



GREENPEACE



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



DEMANDE PREALABLE INDEMNITAIRE

La France est partie prenante au consensus international reconnaissant les causes et effets dramatiques du changement climatique sur l'environnement et la santé humaine ainsi que la nécessité impérieuse de tout mettre en œuvre pour contenir la hausse des températures à un niveau nettement inférieur à 2°C par rapport aux niveaux préindustriels afin de limiter les risques d'atteinte à l'environnement et la santé **(I.A)**. Ces effets néfastes se font d'ailleurs déjà ressentir en France qui est le pays d'Europe le plus affecté par le changement climatique sur la période 1998-2017¹. La France a ainsi enregistré 1.120 décès et subi 2,2 milliards de dollars de pertes liées au changement climatique chaque année². **(I.B)**.

Or, il appartient à l'Etat français de lutter activement et effectivement pour contenir l'ampleur du changement climatique au titre de ses obligations de protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité humaine tirées de la Constitution et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de respecter les objectifs et engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique **(II.A)**.

Pourtant, force est de constater qu'en dépit de multiples annonces d'objectifs ambitieux de long terme et en contradiction avec ses engagements internationaux, la réglementation européenne et la loi française, la France ne respecte pas ses objectifs de court terme que ce soit en matière de réduction de gaz en effet de serre, de développement des énergies renouvelables ou d'amélioration de l'efficacité énergétique, faute de mise en œuvre de mesures pourtant identifiées comme indispensables à la transition écologique et solidaire **(II.B)**.

Cette incapacité de l'Etat à mettre en œuvre des mesures concrètes et effectives et le non-respect inéluctable par la France de ses multiples engagements et objectifs constituent des carences fautives de l'Etat et engagent sa responsabilité **(II.C)**. Ces carences fautives présentent en effet un lien de causalité indéniable avec l'ampleur du changement climatique constaté aujourd'hui **(III.A)**.

Ainsi, les associations et fondations requérantes sollicitent l'indemnisation de leurs préjudices moraux et de ceux de leurs membres ainsi que la réparation du préjudice écologique découlant des carences de l'Etat. Elles demandent également à l'Etat de mettre sans délai un terme à l'ensemble de ces carences et, à cette fin, de prendre toute mesure utile permettant de (i) contribuer à stabiliser, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations de gaz à effet de serre à un niveau qui permette de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète à 1,5 °C et (ii) a minima respecter les objectifs à court terme de la France au titre de ses engagements internationaux, de la réglementation européenne et de la loi française, notamment

¹ Global climate Risk Index 2019, Germanwatch. Disponible sur:

https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf

² *Ibid* ; en ce sens également HIAULT, « Dégâts climatiques : la France en première ligne en Europe », Les Echos, 05 décembre 2018.

Disponible sur: <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/0600274996127-degats-climatiques-la-france-en-premiere-ligne-en-europe-2227385.php>. (dernier accès le 17 décembre 2018)

en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique (**III.B**).

I - LES FAITS

A. L'urgence climatique : le consensus sur les causes et effets dramatiques du changement climatique et l'impérieuse nécessité d'en limiter l'ampleur

Le 8 octobre 2018, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a publié son dernier rapport sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C (le « **Rapport du GIEC** ») qui fournit un état des lieux des connaissances les plus avancées en matière de changement climatique³.

Ce rapport est d'une importance cruciale dès lors que ses conclusions présentent un niveau de **crédibilité scientifique sans équivalent**.

Le Rapport du GIEC est le fruit d'une collaboration de milliers d'experts d'une quarantaine de pays. Il s'appuie sur plus de 6 000 références scientifiques et a été évalué par des institutions publiques du monde entier qui ont pu formuler plus de 42.000 observations⁴. En outre, l'indépendance et l'objectivité du Rapport du GIEC est assurée par la nature même du GIEC qui est un organisme intergouvernemental auquel participent 195 Etats et dont la mission consiste à dégager clairement et sans parti pris les éléments qui relèvent d'un consensus de la communauté scientifique et à identifier les limites dans les connaissances ou l'interprétation des résultats⁵.

En tant que membre de l'Assemblée plénière du GIEC, l'Etat français a adopté le « *Résumé à l'attention des décideurs politiques* » du Rapport du GIEC⁶ témoignant ainsi de son adhésion au constat qu'il dresse⁷.

Or, le Rapport du GIEC fait un état des lieux alarmant des impacts du changement climatique sur l'environnement et la santé humaine et souligne le degré de dangerosité significativement supérieur de ces impacts si la hausse des températures n'est pas contenue en-deçà de 1,5 °C **(1)**, ce qui conduit les auteurs à appeler instamment les Etats à adopter d'urgence des mesures pour réduire significativement leurs émissions de gaz à effet de serre **(2)**.

³ « Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les profils connexes d'évolution des émissions de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté », GIEC, 8 octobre 2018. Disponible sur: <https://www.ipcc.ch/sr15/> (en anglais).

⁴ Communiqué de presse du GIEC, 8 octobre 2018. Disponible sur: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/11/pr_181008_P48_spm_fr.pdf

⁵ En ce sens, fiche « comprendre le GIEC » disponible sur le site du ministère de la Transition écologique et solidaire. Disponible sur: <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/comprendre-giec>. En ce sens également, rapport « Mieux comprendre le GIEC », ONERC et ministère de la Transition écologique et solidaire, 3 mars 2018. Disponible sur: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/4_-_13188-3_mieux-comprendre-giec_2018_a5_light2_v2_cle427e91.pdf

⁶ « Résumé à l'attention des décideurs politiques ». Disponible sur: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_High_Res.pdf (en anglais)

⁷ Également en ce sens, communiqué de presse conjoint des ministères de la Transition écologique et solidaire, de l'Europe et des affaires étrangères, et de la Recherche et de l'Innovation « Rapport spécial du GIEC », 8 octobre 2018. Disponible sur: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat/actualites-liees-au-dereglement-climatique/actualites-2018-liees-au-dereglement-climatique/article/quai-d-orsay-rapport-special-du-giec-communique-de-presse-conjoint-de-mm-de>

1. Un état des lieux alarmant sur l'impact du changement climatique sur l'environnement et la santé humaine

Les conclusions du Rapport du GIEC sont sans équivoque et révèlent en synthèse que :

- Les **activités humaines ont déjà provoqué un réchauffement des températures d'environ 1 °C** par rapport aux niveaux préindustriels. La température moyenne continue à augmenter à raison d'environ 0,2 °C par décennie du fait des émissions passées et actuelles de gaz à effet de serre⁸ (ci-après ensemble « **GES** »). Si le niveau d'émission de GES continue sur la tendance actuelle, le réchauffement climatique dépassera 1,5 °C entre 2030 et 2050.
- Le réchauffement planétaire observé par rapport aux niveaux préindustriels a déjà des **conséquences visibles dans le monde entier** : il provoque le changement de la composition de l'atmosphère, l'**acidification des océans**, ainsi que la **fonte des glaces terrestres** qui contribue à son tour à la **hausse du niveau des mers**. Ces processus entraînent une **dégradation de la qualité de l'air** et favorisent l'augmentation de la fréquence, de l'intensité et/ou de la durée des **phénomènes météorologiques extrêmes** tels que les **canicules**, les **épisodes de précipitations intenses** et dans certaines régions les **sécheresses** et les **ouragans**. Ces transformations affectent profondément les écosystèmes terrestres et marins et **menacent ainsi la biodiversité et la survie de nombreuses espèces**.
- L'ensemble de ces phénomènes fait peser des risques significatifs sur la santé, les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau, la sécurité humaine et la croissance économique.

