|  |
| --- |
| *EN-TETE AVOCAT* |

**Article L. 911-4 du CJA**

**MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU  
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS**

**Demande d’exécution du jugement   
nos** **1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1  
rendu le 14 octobre 2021**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**POUR :**  L’association **[XXX]**

# FAITS ET PROCÉDURE

Le 14 mars 2019, les associations **Notre Affaire À Tous**, **Oxfam France** et **Greenpeace France**, ainsi que la Fondation pour la nature et l’homme, ont saisi le Tribunal administratif de Paris d’un recours en responsabilité dirigé contre l’État, fondé sur l’insuffisante action de ce dernier en matière de lutte contre le changement climatique.

Dans ce cadre, elles ont, notamment, sollicité du Tribunal qu’il enjoigne 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 (2015-2018) et faire cesser, pour l’avenir, son aggravation.

Par un jugement avant-dire-droit du 3 février 2021, le Tribunal administratif de Paris a considéré que « *l’État* [devait] *être regardé comme ayant méconnu le premier budget carbone et n’a*[yant] *pas ainsi réalisé les actions qu’il avait lui-même reconnues comme étant susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre* ».

Par suite, après avoir relevé que « *le préjudice écologique invoqué par les associations requérantes* [devait] *être regardé comme établi* », il a jugé que « *les associations requérantes* [étaient] *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* [devait] *être regardé comme responsable, au sens des dispositions* […] *de l’article 1246 du code civil, d’une partie du*[dit] *préjudice écologique* ».

Ceci posé, il a considéré que « *l’état de l’instruction ne lui permet*[tait] *pas de déterminer avec précision les mesures qui* [devaient] *être ordonnées à l’État à cette fin* ».

Il a par suite, ordonné un « *supplément d’instruction* », « *avant de statuer sur les conclusions* […] *tendant à ce que le tribunal enjoigne à l’État, afin de faire cesser pour l’avenir l’aggravation du préjudice écologique constaté, 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* » (**Production n° 1**).

À l’issue de ce supplément d’instruction, le Tribunal administratif de Paris a, par un jugement en date du 14 octobre 2021 – devenu définitif – fait droit aux demandes des associations, et 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 CO2eq, et sous réserve d’un ajustement au regard des données estimées du CITEPA au 31 janvier 2022* ».

Il a dans le même temps, précisé que « *la réparation du préjudice* [devrait] *être effective au 31 décembre 2022, au plus tard* ».

Et pour ce faire, il a notamment considéré que :

« *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.*

[…] *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 CO2eq, 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.* […] » (**Production n° 2** ; soulignement ajouté).

Le 20 décembre 2022, les associations Notre Affaire À Tous, Oxfam France et Greenpeace France ont sollicité de la Première Ministre, du Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et de la Ministre de la Transition énergétique, sur le fondement des articles L. 124-1 et suivants du Code de l’environnement, la communication de l’ensemble des informations relatives aux mesures prises pour assurer l’exécution du jugement rendu le 14 octobre 2021 et, plus précisément, de « *toute information disponible, quel qu’en soit le support, concernant :*

* *les mesures sectorielles adoptées, postérieurement au 14 octobre 2021, pour assurer la réparation du préjudice écologique lié au surplus d’émissions de GES résultant du non-respect du premier budget carbone et prévenir l’aggravation des dommages résultant de la persistance des GES dans l’atmosphère ;*
* *l’impact de ces mesures sur la réparation du préjudice écologique et la prévention de l’aggravation des dommages ;*
* *les mesures adoptées, postérieurement au 14 octobre 2021, de nature à réduire les émissions de GES produites sur le territoire national ;*
* *l’évaluation, en MtCO2eq, de l’impact de ces mesures sur les niveaux d’émissions de GES ;*
* *la date à laquelle la réparation du préjudice écologique sera effective, ainsi que la date à laquelle les mesures adoptées ont produit, ou produiront, leurs effets en matière de diminution des émissions de GES ;*
* *les mesures adoptées, postérieurement au 14 octobre 2021, de nature à augmenter les émissions de GES produites sur le territoire national (s’agissant, par exemple, du projet d’installation d’un terminal méthanier flottant dans le port du Havre, ou de la réouverture de centrales à charbon), ainsi que l’évaluation de l’impact de ces mesures en MtCO2eq et, le cas échéant, les modalités de compensation de ces émissions supplémentaires ;*
* *l’impact des mesures adoptées, postérieurement au 14 octobre 2021, sur le respect des futurs budget carbone et de l’objectif de réduction des émissions de GES de 40 % d’ici 2030, fixé par l’article L. 100-4 du Code de l’énergie* » (**Production n° 3**).

Cette demande est toutefois restée sans réponse.

En outre, il apparaît qu’en dépit de l’urgence climatique caractérisée, et des risques d’atteintes graves à l’environnement et à la santé liés au changement climatique, l’État n’a pas intégralement exécuté le jugement rendu par le Tribunal administratif de Paris le 14 octobre 2021 dans les délais prescrits.

En effet, même à supposer que le surplus d’émissions du premier budget carbone ait été compensé d’un point de vue arithmétique, force serait de constater que les baisses d’émissions constatées en 2021 et 2022 ne sont pas imputables à des mesures, ou des actions, spécifiquement entreprises par l’État pour réparer le préjudice écologique ou prévenir son aggravation.

Plus encore, il apparaît que l’État s’est abstenu d’adopter des mesures correctrices spécifiques, permettant tout à la fois de réparer le préjudice écologique, et de prévenir son aggravation.

En conséquence, et conformément aux dispositions des articles L. 911-4 et R. 921-1 et suivants du Code de justice administrative, les associations Notre Affaire À Tous, Oxfam France et Greenpeace France sollicitent du Président du Tribunal administratif de Paris qu’il prescrive les mesures nécessaires à l’exécution de ce jugement, en enjoignant à l’État de de prendre, à bref délai, des mesures sectorielles concrètes, permettant de tenir compte effectivement du surplus d’émissions de gaz à effet de serre lié au dépassement du premier budget carbone, d’assurer la réparation du préjudice écologique résultant de ce dépassement, et de prévenir, pour l’avenir, sa résurgence ou son aggravation, sous astreinte d’un milliard d’euros par semestre de retard.

Tel est l’objet de la présente demande.

Pour la parfaite information du Président du Tribunal administratif de Paris, il est précisé que les associations Notre Affaire À Tous, Oxfam France et Greenpeace France ont parallèlement saisi la Commission d’accès aux documents administratifs (CADA), par courrier enregistré à son secrétariat le 17 mars 2023, d’une demande d’avis relative à la transmission des informations et documents visés dans leur courrier du 20 décembre 2022.

Le 20 avril 2023, la CADA a rendu deux avis favorables à la communication de ces informations (**Production n° 4 et 5**).

Pour autant, le silence gardé par la Première Ministre, le Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et la Ministre de la Transition énergétique pendant le délai de deux mois suivant l’enregistrement de la demande des associations par la Commission d’accès aux documents administratifs a fait naître des décisions implicites de refus de communication, conformément aux dispositions des articles R. 343-4 et R. 343-5 du Code des relations entre le public et l’administration.

Dès lors, parallèlement à la demande tendant à l’exécution du jugement du 14 octobre 2021, les associations Notre Affaire À Tous, Oxfam France et Greenpeace France ont saisi le Tribunal administratif de Paris de requêtes tendant à l’annulation de ces décisions.

# DISCUSSION

**À titre liminaire**, il est rappelé que l’article L. 911-4 du Code de justice administrative dispose que :

« *En cas d’inexécution d’un jugement ou d’un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d’en assurer l’exécution.*

*Si le jugement ou l’arrêt dont l’exécution est demandée n’a pas défini les mesures d’exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d’exécution et prononcer une astreinte* ».

En outre, l’article R. 921-1-1 du même Code prévoit que :

« *La demande tendant à ce que le tribunal administratif prescrive les mesures nécessaires à l’exécution d’un jugement définitif de ce tribunal, en assortissant, le cas échéant, ces prescriptions d’une astreinte, ne peut être présentée, sauf décision explicite de refus d’exécution opposée par l’autorité administrative, avant l’expiration d’un délai de trois mois à compter de la notification de ce jugement. Toutefois, en ce qui concerne les décisions ordonnant une mesure d’urgence, la demande peut être présentée sans délai.*

*Dans le cas où le tribunal a, dans le jugement dont l’exécution est poursuivie, déterminé un délai dans lequel l’administration doit prendre les mesures d’exécution qu’il a prescrites, la demande ne peut être présentée qu’à l’expiration de ce délai* ».

Son article R. 921-5 ajoute que :

« *Le président de la cour administrative d’appel ou du tribunal administratif saisi d’une demande d’exécution sur le fondement de l’article L. 911-4, ou le rapporteur désigné à cette fin, accomplissent toutes diligences qu’ils jugent utiles pour assurer l’exécution de la décision juridictionnelle qui fait l’objet de la demande.* […] ».

Enfin, son article R. 921-6 précise que :

« *Dans le cas où le président estime nécessaire de prescrire des mesures d’exécution par voie juridictionnelle, et notamment de prononcer une astreinte, ou lorsque le demandeur le sollicite dans le mois qui suit la notification du classement décidé en vertu du dernier alinéa de l’article précédent et, en tout état de cause, à l’expiration d’un délai de six mois à compter de sa saisine, le président de la cour ou du tribunal ouvre par ordonnance une procédure juridictionnelle.*

*Toutefois, à l’expiration de ce délai de six mois, lorsque le président estime que les diligences accomplies sont susceptibles de permettre, à court terme, l’exécution de la décision, il informe le demandeur que la procédure juridictionnelle ne sera ouverte, le cas échéant, qu’à l’expiration d’un délai supplémentaire de quatre mois.* […] ».

En application de ces dispositions, les juridictions administratives sont, par principe, compétentes pour régler les difficultés rencontrées dans le cadre de l’exécution de leurs décisions juridictionnelles devenues définitives, en particulier lorsque les autorités administratives se sont abstenues de prendre les mesures qu’impliquait le respect de ces décisions.

