

Condamnations de l'État pour inaction climatique

1. Jugements du tribunal administratif de Paris (février et octobre 2021)

En mars 2019, les associations de défense de l'environnement Oxfam France, Notre Affaire à tous, Fondation pour la Nature et l'Homme et Greenpeace France ont introduit quatre requêtes devant le tribunal administratif de Paris afin de faire reconnaître la carence de l'État français dans la lutte contre le changement climatique, d'obtenir sa condamnation à réparer non seulement leur préjudice moral mais également le préjudice écologique et de mettre un terme aux manquements de l'État à ses obligations.

Par un jugement du 3 février 2021, le tribunal a considéré que l'État devait réparer avant les 31 décembre 2022 le préjudice écologique causé par le non-respect des objectifs fixés par la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il a également ordonné un supplément d'instruction avant de statuer sur l'évaluation et les modalités de réparation concrètes de ce préjudice.

Par son jugement rendu le 14 octobre 2021, le tribunal indique tout d'abord qu'il lui revient de vérifier 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. En revanche, 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 % des gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990, **cette question ayant été examinée par le Conseil d'État dans sa décision du 1^{er} juillet 2021, Commune de Grande-Synthe.**

Le tribunal relève ensuite que le plafond d'émissions de gaz à effet de serre fixé par le premier budget carbone pour la période 2015-2018 a été dépassé de 62 millions de tonnes « d'équivalent dioxyde de carbone » (Mt CO₂eq). L'évaluation du préjudice se faisant à la date du jugement, le tribunal relève que la réduction substantielle des émissions de gaz à effet de serre en 2020, bien que liée de façon prépondérante aux effets de la crise sanitaire de la covid-19 et non à une action spécifique de l'État, doit être prise en compte en tant qu'elle permet, pour partie, de réparer le préjudice. En définitive, le tribunal constate que le préjudice perdure à hauteur de 15 Mt CO₂eq.

S'agissant des modalités de réparation du préjudice, le tribunal 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. Le tribunal ajoute que le contenu de ces mesures relève de la libre appréciation du gouvernement à laquelle il ne lui appartient pas de se substituer.

Le tribunal précise que 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 dépassement 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, la réparation de ce préjudice implique non seulement l'adoption de mesures propres à le faire cesser mais également que celles-ci soient mises en œuvre dans un délai suffisamment bref pour prévenir l'aggravation des dommages constatés. Le tribunal ordonne en conséquence que la réparation du préjudice constaté de 15 MtCo2eq soit effective au 31 décembre 2022 au plus tard. Et, à ce stade, il n'assortit pas cette injonction d'une astreinte.

Source : site du Tribunal administratif de Paris

2. Jugement du Conseil d'État (octobre 2022)

Les quatre associations se sont jointes en 2021 à la commune de Grande-Synthe pour saisir le Conseil d'État pour annuler le refus du Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires pour atteindre l'objectif, issu de l'Accord de Paris, de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici à 2030.

Le Conseil d'État a fait droit à leur demande en observant d'une part que la baisse des émissions en 2019 est faible et que celle de 2020 n'est pas significative car l'activité économique a été réduite par la crise sanitaire et d'autre part que le respect de la trajectoire, qui prévoit notamment une baisse de 12 % des émissions pour la période 2024-2028, n'apparaît pas atteignable si de nouvelles mesures ne sont pas adoptées rapidement. Le Conseil d'État enjoint donc au Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires d'ici le 31 mars 2022 pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030.

Après avoir ordonné à l'État, depuis 2017, de faire respecter les normes européennes, reprises en droit français, de qualité de l'air, le Conseil d'État le condamne aujourd'hui à payer deux nouvelles astreintes de 10 millions d'euros pour les deux périodes allant de juillet 2021 à janvier 2022 et de janvier à juillet 2022. Si des améliorations dans la durée ont été constatées, les seuils limites de pollution au dioxyde d'azote – qui doivent être respectés depuis 2010 – restent dépassés dans plusieurs zones en France, notamment dans les agglomérations de Paris, Lyon et Marseille. A ce jour, les mesures prises par l'État ne garantissent pas que la qualité de l'air s'améliore de telle sorte que les seuils limites de pollution soient respectés dans les délais les plus courts possibles.

À la suite de cette décision, le Conseil d'État réexaminera en 2023 les actions de l'État menées à partir du second semestre 2022 (juillet 2022-janvier 2023).

Source : site du Conseil d'État

3. « Évolution du droit de l'environnement dans la jurisprudence administrative et constitutionnelle »

(extraits de l'interview de Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État pour « Le Monde daté du 10/11/2022 »)

... En février 2021, le tribunal administratif de Paris avait condamné l'État pour « son inaction climatique ». Le juge administratif est-il devenu le garant de l'accord de Paris ?

Le Conseil d'État est le garant de l'application des textes. C'est sa mission fondamentale. Il a jugé que l'accorde de Paris devait être pris en compte pour l'application de la législation qu'il a transposé. Il est donc la garant de la mise en œuvre législative de cet accord.

... À travers la décision rendue dans l'affaire dite de la Grande-Synthe (cf. 2) le Conseil d'État vise à s'assurer que les engagements climatiques pris par la France sont mis en œuvre. Le juge administratif devient le juge de la crédibilité de l'action publique et non plus seulement de sa réalité, pour vérifier si la trajectoire prévue est bien respectée et si les actions menées sont crédibles pour atteindre un objectif fixé dans le cadre d'une trajectoire...

... En octobre 2022, le Conseil d'État a condamné l'État à une astreinte de 20 millions d'euros pour son incapacité à ramener les niveaux de pollution de l'air en dessous des normes légales. Le juge administratif a-t-il désormais un rôle de vigie en matière de politique environnementale ?

On est dans notre rôle traditionnel d'application de la loi. Ce qui est profondément différent c'est qu'en prévoyant une trajectoire sur le long terme avec des objectifs chiffrés à tenir, le législateur nous attribue une fonction qui n'est pas classique. Ce rôle nouveau se rapproche de celui de la Cour européenne de justice lorsqu'elle apprécie si les directives sont correctement mises en œuvre par les États.

... Le Conseil d'État a reconnu comme liberté fondamentale le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré.

C'est une nouvelle façon de marquer l'importance du droit de l'environnement qui a acquis ces dernières années une place prééminente dans la jurisprudence administrative et constitutionnelle. On n'a pas inventé cette liberté, on l'a reconnue comme telle. Il y a aussi une professionnalisation des associations, de plus en plus pointues sur le droit de l'environnement, ce qui explique ces contentieux ambitieux.

... L'originalité du droit de l'environnement est la quantification des objectifs. Ce qui donne aux outils généraux une portée très grande.