Les conséquences du changement climatique sont d'autant plus graves qu'elles sont interdépendantes, se renforcent et se nourrissent mutuellement de manière exponentielle.

Le Rapport du GIEC relève par ailleurs qu'un **réchauffement planétaire de 2 °C présenterait un degré de dangerosité significativement plus élevé** que si le réchauffement était contenu sous la barre de 1,5 °C. Les impacts néfastes sur l'environnement seraient en effet amplifiés à tous niveaux et pourraient entraîner un **risque d'emballement**.

Ainsi, les écosystèmes terrestres et marins subiraient des **impacts plus importants voire irréversibles** ce qui affecterait également leur rôle dans la régulation du climat. La perte de biodiversité serait plus importante du fait de la destruction supérieure d'écosystèmes et d'une acidification plus conséquente des océans. Enfin, la santé, les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau, la sécurité humaine et la croissance économique seraient également affectés de manière significative du fait d'un déclin plus marqué du rendement des cultures de céréales et de l'exposition plus importante de la population mondiale à des pénuries d'eau et à la hausse de la pauvreté dans le monde.

⁸ Ces gaz sont définis dans le Protocole de Kyoto (*Annexe A*) comme le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (N₂O), l'hexafluorure de soufre (SF₆), les hydrofluorocarbures (HFCs) et les perfluorocarbures (PFC). Annexe A, Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, 1998. Disponible sur: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>

2. La nécessité impérieuse de prendre des mesures d'urgence pour tenter de contenir le changement climatique à 1,5° C

D'après le Rapport du GIEC, le seul moyen d'espérer limiter le réchauffement à 1,5 °C implique de **réduire les émissions mondiales de GES d'environ 45 % en 2030 par rapport à 2010 et d'atteindre des émissions nettes nulles vers 2050**. Cela nécessite que les Etats relèvent significativement leurs objectifs de réduction d'émission de GES par rapport à ceux qu'ils ont annoncés dans le cadre de l'application de l'Accord de Paris.

De tels objectifs supposent des transitions systémiques rapides et de grande envergure dans les systèmes énergétiques, urbains, industriels et liés à l'usage des sols, ainsi qu'une augmentation importante des investissements. **Tout retard supplémentaire dans la mise en œuvre de mesures d'atténuation pourrait entraîner un dépassement du réchauffement planétaire au-delà de 1,5 °C⁹.**

Le Rapport du GIEC insiste sur la nécessité d'adopter ces mesures de manière urgente pour éviter des conséquences irréversibles et un risque d'emballement du changement climatique.

Ces conclusions ont par ailleurs été reprises par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) qui insiste dans son Rapport 2018 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions¹⁰ :

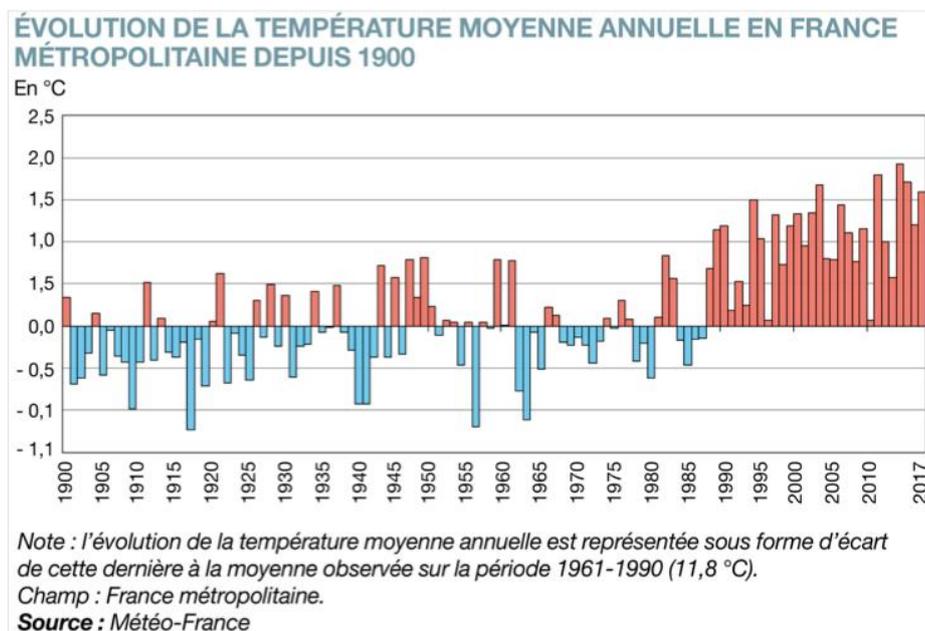
« Aujourd'hui plus que jamais, les nations doivent prendre des mesures urgentes et inédites. (...) Les pays doivent donc rapidement passer à la mise en œuvre de leurs CDN [contributions déterminées au niveau national] actuelles ; et parallèlement, des contributions plus ambitieuses sont indispensables d'ici à 2020 afin d'atteindre les objectifs fixés d'un commun accord. ».

⁹ Communiqué de presse du GIEC du 8 octobre 2018, p. 2. Disponible sur : https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/11/pr_181008_P48_spm_fr.pdf

¹⁰ Rapport 2018 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions, PNUE. Disponible sur : https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26879/EGR2018_ESFR.pdf?sequence=17, p. 2.

B. Les conséquences dommageables du changement climatique en France

En France, la température moyenne a augmenté d'environ 1,4 °C sur le territoire métropolitain depuis 1900. Cette augmentation des températures est particulièrement visible depuis 1990 et s'est amplifiée ces dernières années, comme l'indique le graphique ci-dessous¹¹.



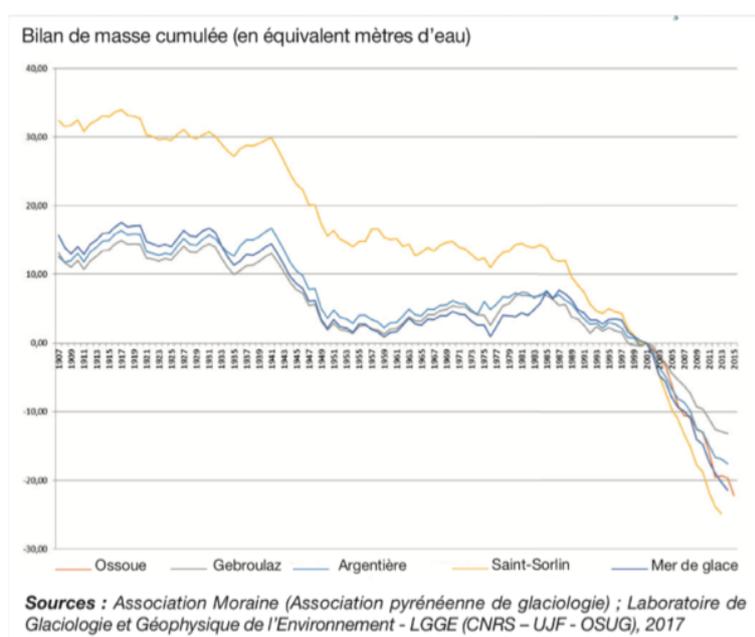
Cette augmentation de températures associée aux autres manifestations du changement climatique rappelées *supra* s'accompagne de très nombreuses conséquences dommageables sur l'environnement (1) ainsi que sur la santé et la sécurité humaine (2) dont certaines sont présentées ci-dessous. Cette brève présentation n'est toutefois pas exhaustive tant il est difficile de répertorier les multiples conséquences, souvent en chaîne, du changement climatique, *a fortiori* si son ampleur n'est pas contenue.