Ainsi, en cas d’abstention de l’administration de prendre, par exemple, les mesures prescrites à la suite d’une injonction, l’article L. 911-4 précité permet aux tribunaux administratifs, saisis d’une demande en ce sens, de pourvoir à l’exécution de leurs jugements (en ce sens : CE 24 décembre 2021, *Section française de l’Observatoire international des prisons*, n° 435622, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Pour ce faire, ils peuvent non seulement préciser la portée des mesures initialement ordonnées par la décision non exécutée ou, le cas échéant, en prescrire de nouvelles, mais également fixer un délai d’exécution et, surtout, prononcer une astreinte.

En ce sens, le Conseil d’État juge que :

« *2. Considérant, d’une part,* […] *qu’en l’absence de définition, par le jugement ou l’arrêt dont l’exécution lui est demandée, des mesures qu’implique nécessairement cette décision, il appartient au juge saisi sur le fondement de l’article L. 911-4 du code de justice administrative d’y procéder lui-même en tenant compte des situations de droit et de fait existant à la date de sa décision ; que, si la décision faisant l’objet de la demande d’exécution prescrit déjà de telles mesures en application de l’article L. 911-1 du même code, il peut, dans l’hypothèse où elles seraient entachées d’une obscurité ou d’une ambigüité, en préciser la portée ; que, le cas échéant, il lui appartient aussi d’en édicter de nouvelles en se plaçant, de même, à la date de sa décision, sans toutefois pouvoir remettre en cause celles qui ont précédemment été prescrites ni méconnaître l’autorité qui s’attache aux motifs qui sont le soutien nécessaire du dispositif de la décision juridictionnelle dont l’exécution lui est demandée ;* […]

*3. Considérant, d’autre part, qu’il appartient au juge saisi sur le fondement de l’article L. 911-4 d’apprécier l’opportunité de compléter les mesures déjà prescrites ou qu’il prescrit lui-même par la fixation d’un délai d’exécution et le prononcé d’une astreinte suivi, le cas échéant, de la liquidation de celle-ci, en tenant compte tant des circonstances de droit et de fait existant à la date de sa décision que des diligences déjà accomplies par les parties tenues de procéder à l’exécution de la chose jugée ainsi que de celles qui sont encore susceptibles de l’être* » (CE, 23 mars 2015, *Mme Veysset*, req. n° 366813, Rec. p. 111, soulignement ajouté ; voir également : CE, 29 juin 2011, *SCI La Lauzière*, req. n° 327080, Rec. p. 308 ; CE, 5 juillet 2021, *SCI Le Chanais*, req. n° 431524).

Ceci posé, une demande d’exécution peut être présentée par toute partie à l’instance initiale, tant en raison d’une inexécution totale que d’une inexécution partielle de la décision considérée (en ce sens : CE, Sect., 15 octobre 1986, *Mme Leroux*, Rec. p. 231).

Devant les tribunaux administratifs, elle conduit à l’ouverture d’une phase administrative, au cours de laquelle le président du Tribunal, ou le rapporteur désigné à cet effet, peut procéder à toutes diligences utiles pour assurer l’exécution du jugement considéré.

Enfin, lorsque le président, ou le rapporteur, estime nécessaire de prescrire de nouvelles mesures d’exécution – et, notamment, de prononcer une astreinte –, il procède, par ordonnance, à l’ouverture d’une phase juridictionnelle.

Cette procédure a parfaitement vocation à s’appliquer dans la présente affaire.

## SUR L’INEXÉCUTION DU JUGEMENT DU 14 OCTOBRE 2021

Aux termes de son jugement du 14 octobre 2021, le Tribunal administratif de Paris a « *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 CO2eq, et sous réserve d’un ajustement au regard des données estimées du CITEPA au 31 janvier 2022* », et jugé que « *la réparation du préjudice devra*[it] *être effective au 31 décembre 2022, au plus tard* » (article 2).

Pour ce faire, après avoir constaté que le préjudice écologique réparable résidait dans le surplus d’émissions de gaz à effet de serre persistant dans l’atmosphère au moment du jugement du fait du dépassement du premier budget carbone (considérant 7), le Tribunal a admis la nécessité de prononcer une injonction, destinée à « *réparer le préjudice lié* [à ce] *surplus d’émissions* […] *et prévenir l’aggravation des dommages susceptibles d’en résulter* » (considérant 10).

Et s’agissant du contenu de l’injonction, les motifs du jugement précisent que :

« *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 CO2eq, 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* » (considérant 13, soulignement ajouté).

Dans ce cadre, si l’évaluation initiale du préjudice écologique reposait sur une logique comptable   
– fondée sur les différents engagements chiffrés pris par l’État, et les données scientifiques établies par le Haut Conseil pour le Climat et le CITEPA –, son traitement devait, pour sa part, répondre à une logique corrective.

Ainsi, en distinguant la réparation du préjudice de la cessation de l’aggravation des dommages, l’injonction prononcée ne se bornait pas à exiger de l’État, pour l’avenir, une simple compensation, d’ordre arithmétique, de surplus passés d’émissions de gaz à effet de serre.

Elle supposait, plus largement, l’adoption de mesures sectorielles et concrètes, spécifiquement consacrées à la prise en compte du préjudice constaté, et permettant tout à la fois d’agir sur ses causes, et de tenir compte de ses conséquences dommageables – principalement liées à la persistance, dans l’atmosphère, d’un surplus d’émissions.

Autrement dit, l’injonction prononcée par le Tribunal poursuivait deux objectifs distincts : elle tendait, d’une part, à la réparation du préjudice – consistant à pallier le dépassement fautif du premier budget carbone – et s’inscrivait, d’autre part, dans une logique préventive – impliquant d’agir sur les causes du préjudice, afin d’éviter que les dommages constatés ne se perpétuent, ou se reproduisent à l’avenir.

Deux catégories de mesures étaient ainsi attendues de la part des ministres compétents :

* des mesures réparatrices, dont l’efficacité devait s’apprécier à la lumière de leurs impacts sur le volume des émissions de gaz à effet de serre effectivement constaté depuis le prononcé du jugement ;
* des mesures préventives, destinées à mettre un terme à la carence constatée par le Tribunal dans la mise en œuvre, par l’État, de son obligation générale de lutte contre le changement climatique.

En outre, ces mesures devaient non seulement avoir été adoptées, mais également avoir produit leurs effets, avant le 31 décembre 2022.

Dans ces conditions, la vérification de la bonne exécution de l’injonction – et, par suite, du jugement du 14 octobre 2021 – doit s’opérer en trois temps.

(i) Elle suppose, d’abord, de procéder à l’examen des données d’émissions de gaz à effet de serre sur la période allant du 14 octobre 2021 au 31 décembre 2022, afin de vérifier la persistance, ou la disparition, des émissions excédentaires constitutives du risque d’aggravation du préjudice écologique.

(ii) Elle implique, surtout, d’apprécier si des mesures spécifiques ont été adoptées par l’État pour prendre en considération l’effort supplémentaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre imposé par le jugement du 14 octobre 2021, et procéder à la réparation du préjudice écologique ou prévenir son aggravation.

(iii) En toute hypothèse, elle exige de prendre en considération les « causes étrangères » qui pourraient expliquer les réductions d’émissions constatées pour, le cas échéant, ne retenir que les réductions imputables à l’action de l’État.

À défaut de prendre en compte ces trois éléments cumulatifs, le contrôle de l’exécution du jugement serait nécessairement incomplet : il ignorerait l’injonction faite à l’État de remédier aux causes du préjudice, pour ne tenir compte que de la cessation des effets du dommage, et ne permettrait pas de s’assurer de l’implication de l’auteur du dommage dans cette réparation.

Ainsi, une simple compensation, résultant d’une baisse d’émissions purement conjoncturelle, et ne reposant pas sur des mesures sectorielles concrètes, spécifiquement adoptées par l’État pour réparer le préjudice écologique et prévenir son aggravation, ne permettrait pas de considérer que l’injonction a bien été exécutée.

En effet, cela reviendrait à considérer qu’un dommage causé par l’État puisse être réparé du fait d’évènements extérieurs à l’État, sans que celui-ci n’ait à rendre de comptes sur les mesures effectivement adoptées pour réparer ledit dommage – ce qui, du point de vue des principes qui régissent le droit de la responsabilité pour faute, serait pour le moins contestable.

Du reste, cette lecture du jugement du 14 octobre 2021 est conforme aux principes dégagés par le Conseil d’État dans sa décision « *Commune de Grande-Synthe* » du 10 mai 2023, qui précisent l’office du juge de l’exécution en matière climatique.

Pour rappel, dans sa précédente décision du 1er juillet 2021, le Conseil d’État avait enjoint au Gouvernement de prendre, d’ici le 31 mars 2022, toutes mesures utiles permettant d’infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national, afin d’assurer sa compatibilité avec l’objectif de réduction des émissions de - 40% en 2030 par rapport à leurs niveaux de 1990 (CE, 1er juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, req. n° 427301, publié au recueil Lebon).

Or, pour s’assurer de l’exécution de cette injonction, le Conseil d’État a jugé que :

« […] *Le juge de l’exécution prend en considération tous les éléments recueillis lors de l’instruction contradictoire permettant de s’assurer, avec une marge de sécurité suffisante, et en tenant compte des aléas de prévision et d’exécution, que les objectifs fixés par le législateur pourront être atteints.*

*Il lui appartient, en particulier, en premier lieu, d’examiner si les objectifs intermédiaires ont été atteints à la date à laquelle il statue et dans quelles conditions, en tenant compte, le cas échéant, des évènements exogènes qui ont pu affecter de manière sensible le niveau des émissions constatées.*

*En deuxième lieu, il lui appartient de prendre en compte les mesures adoptées ou annoncées par le Gouvernement et présentées comme de nature à réduire les émissions de gaz à effet de serre mais également, le cas échéant, les mesures susceptibles d’engendrer au contraire une augmentation notable de ces émissions.*

*En troisième lieu, il doit prendre en considération les effets constatés ou prévisibles de ces différentes mesures et, plus largement, l’efficacité des politiques publiques mises en place, au regard des différentes méthodes d’évaluation ou d’estimation disponibles, y compris les avis émis par les experts, notamment le Haut conseil pour le climat […], pour apprécier la compatibilité de la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre avec les objectifs assignés à la France.*

*Au regard de l’ensemble de ces éléments, il appartient, en dernier lieu, au juge de déterminer, dans une perspective dynamique, et sans se limiter à l’atteinte des objectifs intermédiaires, mais en prenant en compte les objectifs fixés à la date de sa décision d’annulation, si, au vu des effets déjà constatés, des mesures annoncées et des caractéristiques des objectifs à atteindre ainsi que des modalités de planification et de coordination de l’action publique mises en œuvre, les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à l’échéance de 2030 peuvent, à la date de sa décision, être regardés comme raisonnablement atteignables.*

*Si au terme de cette analyse, le juge de l’exécution estime que des éléments suffisamment crédibles et étayés permettent de regarder la trajectoire d’atteinte de ces objectifs comme respectée, il peut clore le contentieux lié à l’exécution de sa décision. Si au contraire il estime que tel n’est pas le cas, il lui appartient d’apprécier l’opportunité de compléter les mesures déjà prescrites ou de prononcer une astreinte, en tenant compte pour ce faire tant des circonstances de droit et de fait à la date de sa décision que des diligences déjà accomplies par l’administration pour procéder à l’exécution de la décision du 1er juillet 2021, ainsi que de celles qui sont encore susceptibles de l’être* » (CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, req. n° 467982, publié au recueil Lebon, soulignement ajouté).

