ou obligation d'agir dans le chef des pouvoirs publics pour contrer le fléau climatique ? Quelques réflexions de droit comparé », in *L'environnement, le droit et le magistrat*, Fr. Haumont et J. Sambon (ed.), Larcier, 2021, pp. 251-274.
- [21] B. LORMETEAU et L. D'AMBROSIO, « Les Dynamiques du contentieux climatique. Usages et mobilisations du droit pour la cause climatique », in *Mare & Martin*, M. Torre-Schaub (dir.), Collection de l'I.S.J.P.S., 2021, vol. 60 ; J. ROCHFELD, *Justice pour le climat, les nouvelles formes de mobilisation citoyenne*, O. Jacob, 2019.
- [22] Cette question précise venait d'être examinée par le Conseil d'État dans sa décision du 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, précitée, *cette revue*, p. 341, et obs. N. DE SADELEER, « Condamnation par le Conseil d'État du report de la réduction des gaz à effet de serre par les autorités françaises ».
- [23] Et sous réserve d'un ajustement. Voy. le point 13 du jugement.