¹¹ Commissariat général au développement durable, « Chiffres clés du climat – France, Europe et Monde », 2019, p. 9. Disponible sur : http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Datalab/2018/datalab-46-chiffres-cles-du-climat-edition-2019-novembre2018.pdf

1. Les impacts du changement climatique en France sur l'environnement

(i) Fonte des glaciers terrestres et élévation du niveau de la mer

Le recul des glaciers affecte l'ensemble des massifs français. Plus préoccupant encore, ce phénomène s'est nettement accéléré depuis 2003 comme il ressort du graphique représentant la modification de la masse des principaux glaciers français ci-dessous¹². A titre d'illustration, les glaciers des Alpes ont perdu 25 % de leur superficie en seulement 12 ans.



Outre son impact dramatique sur une biodiversité unique, la fonte des glaciers terrestres contribue au phénomène global d'élévation du niveau des mers qui s'accélère. Ainsi, d'après Météo-France : « *Après une élévation stable durant plusieurs millénaires, l'élévation du niveau de la mer s'est accélérée significativement au XX^e siècle* »¹³. Ce phénomène aggrave l'érosion côtière et le recul du trait de côte déjà constatés dans de nombreuses régions françaises¹⁴.

L'érosion côtière et le risque de submersion associé pourraient ainsi affecter 27 % du littoral métropolitain, et les 7 millions de personnes qui y vivent¹⁵. La Nouvelle-Calédonie et la

¹² Commissariat général au développement durable, « Chiffres clés du climat », 2018, p. 10. Disponible sur : http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Datalab/2017/datalab-27-CC-climat-nov2017-b.pdf

¹³ « *Changement climatique et hausse du niveau de la mer* », Météo-France. Disponible sur : <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-hausse-du-niveau-de-la-mer> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹⁴ En ce sens, LISON, C., « France : jusqu'où la mer va-t-elle monter ? », National Geographic, 9 novembre 2015. Disponible sur : <https://www.nationalgeographic.fr/environnement/2015/12/france-jusquou-la-mer-va-t-elle-monter> (dernier accès le 17 décembre 2018). A titre d'illustration, en Nouvelle-Aquitaine, on estime qu'en 2025 le trait de côte pourrait reculer de 20 mètres en moyenne et à une cinquantaine de mètres à l'horizon 2050, avec des taux d'évolution qui sont compris entre 1 et 3 mètres par an : AcclimaTerra, LE TREUT, H. (dir.). *Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine. Pour agir dans les territoires* – Synthèse. Éditions Région Nouvelle-Aquitaine, 2018, p. 67. Disponible sur : <http://www.acclimaterra.fr/uploads/2018/05/Rapport-AcclimaTerra.pdf>

¹⁵ En ce sens, <http://climat.francetv.fr/experience/futurs/littoral/>

Polynésie française sont aussi concernées, en voyant à terme disparaître 30 % de leurs îles d'ici 2100¹⁶.

(ii) Perte de biodiversité

Le constat des scientifiques est sans appel : la biodiversité est menacée sur tous les continents et dans tous les pays, selon la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES).

L'IPBES réunit 127 États membres et mobilise plus de 1300 experts pour l'élaboration de ses rapports, dont plusieurs chercheurs du CNRS¹⁷. En d'autres termes, l'IPBES est à la biodiversité ce que le GIEC est au climat¹⁸.

Or, en mars 2018, lors de la sixième plénière de l'IPBES, cinq rapports d'évaluation ont été rendus publics¹⁹. Le rapport d'évaluation régionale sur la biodiversité et les services écosystémiques pour l'Europe et l'Asie Centrale est formel : la biodiversité est en fort déclin²⁰. A titre d'exemple, la moitié des zones humides ont disparu depuis 1970. L'IPBES considère que le changement climatique est une des causes du déclin de la biodiversité.

De la même manière, l'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) indiquait déjà dans une étude de 2009 : « *Bien qu'il soit parfois difficile d'isoler les impacts du changement climatique des autres pressions subies par les écosystèmes et bien que la problématique soit très différenciée selon les écosystèmes et les espèces, des signes de modification de la biodiversité attribuables aux changements graduels induits par le changement climatique sont d'ores et déjà observables.* »²¹

À titre d'illustration, la disparition d'un nombre important d'oiseaux constatée sur le territoire français est attribuée au moins pour partie au changement climatique²². De même, le changement climatique est identifié parmi l'une des causes de la disparition à grande vitesse de nombreux mammifères²³.

L'impact du changement climatique sur la biodiversité est tout particulièrement préoccupant dans la région méditerranéenne qui concentre 4 à 18 % de la biodiversité marine mondiale pour

¹⁶ En ce sens, MARQUAND, A. et MESINELE, A., « 30 % des îles de Polynésie française menacées par le réchauffement climatique d'ici 2100 », 11 septembre 2013, France Info. Disponible sur: <https://la1ere.francetvinfo.fr/polynesie/2013/09/11/30-des-iles-de-polynesie-francaise-menacees-par-le-rechauffement-climatique-d-ici-2100-69015.html> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹⁷ http://www.cnrs.fr/inec/communication/IPBES_2018.html (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹⁸ Communiqué de presse : « La France honorée d'accueillir la 7e conférence de l'IPBES au printemps 2019 », ministère de la Transition écologique et solidaire, 29 mars 2018. Disponible sur: <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/france-honoree-daccueillir-7e-conference-lipbes-au-printemps-2019>

¹⁹ Rapport d'évaluation régionale sur la biodiversité et les services écosystémiques pour l'Europe et l'Asie Centrale ; Rapport d'évaluation régionale sur la biodiversité et les services écosystémiques pour l'Asie et le Pacifique ; Rapport d'évaluation régionale sur la biodiversité et les services écosystémiques pour l'Afrique ; Rapport d'évaluation régionale sur la biodiversité et les services écosystémiques pour les Amériques ; Rapport d'évaluation sur la dégradation et la restauration des sols.