Autrement dit, il ressort de cette décision que, pour le juge de l’exécution, le respect éventuel d’objectifs quantitatifs ne permet pas, à lui seul, d’établir le caractère suffisant de l’action de l’État.

Au-delà de l’atteinte de ces objectifs, il convient, en effet, de veiller à l’efficacité de l’action menée, en tenant compte, le cas échéant, de l’influence des phénomènes conjoncturels sur la diminution des émissions.

**En définitive**, vérifier l’exécution du jugement du 14 octobre 2021 suppose, certes, d’examiner les données brutes d’émissions, mais aussi, et surtout, de déterminer l’impact et l’efficacité des actions entreprises par l’État pour parvenir à ce résultat.

Et de ce point de vue, force est de constater que l’État n’a pas exécuté, dans les délais prescrits par le jugement, l’injonction mise à sa charge par le Tribunal administratif de Paris.

En effet, l’injonction ne saurait être regardée comme pleinement exécutée, dès lors que les baisses d’émissions constatées en 2021 et 2022 ne sont pas imputables à des mesures, ou des actions, spécifiquement entreprises par l’État pour réparer le préjudice écologique ou prévenir son aggravation.

Ce constat est, d’abord, unanimement partagé, tant par les organes chargés de surveiller et de contrôler l’efficacité des politiques publiques en matière climatique, que par le Conseil d’État (**I.A**).

Il est, ensuite, corroboré par des incohérences manifestes entre le volume des d’émissions constatées et le degré de mise en œuvre des politiques qui étaient susceptibles de les justifier (**I.B**).

Il s’appuie, enfin, sur l’insuffisance des mesures adoptées par l’État pour répondre à l’injonction prononcée par le Tribunal administratif de Paris, ces mesures étant tout à la fois inadéquates et non spécifiques (**I.C**).

## I.A] *Sur l’imputation partielle à l’État des baisses d’émissions constatées*

**En premier lieu**, il apparaît que le respect des parts annuelles indicatives fixées par la SNBC révisée pour les années 2021 et 2022 repose, si non exclusivement, du moins pour partie, sur d’autres phénomènes que les seules actions entreprises par l’État.

Dès lors, le seul examen des données chiffrées d’émissions ne permet pas d’établir l’efficacité des mesures entreprises par l’État pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d’émissions de gaz à effet de serre résultant du dépassement du premier budget carbone et prévenir son aggravation, ni l’imputabilité des baisses constatées auxdites mesures.

Ce constat ressort, d’abord, du rapport annuel du Haut Conseil pour le Climat (HCC), publié pour l’année 2022.

Dans ce rapport, intitulé « *Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions* », le Haut Conseil pour le Climat observait ainsi que, sur la période 2019-2021, les émissions de gaz à effet de serre, bien qu’inférieures au plafond moyen prévu par le deuxième budget carbone établi par la SNBC révisée, ne devaient pas être regardées comme un signal de l’adéquation de l’action de l’État aux objectifs fixés par cette dernière.

Au contraire, il observait que cette diminution était « *principalement due aux effets de la pandémie de Covid 19 ainsi qu’au relèvement du plafond d’émission du deuxième budget carbone lors de la révision de la* SNBC2 ». Il ajoutait que cet effet conjoncturel s’était prolongé sur l’année 2021, dès lors que « *la reprise encore partielle des activités en 2021 complexifie l’identification de la contribution des effets des politiques d’atténuation* » (Haut Conseil pour le Climat, *Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions*, juin 2022, p.6).

De même, si, dans son rapport Secten de juin 2022, le CITEPA qualifiait d’« *années exceptionnelles* » les années 2020 et 2021, et relevait que le volume d’émissions observé en 2021 demeurait inférieur à celui relevé en 2019, il soulignait l’existence d’un rebond conséquent du volume d’émissions en 2021, matérialisant à nouveau l’impact de la conjoncture sur le respect des tranches annuelles indicatives.

En ce sens, il observait que « *la forte baisse des émissions en 2020 étant principalement liée à des causes conjoncturelles temporaires, les émissions sont* [logiquement] *reparties à la hausse en 2021* » (CITEPA, *Rapport Secten*, juin 2022, p. 5).

Puis il identifiait les phénomènes conjoncturels qui, selon lui, permettaient d’expliquer cette nouvelle hausse. En particulier, le rebond des émissions observé en 2021 était envisagé comme la conséquence de deux phénomènes conjoncturels : d’une part, la reprise des activités économiques, d’autre part, les aléas tenant aux données météorologiques. Aux termes de ce rapport :

« *L’année 2021 (+25 Mt CO2e, soit +6,4% par rapport à 2020), pré-estimée, dont le niveau reste à confirmer, est marquée par un rebond des émissions lié à la reprise des activités (principalement les transports, mais aussi l’industrie, le tertiaire...) à la suite de la crise du Covid-19 de 2020. Une partie de la hausse est aussi liée à une météo plus rigoureuse qu’en 2020, jouant sur les émissions du chauffage résidentiel et de la transformation d’énergie. On observe notamment un fort rebond des émissions des transports (+13 Mt CO2e, +11,5%)*» (*idem,* p. 7).

En définitive, pour l’année 2021, le Haut Conseil pour le Climat et le CITEPA s’accordent sur un point : les niveaux d’émissions constatés reposent sur des aléas, étrangers aux actions entreprises par l’État.

Ce qui fragilise sérieusement la possibilité de se fonder exclusivement sur les données d’émissions pour établir tant l’imputabilité des baisses constatées à d’éventuelles mesures adoptées par l’État pour réparer le préjudice écologique et prévenir son aggravation, que l’efficacité desdites mesures.

Un constat identique peut être dressé pour l’année 2022.

À cet égard, il est rappelé que, dans sa décision « *Commune de Grande-Synthe* » du 13 mai 2023, le Conseil d’État a pris en considération le poids des circonstances exogènes, pour apprécier si les réductions d’émissions constatées depuis 2020 étaient bien imputables à l’action de l’État.

Et dans ce cadre, il a notamment relevé que :

« […] *21. Il y a lieu de relever, tout d’abord, que les résultats constatés* […] *sont rendus d’interprétation délicate compte tenu de l’intervention, d’une part, de deux circonstances exogènes qui ont affecté de façon notable les activités générant des émissions de gaz à effet de serre, d’autre part, des mesures temporaires prises en réponse par le Gouvernement, également susceptibles d’affecter la trajectoire de réduction de ces émissions. Ainsi, les trois dernières années 2020, 2021 et 2022 ont été marquées par la grave crise sanitaire causée par la pandémie de Covid-19, qui a conduit à une forte restriction des activités qui génèrent des émissions de gaz à effet de serre, puis à un fort rebond de l’activité économique ayant fait suite à la levée de la plupart des mesures restrictives adoptées. Or, ces circonstances exceptionnelles ne permettent pas d’apprécier, d’une part, si les objectifs fixés pour 2020 auraient été atteints sur la base des seules mesures structurelles adoptées antérieurement, d’autre part, dans quelle proportion l’efficacité de ces mesures a eu une incidence sur le niveau d’émission constaté en 2021 au regard des données provisoires actuellement disponibles. La crise liée à la guerre en Ukraine a, par ailleurs, eu des incidences significatives sur l’activité économique, les conditions d’approvisionnement en énergie et les décisions de politique énergétique, à compter de février 2022, et a conduit le Gouvernement à prendre des mesures susceptibles d’aller à l’encontre des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment en intervenant sur les prix de l’énergie et les dépenses supportées par les entreprises et les ménages et en maintenant ouvertes ou en recourant à des centrales à charbon et à des centrales électriques au gaz pour garantir l’approvisionnement en électricité du pays.* […] » (CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, req. n° 467982, publié au recueil Lebon, soulignement ajouté).

Ce faisant, à l’instar du Haut Conseil pour le Climat et du CITEPA, le Conseil d’État a relevé que l’importance des facteurs exogènes – crise sanitaire et guerre en Ukraine, notamment – obérait la possibilité de considérer comme exclusivement imputables à l’État les réductions d’émissions constatées en 2020, 2021 et 2022.

Plus encore, le rapporteur public, Monsieur Stéphane HOYNCK, insistait, dans ses conclusions sur cette décision, sur l’impact de ces facteurs conjoncturels, en relevant que le respect des parts annuelles indicatives du deuxième budget carbone résultait tout à la fois du rehaussement du *quantum* dudit budget, opéré par la SNBC révisée, et d’évènements étrangers à la volonté de l’État.

En particulier, il relevait que :

« *Pour l’année 2019, la baisse des émissions a été de 1,9%, elle a été de 9,6% pour 2020. L’évolution des émissions pour l’année 2020 présente un caractère fortement atypique, d’abord en raison de la crise du Covid, vous aviez souligné dans votre 2eme décision Grande Synthe, reprenant à votre compte un avis du Haut Conseil pour le climat (HCC), que la baisse de 2020 était "transitoire" et "sujette à des rebonds".*

*C’est bien à un rebond que l’on a assisté en 2021, les émissions augmentant de 6,4% par rapport à l’année précédente.*

*S’agissant de l’année 2022, les données provisoires estiment que les émissions repartent à la baisse, de l’ordre de 2,5%, mais avec semble-t-il à nouveau une situation atypique, liée indirectement à l’invasion de l’Ukraine par la Russie et aux mesures qui ont été prises pour réduire la consommation d’énergie dans un contexte d’augmentation des prix.*

*Ceci conduirait à un respect global des parts annuelles indicatives du 2eme budget carbone, mais s’agissant d’une période pour laquelle les objectifs ont été revus à la baisse et reporté vers les périodes suivantes et au bénéfice, si l’on peut dire, d’évènements dont les conséquences en termes d’émissions sont au moins en partie conjoncturelles et non structurelles* » (concl. S. HOYNCK sur CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, req. n° 467982, publié au recueil Lebon, soulignement ajouté).

Ces premiers constats, corroborent les analyses opérées par le CITEPA dans le dernier rapport Secten.

En effet, tout en relevant que la baisse d’émissions constatée pour l’année 2022 est principalement imputable au secteur des bâtiments, ce rapport précise qu’elle résulte, pour l’essentiel, de trois phénomènes conjoncturels : des températures hivernales plus douces, la réduction de la consommation d’énergie fossile en raison de la guerre en Ukraine, ainsi qu’un recours accru au bois.

En ce sens, le rapport relève :

«*Les émissions du secteur des bâtiments résidentiels et tertiaires de 2022 sont en forte baisse par rapport à celles de 2021 (-14,7%, soit 11,1 Mt Co2 eq). Le baromètre avait permis de montrer que cette baisse a été particulièrement forte en avril-mai et en octobre-novembre. Cela s’explique notamment par une forte réduction de la consommation d’énergie fossile dans un contexte de crise énergétique avec une hausse des prix du gaz et d’autres produits pétroliers,* […] *un recours accru au bois, et un hiver doux (indice de rigueur de 0,935 en 2022 contre 0,984 en 2021*» (CITEPA, *Analyse du rapport Secten*, 8 juin 2023[[1]](#footnote-1), soulignement ajouté).

De reste, l’indice de rigueur observé en 2022 est plus faible que celui observé en 2021, déjà caractérisé par un indice bas, même si l’année 2020 demeure, de ce point de vue, celle présentant l’indice rigueur le plus bas sur la période du second budget carbone (en ce sens : CITEPA, *Rapport Secten*, juin 2022, p. 8 et p. 96).

Par conséquent, dès lors qu’il est établi que les baisses d’émissions constatées en 2020, 2021 et 2022 ne sont pas exclusivement imputables à l’action de l’État – mais résultent, pour partie, de facteurs conjoncturels et météorologiques –, celui-ci ne peut être regardé comme ayant procédé à l’exécution de l’injonction prononcée par le Tribunal administratif de Paris.

En effet, à supposer que ces baisses aient permis – arithmétiquement – de compenser le surplus d’émissions lié au dépassement du premier budget carbone, cette compensation ne résulterait pas d’une action spécifique de l’État mais reposerait, pour l’essentiel, sur des facteurs exogènes et conjoncturels, non imputables à l’État.

De sorte que l’État ne peut, pour ce motif déjà, être regardé comme ayant remédié aux causes du préjudice et, par suite, comme ayant procédé à l’exécution complète du jugement du 14 octobre 2021.

## I.B] *Sur la décorrélation manifeste entre le volume des émissions de GES et l’action de l’État*

**En deuxième lieu**, il apparaît que les volumes d’émissions constatés ne sont pas parfaitement corrélés avec les politiques publiques mises en œuvre sur la période de référence.

À nouveau, ce constat conduit à nuancer l’imputabilité des réductions constatées à l’action de l’État.

De ce point de vue, l’examen des données d’émissions par secteur d’activité constitue une porte d’entrée particulièrement intéressante pour évaluer, pour l’année 2022, la part du conjoncturel et du structurel dans les réductions d’émissions constatées.

À cet égard, l’examen des données d’émissions du secteur du bâtiment, tertiaire et résidentiel, est particulièrement éloquent, en raison de la forte diminution constatée, en 2022, dans ce secteur.

En effet, selon les dernières données publiées par le CITEPA dans son rapport Secten pour 2023, les baisses d’émissions constatées en 2022 concernent, principalement, le secteur du bâtiment.

En ce sens, ce rapport souligne que :

« *Les émissions du secteur des bâtiments résidentiels et tertiaires de 2022 sont en forte baisse par rapport à celles de 2021 (-14,7 %, soit -11,1 Mt CO2e). Le baromètre avait permis de montrer que cette baisse a été particulièrement forte en avril-mai et en octobre-novembre. Cela s’explique notamment par une forte réduction de la consommation d’énergie fossile dans contexte de crise énergétique avec une hausse des prix du gaz et d’autres produits pétroliers, des appels à la sobriété énergétique auprès des ménages et des entreprises, un recours accru au bois, et un hiver doux (indice de rigueur de 0,935 en 2022 contre 0,984 en 2021).*

*Ce secteur contribue le plus fortement à la baisse globale des émissions entre 2021 et 2022. Ce secteur atteint ainsi en 2022, avec 64,0 Mt CO2e, son niveau d’émissions de GES le plus bas depuis la période observée (1990), et dans la continuité de la diminution des émissions observées depuis 2017, malgré la hausse temporaire observée en 2021* » (soulignement ajouté)[[2]](#footnote-2).

Et l’examen des données comparatives d’émissions du secteur du bâtiment laisse effectivement entrevoir une tendance à la baisse depuis 2018, qui s’est fortement accélérée en 2022 pour atteindre 64 MtCO2 eq :

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| 104 | 89 | 96 | 98 | 82 | 85 | 85 | 84 | 79 | 76 | 71 | 75 | 64,0 |
| - | -15 | +6 | +2 | -15 | +3 | +0 | -1 | -8 | -2 | -5 | +5 | -11 |

*Source : Rapport Secten, juin 2023. Nb : les données exprimées dans la deuxième ligne le sont en MTCO2 eq.*

Pour autant, un examen plus détaillé des données révèle le caractère fortement asymétrique des baisses constatées : l’effort de réduction se concentre, à titre principal, sur l’utilisation du chauffage, l’eau chaude sanitaire et la cuisson domestique, et concerne davantage le bâtiment résidentiel que le tertiaire.

Ainsi, pour ce poste d’émissions, les baisses constatées en 2022 sont de -7,2 MtCO2eq pour les bâtiments résidentiels, et de -3,4 MtCO2eq pour le secteur tertiaire.



*Source : Rapport Secten, juin 2023*

Surtout, ces données arithmétiques, bien qu’encourageantes, apparaissent décorrélées des politiques publiques effectivement mises en œuvre pour réduire les émissions liées au chauffage, à l’eau chaude sanitaire et aux modes de cuisson.

D’abord, le décrochage constaté ne coïncide pas avec une augmentation nette des travaux d’efficacité énergétique, ou une évolution notable de l’efficacité énergétique des bâtiments.

Ainsi, selon les données publiées par l’Agence Nationale de l’Habitat (ANAH) pour l’année 2021, ce sont 644 073 Ma primRenov’ qui ont été accordées en vue d’entreprendre des travaux d’efficacité énergétique, soit 4,5 fois plus qu’en 2020.

Or, malgré cet investissement conséquent, les émissions imputables au chauffage, à l’eau chaude sanitaire et à la cuisson domestique ont augmenté en 2021. Elles sont ainsi passées de 39,9 MtCO2eq en 2020 à 42,3 MtCO2eq en 2021, soit une augmentation de 2,4 MtCO2eq (en ce sens, voir : R. Boughriet, « Ma primRenov’ : 4,5 fois plus d’aides accordées en 2021 », *ActuEnvironnement*, 27 janvier 2022).

Au contraire, en 2022, le nombre de bénéficiaires de Ma primRénov’ est resté relativement stable, pour s’établir, selon les données de l’ANAH, à 669 890 bénéficiaires, soit une augmentation, modeste, de 25 817 bénéficiaires.

Pour autant, les émissions de gaz à effet de serre liées au chauffage, à l’eau chaude sanitaire et à la cuisson domestique ont fortement diminué en 2022, pour passer de 42,3 MtCO2eq à 35,2 MtCO2eq.

Ces données conduisent à s’interroger, à l’instar de la Cour des comptes, sur l’efficacité des rénovations financées sur le fondement du levier Ma primRénov’.

Surtout, elles remettent en cause la corrélation entre les dépenses engagées par l’État et les réductions d’émissions constatées car, ainsi que le relevait le rapport relatif à la dépense environnementale de l’État, « *76%* [des actions entreprises avec ma prim’Renov] *concernent le chauffage et la production d’eau chaude, dont 21% portent sur l’installation de pompe à chaleur et 23% sur l’isolation des murs, toitures et planchers* » (Ministère de l’environnement, *Rapport sur l’impact environnemental des dépenses de l’État*, octobre 2022, p. 186, soulignement ajouté).

Ainsi, le décalage observé ne permet pas d’imputer aux seules actions de l’État, voire principalement à ses actions, le bénéfice des baisses d’émissions constatées dans le secteur du bâtiment sur le poste du chauffage, de l’eau chaude sanitaire et de la cuisson domestique.

Ce constat est, du reste, corroboré par l’absence d’évolution notable du nombre de passoires thermiques.

En effet, selon les chiffres communiqués par le ministère de l’Environnement, le taux de passoires énergétiques (étiquettes F et G du DPE) dans le parc locatif privé s’établissait, au 1er janvier 2022, à 19,8 % et à 17,3 % dans l’ensemble des résidences principales[[3]](#footnote-3).

Or, ce chiffre traduit une stagnation de l’évolution de l’efficacité énergétique des bâtiments dans le secteur résidentiel.

À cet égard, l’Observatoire National de la Rénovation Énergétique (ONERC) relevait, en 2022, que la part des passoires thermiques – bâtiments classés F et G – dans le parc résidentiel aurait augmenté entre 2018 et 2022, alors que la part des bâtiments disposant d’une meilleure efficacité énergétique aurait diminué :

« *La part des passoires thermiques apparait un peu plus élevée (17,3 %, soit 5,2 millions de logements au 1er janvier 2022 contre 16,7 %, soit 4,8 millions de logements au 1er janvier 2018) alors que la part des résidences principales très performantes (étiquettes A et B) est plus faible (5,0 % contre 6,6 % précédemment)* » (ONERC, *Le parc de logement par classe de performance énergétique au 1er janvier 2022*, juillet 2022, p. 9).