²⁰ Summary for Policymakers of the Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services for Europe and Central Asia, IPBES, 2018. Disponible sur: https://www.ipbes.net/system/tdf/spm_2b_eca_digital_0.pdf?file=1&type=node&id=28318 (en anglais)

²¹ « Changement climatique : coûts des impacts et pistes d'adaptation », Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, 2009. Disponible sur: <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000463.pdf>

²² En ce sens : BELLET, R., « A cause du réchauffement climatique, des oiseaux disparaissent », le Journal du dimanche, 27 septembre 2015. Disponible sur: <https://www.lejdd.fr/Societe/Sciences/A-cause-du-rechauffement-climatique-des-oiseaux-disparaissent-752857> (dernier accès le 17 décembre 2018)

²³ WWF, Rapport « La nature face au choc climatique », mars 2018. Disponible sur: https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2018-03/180314_Rapport_Especes_Climat.pdf

seulement 1 % du volume marin global²⁴. Or, la Méditerranée se réchauffe et s'acidifie plus vite que le reste des mers et océans²⁵, ce qui conduit certains experts à la désigner comme le « hot spot » du changement climatique. L'élévation des températures en mer a déjà augmenté le taux de mortalité de certains organismes comme le corail rouge, les éponges, les mérous et les murènes. Du fait de la transformation profonde de l'écosystème méditerranéen, l'ensemble de sa biodiversité est aujourd'hui menacé.

En Nouvelle Aquitaine, le changement climatique impacte également la biodiversité marine et les milieux naturels (forêts, dunes, landes, zones humides...) situés sur une grande partie des côtes en recul du fait de l'érosion marine²⁶. Ces impacts ont des conséquences économiques lourdes sur l'exploitation des ressources de la mer, avec une diminution de la productivité et de la rentabilité pour les secteurs de la pêche et de la conchyliculture²⁷.

Enfin, les territoires d'outre-mer sont affectés par la déforestation, en premier lieu la Guyane qui, avec une superficie de 8 millions d'hectares représente le tiers du couvert forestier français²⁸. Selon WWF Guyane, la déforestation a ainsi doublé entre 2008 et 2014 sur le plateau des Guyanes ; le parc amazonien de Guyane a récemment indiqué une augmentation de 78 % du nombre de sites illégaux sur son territoire par rapport à mars 2017²⁹.

(iii) Dégradation de la qualité de l'air

Le changement climatique influe sur la qualité de l'air et inversement : l'augmentation des températures a un effet sur les concentrations de polluants et cette pollution atmosphérique contribue également au changement climatique³⁰. Certains polluants, dont l'ozone et les particules, affectent ainsi négativement le climat et la qualité de l'air.

Or, en France, le Conseil d'Etat a récemment constaté que les valeurs limites³¹ de concentration de certains polluants dans l'atmosphère (dioxyde d'azote et particules fines PM₁₀) étaient dépassées, ce qui l'a conduit à enjoindre à l'Etat français de prendre toutes les mesures nécessaires pour ramener ces concentrations en dessous des valeurs limites³². En dépit de cette injonction, ces valeurs limites ne sont toujours pas respectées et une procédure en exécution

²⁴ WWF, Rapport projet « MedTrends », janvier 2016, p. 16. Disponible sur : https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2017-07/1509_synthese_croissance_bleue_mediterranee.pdf

²⁵ Voir par exemple : BARDOU, F., « Le bassin méditerranéen se réchauffe plus vite que l'ensemble de la planète », Libération, 30 octobre 2018. Disponible sur : https://www.liberation.fr/planete/2018/10/30/le-bassin-mediterraneen-se-rechauffe-plus-vite-que-l-ensemble-de-la-planete_1687824 (dernier accès le 17 décembre 2018) et l'étude qui y est citée : « Climate change and interconnected risks to sustainable development in the Mediterranean », Nature Climate Change, Vol. 8, novembre 2018. Disponible sur : https://www.nature.com/articles/s41558-018-0299-2.epdf?shared_access_token=5oFe2pAfuCJUt5L5cPND9tRgN0jAjWel9jnR3ZoTv0PFWgT71pOviDNOpfWzHufG0ePw6l25Ncb4Hm28VFlgOIEhoi7avhM22ojL_IBKCU4aVD3meFv4aJJwe3UXoK7w2MBAkit0t4Ubp-LKC1G7h5Aj8YlmBYkXWBYpmQpEOPl%3D

²⁶ AcclimaTerra, LE TREUT, H. (dir). « Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine. Pour agir dans les territoires », Éditions Région Nouvelle-Aquitaine, 2018, p. 21. Disponible sur :

<http://www.acclimaterra.fr/uploads/2018/05/Rapport-AcclimaTerra.pdf>

²⁷ *Ibid.*

²⁸ ONERC, *Les outre-mer face au défi du changement climatique, Rapport au Premier Ministre et au Parlement*, la Documentation française, 2012

²⁹ WWF & ONF International, *Monitoring the impact of gold mining on the forest cover and freshwater in the Guiana Shield*, 2017

³⁰ « Pollution de l'air et changement climatique », Météo-France, 8 décembre 2016. Disponible sur : <http://www.meteofrance.fr/actualites/43586302-pollution-de-l-air-et-changement-climatique> (dernier accès le 17 décembre 2018)

³¹ Ces valeurs sont fixées par le code de l'environnement et la directive n° 2008/50/CE.

³² Communiqué de presse, décision contentieuse du Conseil d'Etat, « Pollution de l'air », 12 juillet 2017. Disponible sur : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Pollution-de-l-air> (dernier accès le 17 décembre 2018)

forcée a été engagée³³. Par ailleurs, en mai 2018, la Commission européenne a renvoyé la France devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour non-respect des valeurs limites fixées pour le dioxyde d'azote³⁴.

2. Les impacts du changement climatique en France sur la santé et la sécurité humaine

Le rapport de l'ONU « *Enquête économique et sociale mondiale 2016 : la résilience au changement climatique - une opportunité pour réduire les inégalités* » paru en 2016 a mis en évidence que les personnes les plus exposées aux risques liés aux aléas climatiques sont les populations pauvres, vulnérables et marginalisées, attestant du lien entre inégalités sociales et climatiques.

Outre l'exacerbation inévitable de ces inégalités sociales, les conséquences du changement climatique ont aussi des impacts significatifs sur la santé des populations en raison notamment des phénomènes météorologiques extrêmes (i) et de l'aggravation des pathologies existantes ou de l'émergence de nouvelles maladies (ii).

(i) Exposition de la population à des phénomènes météorologiques extrêmes

Du fait du changement climatique, la population française est d'ores et déjà davantage exposée à des phénomènes météorologiques extrêmes qui ont un impact direct sur la santé³⁵ et la sécurité humaine.

En premier lieu, les **vagues de chaleur** recensées ont été **deux fois plus nombreuses** entre 1982 et 2016 qu'entre 1947 et 1980³⁶. Cette tendance s'est poursuivie en 2017³⁷ et surtout en 2018 qui a été le deuxième été le plus chaud enregistré en France après celui de 2003³⁸. L'augmentation des vagues de chaleur devrait s'accroître dans les années à venir, puisque des modélisations effectuées par des chercheurs du centre national de la recherche scientifique (CNRS) révèlent qu'en 2100 les températures estivales maximales pourraient être supérieures

³³ COLLET, P., « Pollution de l'air : des associations demandent 100.000 euros d'astreinte journalière », Actu-environnement, 1^{er} octobre 2018. Disponible sur : <https://www.actu-environnement.com/ae/news/pollution-air-recours-associations-astreinte-etat-32096.php4> (dernier accès le 17 décembre 2018)

³⁴ Communiqué de presse : « Qualité de l'air: la Commission prend des mesures pour protéger les citoyens contre la pollution atmosphérique », Commission européenne, 17 mai 2018. Disponible sur : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_fr.htm (dernier accès le 17 décembre 2018)

³⁵ Voir notamment : Rapport spécial « Santé et changement climatique », Organisation mondiale de la santé, 5 décembre 2018. Disponible sur : <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/276405/9789241514972-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (en anglais) ; en ce sens également : « Santé et changement climatique – Profil de pays : France », Organisation mondiale de la santé, 2015. Disponible sur : <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246130/WHO-FWC-PHE-EPE-15.36-eng.pdf?sequence=1> et Résumé « Rapport 2018 du Compte à rebours sur la santé et le changement climatique du Lancet : une influence sur la santé des populations pour les siècles à venir », 28 novembre 2018. Disponible sur : https://els-jbs-prod-cdn.literatumonline.com/pb/assets/raw/Lancet/Hubs/climate-change/TheLancetCountdown_2018_ExecutiveSummary_French-1543326416840.pdf

³⁶ « Changement climatique et vagues de chaleur », Météo-France : <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-canicules> (dernier accès le 17 décembre 2018)

³⁷ Bilan Canicule 2017, Santé Publique France, juin 2018. Disponible sur : <http://invs.santepubliquefrance.fr/Dossiers-thematiques/Environnement-et-sante/Climat-et-sante/Chaleur-et-sante/Actualites/Archives/Bilan-national-canicule-ete-2017> (dernier accès le 17 décembre 2018)

³⁸ « 2018 : 2^e été le plus chaud », Météo-France, 11 septembre 2018. Disponible sur : <http://www.meteofrance.fr/actualites/65448060-2018-2e-ete-le-plus-chaud>. (dernier accès le 17 décembre 2018)

à 50 °C dans certaines zones de France et dépasser de 6 °C à près de 13 °C les records historiques³⁹.

Or les épisodes de canicules entraînent une **forte surmortalité** notamment chez les personnes les plus vulnérables⁴⁰. A titre d'illustration, les vagues de chaleur des étés 2003 et 2018 ont provoqué respectivement 15 000⁴¹ et 1 500 décès supplémentaires⁴².

En deuxième lieu, la population française est déjà exposée à une **augmentation des sécheresses**. Ainsi, d'après les recherches conduites par Météo-France⁴³ sur la base de l'historique de données pluviométriques en France depuis 1958, la « *tendance à l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des sécheresses (au sens de la surface affectée) est particulièrement nette depuis la fin des années 1980* ».

Par ailleurs, un autre projet de recherche coordonné par Météo-France conclut : « *De manière générale, les résultats de ces simulations mettent en évidence une augmentation continue des sécheresses du sol en moyenne annuelle sur le territoire métropolitain au cours du XXI^e siècle. En fin de siècle, les projections réalisées à partir des trois scénarios s'accordent globalement sur un niveau moyen annuel d'humidité des sols correspondant au niveau extrêmement sec de la période de référence 1961-1990.* »⁴⁴

La sécheresse du sol affecte directement les forêts et les cultures notamment céréalières et par suite la sécurité alimentaire de la population. Les sécheresses et les fortes chaleurs réduisent les rendements agricoles. D'après le Postdam Institute for Climate Impacts Research⁴⁵, chaque jour qu'une culture de maïs ou de soja est soumise à une température supérieure à 30 °C, son rendement diminue de 6 % environ.

En troisième lieu, la population française est également exposée à une **augmentation des feux de forêts**. Ainsi, d'après Météo-France⁴⁶ « *En asséchant la végétation, le changement climatique entraîne une augmentation du danger météorologique de feux de forêts. Les chercheurs de Météo-France ont étudié l'évolution de cet aléa au cours du siècle passé et pour les prochaines décennies : il augmente depuis les années 1960 et devrait encore augmenter au cours du XXI^e siècle.* »

³⁹ LE HIR, P., « La France pourrait connaître des pics de chaleur à 50 °C à la fin du siècle », Le Monde, 21 juillet 2017. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/climat/article/2017/07/21/la-france-pourrait-connaître-des-pics-de-chaleur-de-plus-de-50-c-a-la-fin-du-siècle_5163558_1652612.html. (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁴⁰ En ce sens, CALMET, C., PASCAL, M., UNG, A. et WAGNER, V., « Evolution des vagues de chaleur et de la mortalité associée en France, 2004-2014 », Santé publique France, 2 janvier 2018. Disponible sur : http://invs.santepubliquefrance.fr/beh/2018/16-17/pdf/2018_16-17_1.pdf

⁴¹ DROUET, E., « Changement climatique : quels effets sur notre santé ? », Encyclopédie de l'Environnement, 2018. Disponible sur : <http://www.encyclopedie-environnement.org/sante/changement-climatique-effets-sante-de-lhomme/#> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁴² En ce sens, Communiqué de presse du ministère des Solidarités et de la santé, 21 septembre 2018. Disponible sur : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/180921_-_cp_-_bilan_canicule.pdf

⁴³ « Changement climatique et sécheresses », Météo-France. Disponible sur : <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-secheresses> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ « Consistent negative response of US crops to high temperatures in observations and crop models », Nature, 19 janvier 2017. Disponible sur : <https://www.nature.com/articles/ncomms13931> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁴⁶ « Changement climatique et feux de forêts », Météo-France. Disponible sur : <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-feux-de-forets> (dernier accès le 17 décembre 2018)

Plus précisément, Météo-France a réalisé des recherches sur l'impact du changement climatique sur l'indice forêt météo (IFM), qui permet d'estimer le danger météorologique de feux de forêts en tenant compte de la probabilité de leur éclosion et de leur potentiel de propagation. Or d'après Météo-France :

« Les simulations montrent une augmentation constante de la fréquence des jours présentant un danger météorologique de feux de forêts, ainsi qu'un allongement de la saison propice aux incendies (elle débuterait plus tôt au printemps pour se terminer plus tardivement en automne). L'extension des territoires exposés à ce danger devrait également progresser vers le nord de la France. »

En quatrième lieu, la population française de la **région méditerranéenne** souffre d'une aggravation des épisodes de **précipitations extrêmes**. En effet, les recherches de Météo-France⁴⁷ constatent une intensification de 22 % des fortes précipitations dans les régions méditerranéennes entre 1961 et 2015 ainsi qu'une augmentation de la fréquence des épisodes méditerranéens les plus forts, en particulier ceux dépassant le seuil de 200 mm en 24 h.

Selon une autre étude⁴⁸, cette tendance devrait s'aggraver : *« Dans le sud de la France - notamment dans le bassin du Rhône -, le nord de l'Italie, le nord de la Grèce et sur les côtes adriatiques, l'augmentation de volume de ces pluies intenses pourrait dépasser 20 % à l'horizon 2100 »*⁴⁹.

En cinquième lieu, la population française des **territoires d'outre-mer** est exposée à une aggravation de **l'intensité des ouragans**⁵⁰.

En effet, si l'état actuel des connaissances ne permet pas d'affirmer que les tempêtes seront sensiblement plus nombreuses ou violentes en France métropolitaine au cours du XXI^e siècle⁵¹, la situation pourrait être différente pour l'intensité des ouragans dans les territoires d'outre-mer. Ceux-ci devraient devenir plus intenses, et leurs effets plus graves (notamment compte tenu de l'érosion côtière et de la vulnérabilité des écosystèmes côtiers) sous l'effet du changement climatique.