En somme, aucune donnée accessible ne permet d’établir une corrélation entre la diminution des émissions constatées, en 2022, en matière de chauffage, d’eau chaude sanitaire et de cuisson, et les politiques publiques spécialement pensées pour parvenir à ce résultat.

Enfin, ce constat demeure inchangé en dépit de l’adoption d’un plan de sobriété énergétique par le Gouvernement, le 6 octobre 2022.

En particulier, l’adoption tardive de ce plan conduit *de facto* à limiter son influence sur la baisse des émissions constatées jusqu’au 31 décembre 2022 – échéance fixée par le Tribunal administratif de Paris pour la réparation du préjudice écologique lié au surplus d’émissions résultant du dépassement du premier budget carbone.

Surtout, si ce plan énonce un ensemble de mesures visant à diminuer la consommation énergétique des bâtiments, et spécifiquement la production de chauffage et d’eau chaude sanitaire, le poids de ces mesures dans la réalisation des baisses constatées n’apparaît pas déterminant.

Et pour cause : outre que la plupart de ces mesures sont incitatives, d’autres, adoptées tardivement, n’ont pas de portée structurelle, et certaines visent des actions structurelles dont les effets ne pourront se concrétiser que dans un délai plus long.

En outre, s’agissant des mesures incitatives – qui portaient, par exemple, sur la baisse de la température de chauffe dans les bureaux et les logements, le décalage de la période de chauffe, la réduction de l’utilisation de l’eau chaude sanitaire dans les bureaux, le réglage de la température des ballons d’eau chaude à 55°C ou la maintenance des appareils de chauffe – force est de constater que les dispositifs adoptés pour les concrétiser – et, notamment, la circulaire n° 6343-SG du 13 avril 2022 relative à l’ajustement des conditions de chauffage des bâtiments de l’État, de ses opérateurs et à l’accompagnement des projets en cours permettant des réductions de consommation de gaz, et le décret n° 2023-310 du 24 avril 2023 relatif à la faculté de déroger jusqu’au 30 juin 2024 à l’obligation de mettre à disposition des travailleurs de l’eau à température réglable sur les lieux de travail – renvoyaient, pour l’essentiel, aux individus le soin de se mobiliser pour réduire leurs consommations.

Or, comme l’indiquait Magali REGHEZZA-ZITT, membre du Haut Conseil pour le Climat, les appels incitatifs à la sobriété ne saurait être assimilés à la mise en œuvre d’une véritable action de l’État et posent, dès lors, des difficultés dans la mise en œuvre d’une transition équitable. En ce sens, elle relevait que :

« *L’injonction à la sobriété, qui redéfinit le souhaitable au nom de la morale pour rendre la sobriété acceptable, correspond au transfert vers les individus des coûts de l’inaction climatique et des choix sociotechniques passés, sans tenir compte de l’équité dans la répartition des efforts, et donc du caractère juste de la transition*.

*Pour paraphraser R. Felli, au nom de la résilience collective, incarnée dans les idéaux de Nation, d’Europe, de camp des démocraties, les individus sont sommés d’accepter l’effort à accomplir et de "réinternaliser la responsabilité de leur propre situation", plutôt que de la faire porter sur "le monde qui les entoure et les rapports sociaux dans lesquels ils sont pris", c’est-à-dire sur les causes structurelles de l’inaction climatique et du retard accumulé dans les politiques de transition énergétique* » (Magali REGHEZZA-ZITT, « La sobriété au temps de l’écologie de guerre : comportements individuels et dimensions collectives de la transition », *GREEN*, vol. 2, n° 1, 2022, pp. 65-71, soulignement ajouté).

Du reste, cette analyse coïncide avec celle opérée par l’Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE) qui, dans une étude publiée en 2022, relevait que 22 % des Français déclaraient avoir souffert du froid au cours de l’hiver 2021-2022 pendant au moins 24 heures, dont 37 % pour des raisons financières.

Dès lors, si une diminution de la consommation d’énergie a pu être effectivement constatée par l’opérateur de réseau RTE, les incitations à la sobriété ne sauraient être mises au crédit de l’État, dès lors qu’elles invisibilisent les situations de précarité énergétique, c’est-à-dire les situations de sobriété subies par une partie conséquente de la population française[[4]](#footnote-4).

Plus encore, il apparaît que d’autres mesures du plan de sobriété n’ont pu exercer d’influence déterminante sur les émissions – et, par extension, sur la réparation du préjudice écologique ou la cessation de l’aggravation de ses effets – soit en raison de leur tardivité, soit en raison de leur portée.

Cela concerne, notamment, l’interdiction des terrasses chauffées, l’obligation de fermeture des portes des commerces chauffés ou refroidis, l’extinction des enseignes et publicités lumineuses entre 1 et 6 heures du matin, l’individualisation des frais de chauffage ou la mise en œuvre d’une « gestion intelligente des bâtiments tertiaires » (BACS).

En effet, si la portée de ces mesures est, déjà, limitée du simple fait de leur objet, elle l’est d’autant plus que certaines d’entre elles, entrées en vigueur tardivement, ne peuvent être regardées comme un facteur déterminant des baisses d’émissions intervenues antérieurement au 31 décembre 2022.

Tel est, notamment, le cas de l’obligation de fermeture des ouvrants des bâtiments ou parties de bâtiments à usage tertiaire, chauffés ou refroidis, et de l’obligation d’extinction des publicités et enseignes lumineuses, qui ne sont entrées en vigueur que le 5 octobre 2022, avec la publication du décret n° 2022-1294 portant modification de certaines dispositions du code de l’environnement relatives aux règles d’extinction des publicités lumineuses et aux enseignes lumineuses, puis du décret n° 2022-1295 relatif à l’obligation de fermeture des ouvrants des bâtiments ou parties de bâtiments à usage tertiaire, chauffés ou refroidis.

Il en va de même des mesures ayant réitéré des obligations anciennes, ou remis à plus tard leur caractère obligatoire.

Ainsi, à titre d’illustration, le décret n° 2022-1294 relatif à l’extinction des enseignes et publicités lumineuses ne fait qu’étendre la portée d’une obligation acquise, de longue date, dans les agglomérations de plus de 800 000 habitants.

De même, s’agissant de l’individualisation des frais de chauffage, cette obligation avait été introduite en droit positif par l’article 71 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique.

Enfin, s’agissant de l’introduction de thermostats de chauffage dans le secteur résidentiel, l’arrêté – d’ores et déjà tardif – du 22 novembre 2022 relatif au contrôle et à l’entretien des chaudières et des systèmes thermodynamiques n’impose que la vérification de la présence d’un thermostat et de son bon fonctionnement dans le secteur résidentiel. Et s’agissant du secteur tertiaire, si l’arrêté prévoit que les immeubles de bureaux ou les bâtiments dans lesquels sont exercées des activités tertiaires devront tous être dotés d’un système de gestion technique des bâtiments, ce système ne sera obligatoire que dans plusieurs années : à partir du 1erjanvier 2025 pour les bâtiments ayant un système de chauffage ou de climatisation d’une puissance supérieure à 290 kW, puis à partir du 1er janvier 2027 pour le seuil de 70 kW.

Par conséquent, eu égard à leur portée, de telles mesures ne sauraient s’analyser comme la cause principale des baisses constatées en matière de chauffage, d’eau chaude sanitaire et de cuisson.

Ce constat, valable pour le secteur du bâtiment, pourrait être étendu aux autres secteurs les plus émetteurs de gaz à effet de serre.

Il confirme, une nouvelle fois, que les baisses d’émissions constatées ne sont pas exclusivement imputables à l’action de l’État.

Par extension, la compensation arithmétique du surplus lié au dépassement du premier budget carbone qui pourrait, le cas échéant, résulter de ces réductions d’émissions, ne pourrait davantage être imputé à l’État ni, *a fortiori*, à des mesures spécialement adoptées par ce dernier pour réparer le préjudice écologique, ou limiter son aggravation.

Ce qui confirme l’inexécution – à tout le moins partielle – du jugement rendu le 14 octobre 2021.

## I.C] *Sur le caractère insuffisant et inadéquat des mesures adoptées par l’État*

**En dernier lieu**, les mesures adoptées par l’État depuis le jugement du 14 octobre 2021 paraissent largement insuffisantes pour répondre à l’injonction prononcée par ce dernier.

Devant le Tribunal administratif de Paris, l’État s’était prévalu de ce que l’entrée en vigueur de la n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et des textes réglementaires pris pour son application permettraient de procéder à la réparation du préjudice écologique lié au surplus d’émissions résultant du dépassement du premier budget carbone.

Le Tribunal avait toutefois écarté ce raisonnement, au motif qu’il n’était pas établi – au regard, notamment des données publiées par le CITEPA – que ledit préjudice aurait été intégralement compensé dès le 14 octobre 2021.

La publication, depuis cette date, des décrets relatifs à la mise en œuvre de la loi du 22 août 2021 ne modifie pas l’analyse.