À titre d'illustration, de nombreux experts font le lien entre l'augmentation de la température de l'océan du fait du changement climatique⁵² et la violence inédite de l'ouragan Irma de

⁴⁷ « Changement climatique et épisodes méditerranéens », Météo-France. Disponible sur : <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-episodes-mediterraneens> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁴⁸ « Vers une intensification des pluies extrêmes dans le sud de l'Europe », Institut de recherche pour le développement, 8 octobre 2018. Disponible sur : <http://www.ird.fr/toute-l-actualite/actualites-scientifiques/vers-une-intensification-des-pluies-extremes-dans-le-sud-de-l-europe> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁴⁹ COLIN, J., DUBUISSON, B., PLANTON, S., SOMOT, S., SOUBEYROUX, M., THAO, S., RIBES, A. et VAUTARD, R., « Observed increase in extreme daily rainfall in the French Mediterranean », *Climate dynamics*, 13 avril 2018. Résumé de l'étude disponible sur : <https://link.springer.com/article/10.1007/s00382-018-4179-2> (dernier accès le 17 décembre 2018)

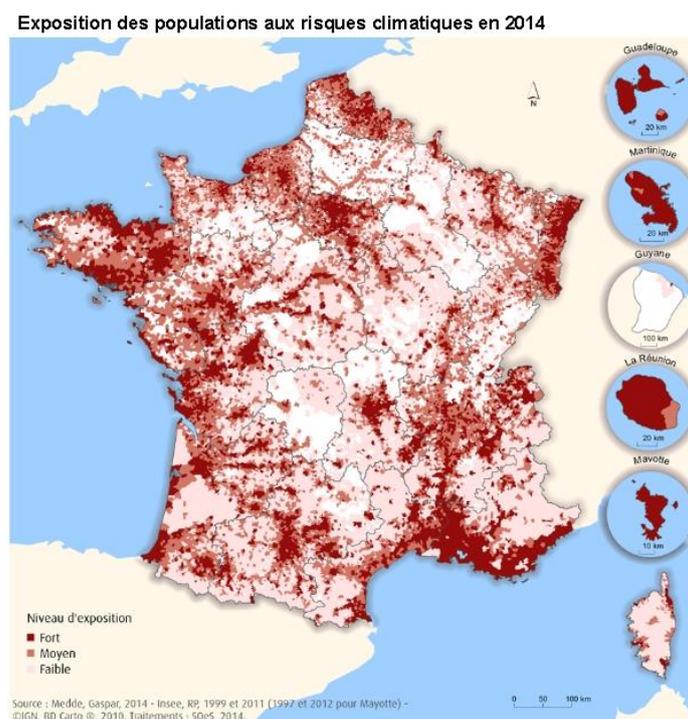
⁵⁰ FOUCART, S., « Ouragans : des phénomènes aggravés par le réchauffement climatique », *Le Monde*, 17 septembre 2018 : Disponible sur : https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/09/17/ouragans-typhons-des-phenomenes-aggraves-par-le-rechauffement-climatique_5356170_3244.html (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁵¹ « Changement climatique et tempêtes », Météo-France. Disponible sur : <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/impacts-du-changement-climatique-sur-les-phenomenes-hydrometeorologiques/changement-climatique-et-tempetes> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁵² Voir par exemple « Ouragan Irma : un pur produit du réchauffement climatique », *France Inter*, 7 septembre 2017. Disponible sur : <https://www.franceinter.fr/monde/irma-pur-produit-du-rechauffement-climatique> (dernier accès le 17 décembre 2018)

septembre 2017 qui, avec des rafales de vent de plus de 350 km/h et des pluies torrentielles, a dévasté les îles de Barbuda, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Ainsi, au global, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie estimait en 2014 que 74 % des communes françaises sont exposées à au moins un aléa naturel susceptible d'être aggravé par le changement climatique (inondations, feux de forêt, tempêtes et cyclones, avalanches, mouvements de terrain)⁵³, comme l'illustre la carte ci-dessous.



À l'échelle régionale, les régions les plus concernées sont les territoires ultramarins avec une exposition forte pour plus de 90 % de leurs communes : Mayotte (100 %), Guadeloupe (97 %), Martinique (94 %) et Réunion (92 %) dès lors que la situation insulaire en zone tropicale entraîne une très forte exposition aux aléas d'origine météorologique (cyclones et tempêtes). Pour la métropole, les régions les plus exposées sont l'Alsace (50 %) et Provence – Alpes – Côte d'Azur (43 %).

Dans le même temps, au niveau mondial, il est important de rappeler que le nombre de personnes déplacées du fait des conséquences du changement climatique ne cesse d'augmenter, et devrait atteindre 143 millions de personnes d'ici 2050 dans les trois régions les plus vulnérables de la planète⁵⁴. A ce titre, la France s'est d'ailleurs engagée à porter sa contribution

⁵³ « Les impacts potentiels du changement climatique à l'horizon 2050 en France », ministère de la Transition écologique et solidaire, mis à jour le 2 décembre 2015. Disponible sur : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/essentiel/ar/2533/0/impacts-potentiels-changement-climatique-lhorizon-2050.html> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁵⁴ « Les migrants climatiques : visages humains d'un dérèglement planétaire », Banque mondiale, 19 mars 2018. Disponible sur : <https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2018/03/19/meet-the-human-faces-of-climate-migration> (dernier accès le 17 décembre 2018)

au Fonds vert pour le climat en faveur des pays en développement, créé en 2010 par les parties prenantes à la **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques** (CCNUCC), de 400 millions d'euros à 1 milliard d'euros d'ici 2020⁵⁵ en faveur de l'adaptation et des pertes et préjudices liés au changement climatique.

(ii) Exposition de la population française à des pathologies nouvelles et/ou aggravées

Les pathologies allergiques et respiratoires sont aggravées par le changement climatique qui favorise la production et la dispersion du pollen et aggrave la pollution atmosphérique (particules, dioxyde d'azote, ozone...)⁵⁶.

Tout d'abord, en France la pollution atmosphérique – laquelle est aggravée par les émissions de GES – est d'ores et déjà à l'origine de 48 000 décès prématurés par an. Plus généralement, de nombreuses études internationales révèlent une augmentation de la mortalité, des hospitalisations ou des passages aux urgences pour **causes respiratoires et cardio-vasculaires en lien avec une augmentation de la pollution atmosphérique**. Quant aux études menées sur les effets chroniques liés à une exposition à long terme à la pollution atmosphérique, elles montrent une augmentation du risque de développer un cancer du poumon ou une maladie cardio-pulmonaire (infarctus du myocarde, broncho-pneumopathie chronique obstructive, asthme...).

S'agissant des pathologies allergiques, elles sont en forte hausse en France. Ainsi, d'après les statistiques du gouvernement, les allergies respiratoires liées aux pollens allergisants touchent **30 % de la population adulte et 20 % des enfants**⁵⁷ contre moins de 4 % en 1968. En particulier, le changement climatique conduit à des floraisons et pollinisations précoces notamment pour les espèces qui pollinisent à la fin de l'hiver et au début du printemps comme le cyprès, le frêne et le bouleau. Par exemple, des études menées sur le bouleau⁵⁸, qui a un potentiel allergisant très élevé et libère de grandes quantités de pollens dans l'air, montrent que la quantité de pollen de bouleau a significativement augmenté entre 1989 et 2018 entraînant ainsi une augmentation des allergies.