En effet, dans sa décision « *Commune de Grande-Synthe* » du 10 mai 2023, le Conseil d’État a retenu que ces mesures étaient toujours insuffisantes pour garantir le respect de la trajectoire de réduction de gaz à effet de serre, telle que définie par la SNBC. Ainsi a-t-il jugé que :

« […] *Le Gouvernement a adopté un ensemble de mesures conséquent, qui concerne nombre d’activités ou de secteurs émetteurs de gaz à effet de serre, et a alloué des montants importants aux investissements en lien avec la transition écologique et énergétique. Ces mesures, si elles sont mises en œuvre pleinement et sans retard, apparaissent de nature à conduire à une diminution supplémentaire des émissions de gaz à effet de serre. Ces éléments doivent être regardés comme manifestant la volonté du Gouvernement d’atteindre les objectifs de réduction des émissions fixés en l’état à l’échéance 2030 et d’exécuter, ce faisant, la décision du 1er juillet 2021. Cependant, si ce dernier fait valoir que ces mesures permettront d’atteindre ces objectifs de réduction des émissions, d’une part, l’évaluation prospective qu’il a produite repose sur des hypothèses de modélisation qui ne sont pas vérifiées à ce stade et ne permettent pas de considérer comme suffisamment fiables les résultats avancés, d’autre part, les conclusions de cette évaluation apparaissent en contradiction avec l’analyse par objectifs sectoriels de la stratégie nationale bas carbone menée par le Haut conseil pour le climat, laquelle n’a été remise en cause, dans sa méthodologie ou les conclusions auxquelles elle aboutit, par aucune des parties. Dans ces conditions, et compte tenu notamment du renforcement de l’ampleur des réductions de gaz à effet de serre attendues par les 3ème et 4ème budgets carbone par rapport au niveau constaté jusqu’ici, il demeure des incertitudes persistantes, qui n’ont pas été levées par l’instruction contradictoire menée, complétée par la séance orale d’instruction, quant à la capacité des mesures prises à ce jour et des modalités de coordination stratégique et opérationnelle de l’ensemble de l’action publique mises en œuvre, à rendre suffisamment crédible l’atteinte d’un rythme de diminution des émissions territoriales de gaz à effet de serre cohérent avec les objectifs de réduction fixés pour 2030 par les dispositions législatives nationales ou par le droit de l’Union européenne pertinents. Il en résulte qu’en l’état de l’instruction, la décision du 1er juillet 2021 ne peut être regardée comme complètement exécutée.* […] » (CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, req. n° 467982, publié au recueil Lebon, soulignement ajouté).

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette décision.

(i) D’une part, elle révèle que la plupart des mesures adoptées par l’État ne sont pas susceptibles de produire des effets immédiats.

Et pour cause : parmi les mesures adoptées par l’État, la majorité d’entre elles ne déploiera ses effets qu’à mesure de l’avancement du temps, et certaines d’entre elles ne les déploieront qu’après 2030 (voir, en ce sens : concl. S. HOYNCK sur CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, req. n° 467982, publié au recueil Lebon, soulignement ajouté).

Pour ce motif, déjà, ces mesures ne peuvent être regardées comme ayant permis de procéder, avant le 31 décembre 2022, à la réparation du préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif de Paris.

(ii) D’autre part, le raisonnement opéré par le Conseil d’État confirme que les mesures issues de la loi du 22 août 2021 n’ont pas été spécifiquement adoptées pour réparer le préjudice écologique lié au surplus d’émissions résultant du dépassement du premier budget carbone.

Au contraire, ces mesures ont été présentées par l’État comme permettant uniquement de renforcer, sur le moyen terme, l’effort nécessaire pour entamer l’accélération de la réduction des émissions, exigée dès le troisième budget carbone.

Autrement dit, les mesures mises en œuvre dans le cadre de la loi du 22 août 2021 n’avaient pas pour objet de répondre à l’injonction prononcée par le Tribunal administratif de Paris, et n’ont pas davantage été adoptées pour constituer des mesures utiles propres à réparer le préjudice écologique ou prévenir son aggravation.

Au demeurant, il est rappelé que, le 20 décembre 2022, les associations Notre Affaire À Tous, Oxfam France et Greenpeace France ont sollicité de la Première Ministre, du Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et de la Ministre de la Transition énergétique, sur le fondement des articles L. 124-1 et suivants du Code de l’environnement, la communication de l’ensemble des informations relatives aux mesures prises pour assurer l’exécution du jugement rendu le 14 octobre 2021.

Or, en dépit d’un avis favorable à la communication de ces informations, émis par la Commission d’accès aux documents administratifs le 20 avril 2023, cette demande est restée sans réponse.

Ce qui n’a pas permis aux associations requérantes de s’assurer de l’adoption, dans les délais prescrits par le jugement du 14 octobre 2021, de mesures sectorielles concrètes, destinées à réparer le préjudice écologique lié au surplus d’émissions résultant du dépassement du premier budget carbone, et prévenir son aggravation.

(iii) Enfin, et tout état de cause, le Conseil d’État a jugé, dans sa décision du 10 mai 2023, que les mesures adoptées par le Gouvernement n’étaient pas suffisantes, à date, pour s’assurer du respect de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en vue d’atteindre les objectifs fixés pour 2030.

Dès lors, il serait pour le moins paradoxal de considérer que ces mêmes mesures, pourtant insuffisantes pour permettre de garantir la tenue des budgets carbone à venir, pourraient néanmoins suffire à compenser un reliquat d’émissions hérité du premier budget carbone.

En effet, en affirmant l’insuffisance de ces mesures pour l’avenir, le Conseil d’État a nécessairement, mais implicitement, reconnu cette même insuffisance pour le passé.

Du reste, la décision du Conseil d’État permet également de mettre en évidence un risque sérieux d’aggravation du préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif de Paris, du fait de l’insuffisance des mesures adoptées pour atteindre les objectifs de réduction plus ambitieux qui seront assignés, dès 2024, à l’action de l’État.

En effet, alors que le rythme de réduction des émissions de gaz à effet de serre constaté sur le premier budget carbone se porte à -2,1 % par an selon le CITEPA, il devrait atteindre -3,2 % par an pour les troisième et quatrième budgets carbone – sans même prendre en compte le rehaussement de l’objectif de réduction des émissions adopté à l’échelle de l’Union européenne.

Surtout, en prenant en compte ce nouvel objectif, le gouvernement a récemment estimé devant le Conseil National de la Transition Énergétique que le rythme de réduction nécessaire devrait s’établir à -4,1% par an – soit -16,7 MtCO2eq par an – entre 2022 et 2030, c’est-à-dire le double du rythme de réduction observé sur la période 2019-2022.

Une image contenant texte, capture d’écran, ligne, Police

Description générée automatiquement

*Source : Citepa, juin 2023[[5]](#footnote-5)*

Ce graphique, qui révèle la trajectoire quasi-linéaire de la réduction des émissions constatées pour les deux premiers budgets carbone, permet également de mesurer la marche qui reste à franchir pour atteindre les objectifs fixés, dès le troisième budget carbone, à la politique climatique de l’État, ainsi que le nouvel objectif fixé pour 2030.

Partant, dès lors que les mesures adoptées jusqu’alors ne sont, d’ores et déjà, pas suffisantes pour atteindre un objectif pourtant moins ambitieux, le renforcement des objectifs à venir confirme le risque d’aggravation du préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif de Paris.

Par conséquent, il apparaît que l’État s’est abstenu d’adopter des mesures correctrices spécifiques, permettant tout à la fois de réparer le préjudice écologique, et de prévenir son aggravation.

Dès lors, l’État ne peut être regardé comme ayant remédié aux causes, et aux effets, du préjudice écologique lié au surplus d’émissions résultant du premier budget carbone, avant le 31 décembre 2022.

Ce dont il résulte que le jugement du 14 octobre 2021 n’a pas été pleinement exécuté.

**Dans ces conditions**, les associations Notre Affaire À Tous, Oxfam France et Greenpeace France sont fondées à solliciter du Président du Tribunal administratif de Paris, sur le fondement de l’article L. 911-4 du Code de justice administrative, qu’il prescrive l’ensemble des mesures nécessaires à l’exécution complète du jugement du 14 octobre 2021.

En particulier, il est demandé au Président du Tribunal administratif de Paris d’enjoindre à la Première ministre et aux ministres compétents de prendre, à bref délai, des mesures sectorielles concrètes, permettant de tenir effectivement compte du surplus d’émissions de gaz à effet de serre lié au dépassement du premier budget carbone, d’assurer la réparation du préjudice écologique résultant de ce dépassement, et de prévenir, pour l’avenir, sa résurgence ou son aggravation.

Enfin, compte tenu des enjeux et, précisément, de la nécessité d’obtenir l’exécution des mesures prescrites à bref délai, de l’urgence climatique caractérisée, de la gravité de la situation et de l’inertie prolongée de l’État, il conviendrait que les mesures d’injonction sollicitées soient assorties d’une astreinte, sur le fondement de l’article L. 911-4 du Code de justice administrative.

## SUR LA DEMANDE D’ASTREINTE

**En droit**, il est rappelé que l’article L. 911-4 du Code de justice administrative prévoit la possibilité, pour le juge de l’exécution, de « *prononcer une astreinte* » en cas d’inexécution d’un jugement ou d’un arrêt.

Plus précisément, « *afin d’assurer l’exécution de ses décisions, la juridiction administrative peut prononcer une astreinte à l’encontre d’une personne morale de droit public ou d’un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public, soit dans la décision statuant au fond sur les prétentions des parties sur le fondement de l’article L. 911-3 du code de justice administrative, soit ultérieurement en cas d’inexécution de la décision sur le fondement des articles L. 911-4 et L. 911-5 du même code* » (CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre*, req. n° 428409, publié au recueil Lebon).

Cette astreinte, dite punitive, poursuit un « *but comminatoire* » (concl. S. HOYNCK sur CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre*, req. n° 428409, Publié au recueil Lebon). Il s’agit d’une condamnation pécuniaire, ayant « *pour objet de contraindre son débiteur à exécuter une décision juridictionnelle* » (concl. X. de LESQUEN sur CE, 6 avril 2016*, Société Famille A.*, req. n° 396364), et de « *parvenir* […] *à une correcte exécution de la chose jugée* » (J. GOURDON et A. GARCIA, « Exécution des décisions de la juridiction administrative » *in Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2018, § 167).

Dans ce cadre, pour apprécier l’opportunité de prononcer une astreinte, il appartient notamment au juge de l’exécution de prendre en considération « *le comportement de l’Administration à la suite de la décision juridictionnelle dont l’exécution est poursuivie, et de rechercher la meilleure façon de parvenir à cette entière exécution* » (concl. S. HOYNCK sur CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*, req. n° 467982, publié au recueil Lebon).

Ainsi, le comportement de l’administration, qui persiste à méconnaître ses obligations, ou s’abstient d’agir de façon prolongée, justifie qu’une astreinte soit prononcée à son encontre (en ce sens : CE, 18 octobre 1996, *Mme Marcelle X.*, req. n° 121638 ; CE 13 juin 1997, *Fédération des familles de France*, req. n° 180419 ; CE, 8 décembre 2000, *Association syndicale des cadres supérieurs et ingénieurs aux télécommunications*, req. n° 217006).

De même, lorsqu’il apparaît que l’administration souhaite se satisfaire d’une exécution simplement partielle de ses obligations, le juge peut prononcer une astreinte, « *dans la mesure où seul ce procédé permet de contraindre l’autorité administrative à obéir pleinement à la chose jugée* » (J. GOURDON et A. GARCIA, « Exécution des décisions de la juridiction administrative » *in Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, 2018, § 174 ; voir également : CE, 15 octobre 1986, *Leroux*, Rec. p. 231 ; CE, 16 juin 1997, *Vialas*, req. n° 169023, Rec. T. p. 1022 ; CE, 23 juillet 2003, *M. Bernard X.*, req. n° 251325).

Plus largement, le juge de l’exécution peut également tenir compte d’autres critères, tels que le « *délai écoulé depuis l’intervention de la décision dont l’exécution est demandée* », « *l’importance qui s’attache au respect effectif des exigences* » législatives et réglementaires en cause, « *la gravité des conséquences du défaut partiel d’exécution* » ou « *l’urgence particulière qui en découle* » (CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre*, req. n° 428409, publié au recueil Lebon).

Ensuite, s’agissant de la détermination du taux de l’astreinte, la jurisprudence ne fixe pas de barème particulier.

Toutefois, le montant de l’astreinte doit tenir compte de l’objectif recherché – à savoir contraindre le débiteur à s’exécuter –, et présenter, par suite, un caractère suffisamment dissuasif.

À cet effet, le juge doit veiller à adapter l’astreinte aux circonstances de l’espèce (en ce sens : CE, 30 mars 1998, *Ghergout*, req. n° 187900 ; CE, 28 février 2001, *Union des métiers et industries de l’hôtellerie*, req. n° 225740).

Et dans ce cadre, il peut tenir compte d’un certain nombre de critères, tels que la durée (en ce sens : CE, ord., 7 décembre 1988, *CNCL c. Société La Cinq*, req. n° 103064, Rec. T. p. 611 ; CE, 20 janvier 1989, *CNCL c. Société La Cinq*, req. n° 102993, Rec. p. 17) ou la gravité des manquements constatés (en ce sens : CE, 20 janvier 1989, *CNCL c. Société TF1*, req. n° 103063, Rec. p. 9 ; CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre*, req. n° 428409, publié au recueil Lebon).

En outre, il importe que le juge prenne en considération la situation particulière – notamment financière – du débiteur (en ce sens : CE, ord., 27 mars 2003, *CSA c. Société Métropole Télévision (M6)*, req. n° 254736, Rec. p.  153). En effet, comme le souligne la doctrine :

« *L’astreinte est superflue si le débiteur dispose de suffisamment de moyens pour s’en acquitter sans peine, d’où les taux parfois vertigineux que les tribunaux retiennent* […] *En résumé, "il faut laisser au juge le soin de fixer, dans chaque cas d’espèce, un chiffre souvent considérable, hors de proportion avec le dommage que pourra éprouver le créancier, et d’autant plus élevé que les moyens de fortune du débiteur sont plus importants"* […]*. Ce qui n’est qu’une manière de dire, en quelque sorte, que le montant de l’astreinte doit être "proportionnellement disproportionné". Cette aptitude financière doit permettre également d’anticiper la rapidité avec laquelle le débiteur s’exécutera, car l’astreinte se veut une contrainte à agir rapidement, au plus vite, afin que les intérêts du créancier ne soient pas trop longtemps lésés*» (F. GUERCHOUN, « Astreinte », *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, 2021, § 80).

Enfin, l’enjeu de l’affaire peut conduire le juge à prononcer des astreintes élevées.

Tel est notamment le cas en matière environnementale.

Et pour cause : tel que le relevait Monsieur Stéphane HOYNCK, rapporteur public, dans ses conclusions sur la décision « *Association Les Amis de la Terre* » du 10 juillet 2020, « *les questions touchant à la protection de l’environnement font sans doute partie de celles qui, parce qu’elles représentent une cause transversale, peuvent justifier le prononcé d’astreintes élevées* » (concl. S. HOYNCK sur CE, 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre*, req. n° 428409, publié au recueil Lebon ; voir également : concl. E. BOKDAM-TOGNETTI sur CE, 15 avril 2016, *Association Vent de colère !*, req. n° 393721, publié au recueil Lebon).

Le raisonnement ici poursuivi par les juridictions administratives est similaire à celui que met en œuvre la Cour de justice de l’Union européenne lorsqu’elle constate qu’un arrêt de manquement n’a pas reçu exécution de la part d’un État membre, et décide de prononcer, à son encontre, une astreinte ayant une visée comminatoire, sur le fondement de l’article 260 paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne.

En effet, la Cour de justice de l’Union européenne juge, de façon constante, que :

« *89. Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que l’astreinte doit être arrêtée en fonction du degré de persuasion nécessaire pour que l’État membre défaillant à exécuter un arrêt en manquement modifie son comportement et mette fin à l’infraction incriminée (arrêt du 22 juin 2016, Commission/Portugal, C‑557/14, EU:C:2016:471, point 67 et jurisprudence citée).*

*90. Dans l’exercice de son pouvoir d’appréciation en la matière, il incombe à la Cour de fixer l’astreinte, de sorte que celle‑ci soit, d’une part, adaptée aux circonstances et, d’autre part, proportionnée au manquement constaté ainsi qu’à la capacité de paiement de l’État membre concerné (arrêt du 22 juin 2016, Commission/Portugal, C‑557/14, EU:C:2016:471, point 68).* […]

*92. Aux fins de la fixation du montant de l’astreinte, les critères de base qui doivent être pris en considération pour assurer la nature coercitive de cette dernière, en vue d’une application uniforme et effective du droit de l’Union, sont, en principe, la gravité de l’infraction, sa durée et la capacité de paiement de l’État membre en cause. Pour l’application de ces critères, il y a lieu de tenir compte, en particulier, des conséquences du défaut d’exécution sur les intérêts privés et publics ainsi que de l’urgence qu’il y a à ce que l’État membre concerné se conforme à ses obligations (arrêt du 22 juin 2016, Commission/Portugal, C‑557/14, EU:C:2016:471, point 70)* » (CJUE, 22 février 2018, *Commission c. Grèce*, aff. C-328/16 ; voir également : CJUE, 12 juillet 2005, *Commission c. France*, aff. C-304/02, § 103-104 ; CJUE, 8 juillet 2019, *Commission c. Belgique*, aff. C-543/17 ; CJUE, 25 février 2021, *Commission c. Espagne*, aff. C-658/19).

Et dans ce cadre, la Cour de justice retient que l’atteinte à l’environnement constitue un critère aggravant, justifiant la fixation de montants d’astreinte particulièrement élevés (en ce sens, voir, par exemple : CJUE, 15 octobre 2015, *Commission c. Grèce*, aff. C-167/14 ; CJUE, 7 septembre 2016, *Commission c. Grèce*, aff. 584.14 ; CJUE, 22 février 2018, *Commission c. Grèce*, aff. C-328/16 ; CJUE, 12 novembre 2019, *Commission c. Irlande*, aff. C-261/18).

Ces principes sont pleinement applicables à la présente affaire.

## II.A] *Sur le prononcé d’une astreinte*

En l’espèce, il apparaît que l’État s’est abstenu d’exécuter, de façon complète, le jugement – devenu définitif – rendu par le Tribunal administratif de Paris le 14 octobre 2021, et n’a pas adopté, dans les délais prescrits par la juridiction, de mesures concrètes sectorielles, spécifiquement destinées à réparer le préjudice écologique lié au surplus d’émissions de gaz à effet de serre résultant du dépassement du premier budget carbone et prévenir son aggravation.

De sorte que l’adoption de mesures supplémentaires, permettant d’assurer l’exécution complète du jugement considéré, s’impose.

À cet égard, l’efficacité des nouvelles mesures qui seront imposées à l’État suppose d’intégrer à son action un impératif de rapidité et d’urgence.

Cet impératif découle, notamment, du phénomène d’accumulation des surplus d’émissions résultant de la méconnaissance persistante par l’État de ses obligations, et des risques particulièrement graves pour l’environnement, la vie et la santé des individus, liés au changement climatique et, plus précisément, au dépassement des objectifs assignés à la France en matière de réduction des émissions de GES.

Or, force est de constater que, parfaitement informé de ces risques, l’État a persisté à méconnaître ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique, et n’a pas adopté les mesures nécessaires pour assurer la réparation et la prévention du préjudice écologique constaté par le Tribunal administratif de Paris, avant le 31 décembre 2022.

De ce point de vue, Madame Anne BARATIN relevait, dans ses conclusions sur le jugement du 14 octobre 2021, qu’une astreinte « *pourrait être prononcée,* […] *au stade de l’exécution* [du] *jugement, dans l’hypothèse où le gouvernement s’abstiendrait de prendre les mesures nécessaires ou ne respecterait pas les délais prescrits pour la compensation du dommage* » (concl. A. BARATIN sur TA de Paris, 14 octobre 2021, Association Oxfam France, Association Notre Affaire À Tous, Fondation pour la Nature et l’Homme, Association Greenpeace France, nos 1904967, 1904968, 1904972, 1904976).

Ces conditions sont, désormais, réunies.

Dès lors, l’inertie – voire l’abstention – prolongée de l’État, la méconnaissance du délai prescrit pour assurer la réparation du préjudice écologique, le rythme insuffisant de réduction des émissions de gaz à effet de serre, l’urgence climatique caractérisée, ainsi que les risques d’atteinte grave à l’environnement et la santé liés au changement climatique, justifient que les mesures d’exécution sollicitées par l’association requérante soient assorties d’une astreinte, sur le fondement de l’article L. 911-4 du Code de justice administrative, afin d’assurer l’exécution correcte de la chose jugée par le Tribunal administratif de Paris dans son jugement du 14 octobre 2021, et de veiller à l’adoption rapide des mesures d’exécution sollicitées.

## II.B] *Sur le taux de l’astreinte*

Compte tenu des circonstances de l’affaire, le taux de l’astreinte devra nécessairement être élevé, afin de revêtir un caractère véritablement contraignant, et d’inciter le Gouvernement à adopter, à très bref délai, les mesures supplémentaires nécessaires à l’exécution complète du jugement du 14 octobre 2021.