De même, l'ambrosie, une plante invasive au pollen hautement allergisant, s'est déjà répandue en Bourgogne, en Auvergne et en région Rhône-Alpes et pourra, avec le changement climatique, s'établir dans des régions où le climat ne lui était auparavant pas favorable⁵⁹. En outre, du fait de l'élévation des températures, son pic de pollinisation a dorénavant lieu en août et en septembre, allongeant ainsi, pour toutes les personnes sensibles, la période des allergies jusqu'à l'automne.

⁵⁵« Le financement, un enjeu essentiel dans la lutte contre les dérèglements climatiques ». Disponible sur : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat/le-financement-un-enjeu-essentiel-dans-la-lutte-contre-les-dereglements/> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁵⁶« Allergies : Un dérèglement du système immunitaire de plus en plus fréquent », Inserm. Disponible sur : <https://www.inserm.fr/information-en-sante/dossiers-information/allergies> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁵⁷ Disponible sur : <https://www.gouvernement.fr/risques/pollution-de-l-air> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁵⁸ Impacts du réchauffement climatique Santé et Société, Indicateur de pollen de bouleau, ONERC, 19 janvier 2017. Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/impacts-du-changement-climatique-sante-et-societe> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁵⁹ Communiqué de Presse : Allergies : les concentrations en pollen d'ambrosie pourraient quadrupler en Europe d'ici 2050, CNRS, 25 mai 2015, d'après l'étude de HAMAOUÏ-LAGUEL, L., VAUTARD, R. et LIU, F. « Effects of climate change and seed dispersal on airborne ragweed pollen loads in Europe. »

Par ailleurs, le changement climatique **favorise considérablement l'expansion des insectes vecteurs d'agents infectieux**⁶⁰ et entraîne l'augmentation de la fréquence des morsures du fait de la température plus importante. Ces manifestations du changement climatique ont déjà un impact en France. Pour ne prendre que l'exemple du **moustique tigre**, cette espèce originaire d'Asie est désormais présente dans plus de 80 pays, dont la France, depuis 2004. Initialement présent en Corse et dans plusieurs départements du Sud-Est de la France, ce moustique s'est répandu vers le Nord jusqu'à arriver à Paris en 2015.

Les maladies transmises par les tiques se développent également dans toutes les régions, même en France métropolitaine, avec 27 000 cas par an en moyenne entre 2009 et 2011. La borréliose de Lyme a augmenté significativement en 2016 avec 84 cas déclarés pour 100 000 habitants, une conséquence de plusieurs hivers doux⁶¹. Cette tendance se confirme pour la France en 2018⁶².

*

En définitive, le changement climatique a des conséquences dramatiques qui s'aggravent d'année en année et présentent un danger croissant pour le territoire français et sa population.

⁶⁰ ZHANG, Y, HANSEN, A, BI P. « Climate change and vector-borne viral diseases » In *Viral infections and global change*. Singh SK ed John Wiley & sons Hoboken, New Jersey, 2014.

⁶¹ FOURNIER, L. et al, *Épidémiologie de la borréliose de Lyme en médecine générale, France métropolitaine, 2009-2016*.

⁶² Bulletin épidémiologie hebdomadaire, « Borréliose de Lyme et autres maladies transmises par les tiques », N° 19-20, juin 2018. Disponible sur : http://invs.santepubliquefrance.fr/beh/2018/19-20/pdf/2018_19-20.pdf

II - LA CARENCE FAUTIVE DE L'ETAT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

La France est partie prenante au consensus international reconnaissant la nécessité impérieuse de tout mettre en œuvre pour éviter une hausse des températures de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C afin que soient réduits sensiblement les risques et les effets des changements climatiques⁶³.

Les dangers du changement climatique sur l'environnement et la santé humaine étant ainsi aujourd'hui amplement connus et reconnus par l'Etat français, il lui appartient de lutter activement et effectivement pour en contenir l'ampleur au titre de ses obligations de protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité humaine (**A.1**). Cette exigence de lutte contre le changement climatique se manifeste également au travers d'objectifs et engagements fixés aux niveaux international, européen et national, notamment en matière de réduction de ses émissions de GES, auxquels l'Etat a accepté de s'assujettir et qu'il lui appartient de respecter (**A.2**).

Pourtant, force est de constater que l'Etat s'est abstenu de déployer des mesures concrètes et effectives pour lutter contre le changement climatique en France conduisant inéluctablement au non-respect de ses objectifs à court terme en matière de réduction des GES dont la traduction la plus criante est le retour à la hausse des émissions de la France depuis 2016 (**B**).

Ces carences constituent en outre une violation par l'Etat de son obligation générale de protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité de ses citoyens et des obligations spécifiques qui lui incombent au titre du droit national, du droit de l'Union européenne et du droit international en matière de lutte contre le changement climatique et engagent ainsi la responsabilité de l'Etat (**C**).

A) Les obligations pesant sur l'Etat en matière de lutte contre le changement climatique

1. L'obligation générale pesant sur l'Etat de lutter contre le changement climatique découlant de ses obligations de protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité humaine

L'Etat est soumis à une obligation de protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité humaine tant au titre d'exigences constitutionnelles (**1.1**) que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (**1.2**). Au-delà de ces obligations, il découle du consensus social, politique et normatif un véritable principe général du droit mettant à la charge de l'Etat une obligation de lutte contre le changement climatique (**1.3**).

1.1. Au titre de la Constitution

En droit interne, la Charte de l'environnement de 2004 pose plusieurs principes fondamentaux, tels que le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1^{er}), le devoir de prendre part à la protection et à l'amélioration de l'environnement (article 2),

⁶³ Article 2.1.a) de l'Accord de Paris.

le devoir de prévention (article 3), le principe pollueur-payeur (article 4), le principe de précaution (article 5) et la promotion du développement durable (article 6).

Le Conseil constitutionnel, comme le Conseil d'Etat, ont affirmé la valeur constitutionnelle de ces dispositions, comme de l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte, et considèrent qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs⁶⁴.

La jurisprudence a par ailleurs reconnu la valeur normative des articles 1^{er} et 2 de la Charte⁶⁵, ainsi que de ses articles 3⁶⁶, 4⁶⁷ et 5⁶⁸.

En particulier, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte des dispositions des articles 1 et 2 précités que « *chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* » et « *qu'il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation* »⁶⁹.

Autrement dit, la protection de l'environnement s'accompagne d'une obligation de vigilance environnementale qui s'impose aux pouvoirs publics et suppose qu'ils mettent en œuvre toutes les mesures appropriées pour garantir les atteintes à l'environnement et sauvegarder la vie des personnes.

Lorsqu'elle est méconnue, cette obligation peut fonder une action en responsabilité, dirigée contre l'Etat. En ce sens, la doctrine relève que « *la responsabilité des pollueurs, entreprises privées, pourrait se trouver engagée sur [le] fondement [du manquement à l'obligation de vigilance]. Mais cette obligation devrait également peser sur [...] l'Etat, en ce qu'il n'a pas pris les mesures adéquates pour éviter ou du moins limiter les conséquences désastreuses du changement climatique* »⁷⁰.