À cet effet, il pourrait être utilement fixé en prenant en considération le coût social du carbone, que l’Organisation de coopération et de développement économiques définit comme « *le concept le plus important à prendre en compte pour pouvoir intégrer les dommages dus au changement climatique dans l’analyse coûts-avantages des politiques publiques et des investissements publics* », qui permet de « *mesure*[r] *la valeur actualisée en termes monétaires des dommages provoqués par la libération dans l’atmosphère d’une tonne supplémentaire de carbone (ou de tout autre gaz à effet de serre)* » (OCDE, « Analyse coûts-avantages et environnement – Avancées théoriques et utilisation par les pouvoirs publics », éd. OCDE, Paris, 2019[[6]](#footnote-6)).

En France, le travail de valorisation monétaire des émissions de CO2 a été réalisé, en 2008 et 2019, par une commission présidée par Alain Quinet, ayant permis, après concertation entre de multiples acteurs – partenaires économiques et sociaux, experts, administration, organisations internationales, organisations non gouvernementales, universitaires, etc. –, de déterminer « *la valeur de l’action pour le climat* » et, précisément, la « *valeur tutélaire du carbone* », c’est-à-dire le prix de la tonne de CO2 fixé par l’État, au regard notamment de ses engagements dans la lutte contre le changement climatique (**Production n° 6**).

Plus précisément, cette « *valeur tutélaire du carbone* » représente la valeur pour la société des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre permettant d’atteindre l’objectif de neutralité carbone.

Ainsi, aux termes de ce rapport :

« *Pour décarboner, il faut investir pour réduire les émissions. Le choix des investissements à effectuer doit se faire en fonction d’un coût par tonne d’émissions évitées. C’est ce que fait l’État pour ses propres investissements, en se fixant une règle : prendre en compte une valeur de la tonne de CO2 évitée (ou équivalent) dans l’analyse socioéconomique qu’il effectue. C’est la "valeur tutélaire" du carbone.*

*Le rapport d’Alain Quinet dresse un panorama complet des analyses permettant, dans l’état actuel et prévisible des techniques disponibles pour réduire les émissions ou capter le carbone, de définir une trajectoire de valeurs dont la prise en compte permettrait d’atteindre l’objectif de neutralité carbone à l’horizon 2050. Compte tenu de l’évolution des objectifs et des techniques, et du retard pris par rapport à la trajectoire souhaitable de nos émissions, elle conduit à réviser nettement à la hausse la valeur tutélaire cible, qui devrait s’établir à 250 € la tonne CO2e en 2030, alors que la cible fixée en 2008 pour cette même date était de 100 €.*

*La démarche de cette commission relève d’une logique* […] *dite coûts-efficacité. Celle-ci consiste à identifier la valeur d’une tonne CO2e évitée à prendre en compte dans les décisions de l’ensemble des acteurs économiques pour que la France atteigne la neutralité carbone à l’horizon 2050. Par rapport à une démarche de coûts-avantages, cette logique permet de s’affranchir des incertitudes sur l’évaluation des dommages, en se fondant sur un objectif reflétant les préférences collectives. La valeur tutélaire ainsi définie représente la valeur pour la société des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre permettant d’atteindre l’objectif de neutralité.*

*Sur la base des travaux de modélisation réalisés, la commission propose, en partant de 54 € en 2018, de retenir une valeur cible de l’action pour le climat de 250 € en 2030* » (**Production n° 6**, p. 3, 16 et 21 ; soulignement ajouté).

Dans ce cadre, le rapport de la Commission Quinet propose une progression linéaire de la valeur tutélaire du carbone entre 2018 et 2030, comme l’illustre le graphique ci-dessous :

Une image contenant texte, capture d’écran, ligne, diagramme

Description générée automatiquement

(**Production n° 6**, p. 23)

Sur cette base, le tableau suivant présente une interpolation linéaire de la valeur tutélaire de la tonne de CO2eq pour les années 2018 à 2030 :

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Année** | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| **Valeur de la tonne (€)** | 54,00 | 70,33 | 86,67 | 103,00 | 119,33 | 135,67 | 152,00 |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Année** | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
| **Valeur de la tonne (€)** | 168,33 | 184,67 | 201,00 | 217,33 | 233,67 | 250,00 |

Autrement dit, la valeur tutélaire du carbone augmente, chaque année, d’environ 16,34 euros, soit une augmentation d’environ 8,17 euros par semestre.

À toutes fins utiles, il est souligné que cette augmentation semestrielle de la valeur tutélaire du carbone est cohérente avec la tendance moyenne observée sur le marché européen du carbone (système d’échange de quotas d’émission de l’Union européenne). En effet, le prix de la tonne de CO2 sur ce marché européen est passé de 25,01 euros au 31 décembre 2018 à 105,73 euros à la fin du mois de février 2023, soit en moyenne, sur cette période, une augmentation d’environ 9,70 euros par semestre.

Il en résulte que le retard dans l’adoption des mesures permettant de réparer le préjudice écologique résultant du dépassement du premier budget carbone (2015-2018) implique, chaque année, un effort financier supplémentaire.

Autrement dit, compte tenu de l’évolution de la valeur tutélaire du carbone, la mise en œuvre de mesures déterminées en 2023 représente un coût considérablement plus élevé que le coût nécessaire à la mise en œuvre des mêmes mesures au cours de l’année 2018, qui correspond à la dernière année du premier budget carbone.

Pour chaque semestre de retard, l’effort financier supplémentaire pour mettre en œuvre les mesures permettant de compenser le préjudice correspondant aux 15 MtCO2eq, peut ainsi être évalué à un montant de 122,5 millions d’euros, selon le calcul suivant :

Or, à la date de la présente demande, près de neuf semestres se sont écoulés depuis la fin du premier budget-carbone.

Par suite, à l’issue du premier semestre de l’année 2023, l’effort financier supplémentaire peut être évalué à un coût d’1 milliard et 102,5 millions d’euros :

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Année** | **Semestre** | **Nombre de semestre de retard** | **Effort financier supplémentaire** |
| 2019 | 1er | 1 | 122 500 000,00 € |
| 2019 | 2d | 2 | 245 000 000,00 € |
| 2020 | 1er | 3 | 367 500 000,00 € |
| 2020 | 2d | 4 | 490 000 000,00 € |
| 2021 | 1er | 5 | 612 500 000,00 € |
| 2021 | 2d | 6 | 735 000 000,00 € |
| 2022 | 1er | 7 | 857 500 000,00 € |
| 2022 | 2d | 8 | 980 000 000,00 € |
| **2023** | **1er** | **9** | **1 102 500 000,00 €** |
| 2023 | 2d | 10 | 1 225 000 000,00 € |
| 2024 | 1er | 11 | 1 347 500 000,00 € |
| 2024 | 2d | 12 | 1 470 000 000,00 € |
| 2025 | 1er | 13 | 1 592 500 000,00 € |
| 2025 | 2d | 14 | 1 715 000 000,00 € |
| 2026 | 1er | 15 | 1 837 500 000,00 € |
| 2026 | 2d | 16 | 1 960 000 000,00 € |

Dans ces conditions, afin d’adapter le taux de l’astreinte aux enjeux de la présente affaire, le taux initial de l’astreinte pourra être fixé, pour le premier semestre de retard dans l’exécution de la décision à intervenir, à 1 milliard et 102,5 millions d’euros – l’évaluation est ici arrêtée au premier semestre de l’année 2023 et devra être adaptée conformément au tableau ci-dessus.

Un taux d’astreinte complémentaire, égal à 122,5 millions d’euros, sera fixé pour chaque semestre de retard supplémentaire dans l’exécution de la décision à intervenir, conformément au tableau ci-dessus.

**PAR CES MOTIFS,** et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d’office, l’association [XXX] conclut qu’il plaise au Président du Tribunal administratif de PARIS de bien vouloir :

* **ENJOINDRE** au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre, à bref délai, toutes mesures sectorielles concrètes utiles, permettant de procéder à l’exécution complète du jugement du 14 octobre 2021, de tenir effectivement compte du surplus d’émissions de gaz à effet de serre lié au dépassement du premier budget carbone, d’assurer la réparation du préjudice écologique résultant de ce dépassement, et de prévenir, pour l’avenir, sa résurgence ou son aggravation ;
* **PRONONCER** une astreinte de 1 102 500 000 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 complémentaires nécessaires pour procéder à l’exécution complète du jugement du 14 octobre 2021, tenir effectivement compte du surplus d’émissions de gaz à effet de serre lié au dépassement du premier budget carbone, assurer la réparation du préjudice écologique résultant de ce dépassement, et prévenir, pour l’avenir, sa résurgence ou son aggravation.

[SIGNATURE AVOCAT]

**PRODUCTIONS :**

1. Jugement avant-dire-droit du Tribunal administratif de Paris du 3 février 2021
2. Jugement du Tribunal administratif de Paris en date du 14 octobre 2021
3. Courrier des associations NAAT, Oxfam France et Greenpeace France du 20 décembre 2022
4. Avis 20231554 de la CADA du 20 avril 2023
5. Avis 20231646 de la CADA du 20 avril 2023
6. Rapport Quinet, La valeur de l’action pour le climat, février 2019

1. Disponible sur : <https://www.citepa.org/fr/2023_05_a08/>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Disponible sur : <https://www.citepa.org/fr/secten/>. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ministère de l’environnement, « Les passoires énergétiques dans le parc locatif privé au 1er janvier 2022 », disponible sur : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/les-passoires-energetiques-du-parc-locatif-prive-au-1er-janvier-2022-0>. [↑](#footnote-ref-3)
4. En ce sens : ONPE, *Les chiffres clés de la précarité́ énergétique*, tableau de bord 2023, disponible sur : [https://onpe.org/  
   sites/default/files/chiffres\_cles\_2022\_s2.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/chiffres_cles_2022_s2.pdf). [↑](#footnote-ref-4)
5. Disponible sur : <https://www.citepa.org/fr/secten/>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Disponible sur : [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/346c3272-fr/index.html?itemId=/content/component/  
   346c3272-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/346c3272-fr/index.html?itemId=/content/component/346c3272-fr). [↑](#footnote-ref-6)