De même, les dispositions de l'article 3 de la Charte de l'environnement, qui constitutionnalisent le devoir de prévention, imposent au législateur et, dans le cadre défini par la loi, au pouvoir réglementaire, ainsi qu'aux autres autorités administratives, de définir les conditions de mise en œuvre de ce devoir et d'en garantir l'application, en vue de prévenir les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences⁷¹.

Ainsi, tel que le relève la doctrine, « *il appartient [aux personnes publiques] non seulement d'adopter une réglementation imposant la prévention, mais également de respecter le principe dans toutes leurs activités. Leur devoir d'action doit en être renforcé, et passe par toutes sortes*

⁶⁴ En ce sens, Cons. const., 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, déc. n° 2008-564 DC ; Cons. const. 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, déc. n° 2009-599 DC ; CE, Ass., 3 octobre 2009, Commune d'Annecy, req. n° 297931, Lebon p. 322

⁶⁵ En ce sens, Cons. const., 8 avril 2011, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, déc. n° 2011-116 QPC.

⁶⁶ En ce sens, CE, Ass., 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, req. n° 344522, Lebon.

⁶⁷ En ce sens, Cons. Const., 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, déc. n° 2009-599 DC

⁶⁸ En ce sens, CE, 19 juillet 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul, req. n° 328687, Lebon p. 333.

⁶⁹ Cons. const., 8 avril 2011, M. Michel Z. et autre [Troubles du voisinage et environnement], déc. n° 2011-116 QPC, cons. 5.

⁷⁰ LAFFORGUE F., « L'établissement des responsabilités en matière de santé-environnementale devant le juge français et son potentiel pour le contentieux climatique », in COURNIL C. et VARISON L. (dir.), *Les procès climatiques entre le national et l'international*, éd. PEDONE, 2018, p. 234.

⁷¹ En ce sens, CE, 24 juillet 2009, Comité de recherche et d'information indépendantes sur le génie génétique (CRII-GEN), req. n° 305314, Lebon p. 294 ; CE, Ass., 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, req. n° 344522, Lebon.

de modalités : des techniques de planification [...] à la délivrance d'autorisations, en passant par les outils financiers et fiscaux ou encore les mécanismes de responsabilité »⁷². À défaut, la responsabilité de l'Etat peut être engagée.

Enfin, s'agissant du principe de précaution, le juge retient, de façon comparable, que les dispositions de l'article 5 précité s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives, dans leurs domaines de compétence respectifs⁷³.

Or, tel qu'il est jugé par le Tribunal de première instance de l'Union européenne, « *le principe de précaution [...] impose aux autorités concernées de prendre, dans le cadre précis de l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par la réglementation pertinente, des mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels pour la santé publique, la sécurité et l'environnement, en faisant prévaloir les exigences liées à la protection de ces intérêts sur les intérêts économiques* »⁷⁴.

Concrètement, s'il ne s'agit pas « *d'interdire toutes les activités pour lesquelles on n'aurait pas la certitude absolue qu'elles ne présentent aucun risque* », le principe de précaution, tel que garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement, suppose néanmoins « *d'imposer, dès lors que l'on n'a pas de certitude, une démarche de prudence, par l'adoption de mesures adéquates mais proportionnées au risque* ». Partant, ce principe impose notamment « *que le législateur prenne les mesures positives qui sont expressément prévues [par l'article 5 précité]* », afin d'« *organiser les conditions propres à rendre possible le respect du principe et sa mise en œuvre par les autorités publiques* »⁷⁵.

En définitive, les dispositions de la Charte de l'environnement contribuent à fixer le cadre général de l'intervention des pouvoirs publics en matière environnementale.

Elles mettent à la charge de l'Etat des obligations positives, et supposent que les autorités publiques adoptent des mesures effectives, proportionnelles et contraignantes, en vue de prévenir la réalisation des risques les plus graves et d'éviter que le changement climatique ne cause de dommages significatifs à l'environnement et à la santé humaine.

A cet égard, on ajoutera que le Conseil d'Etat a, dans plusieurs affaires emblématiques en matière de santé publique, reconnu la carence de l'Etat à mettre en place un appareil réglementaire adapté pour prévenir la réalisation de risques connus et caractérisés, liés, par exemple, à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante⁷⁶, à la transfusion de produits sanguins⁷⁷ ou à l'utilisation de certains médicaments⁷⁸.

Au regard des règles et principes ci-dessus rappelés, une solution similaire devrait trouver à s'appliquer en matière environnementale.

⁷² CAUDAL, S., « Le devoir de prévention : une exigence fondamentale fortement dépendante du législateur », *Environnement*, n° 4, 2005, comm. 31

⁷³ En ce sens, CE, 19 juillet 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul, req. n° 328687, Lebon p. 333

⁷⁴ TPIUE, 16 septembre 2013, Animal Trading Company (ATC) BV et autres c. Commission européenne, aff. T-333/10, § 98.

⁷⁵ LASCOMBE, M., *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, Dalloz, 2018, 8ème éd., comm. sous l'article 5 de la Charte de l'environnement.

⁷⁶ En ce sens, CE, 3 mars 2004, Ministre de l'emploi et de la solidarité c. Consorts Botella, req. n° 241151, Lebon p. 125

⁷⁷ En ce sens, CE, Ass. 9 avril 1993, M. D., req. n° 138653, Lebon p. 110

⁷⁸ En ce sens, à propos du Mediator : CE, 9 novembre 2016, Mme B., req. n° 393902, mentionné dans les tables du recueil Lebon

1.2. Au titre de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Une telle approche du rôle de l'Etat s'impose également au regard des stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

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

Ainsi, elle retient que le droit à la vie, garanti par l'article 2§1 de la Convention, astreint les Etats à « *prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de [leur] juridiction* »⁷⁹, et considère que cette obligation vaut pour l'ensemble des risques susceptibles de porter atteinte à la vie, y compris les risques environnementaux⁸⁰, ainsi que pour « *toute activité, publique ou non, susceptible de mettre en jeu le droit à la vie* »⁸¹.

En outre, si « *toute menace présumée contre la vie n'oblige pas les autorités, au regard de la Convention, à prendre des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation* », il en va différemment lorsqu'elles « *savaient ou auraient dû savoir [...] qu'un ou plusieurs individus étaient menacés de manière réelle et immédiate dans leur vie [...], et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures qui, d'un point de vue raisonnable, auraient sans doute pallié ce risque* »⁸².

Autrement posé, les pouvoirs publics sont, en application de l'article 2 de la Convention, tenus de prendre toutes les mesures qui peuvent être raisonnablement exigées pour prévenir la réalisation d'une menace réelle et directe pour la vie, dont ils ont ou devraient avoir connaissance, y compris lorsque sont en cause des menaces liées à la réalisation de risques environnementaux, provoqués par le changement climatique.

De même, la Cour européenne des droits de l'homme juge que **les Etats ont l'obligation positive de prendre toutes les mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits** que les individus puisent dans l'article 8§1 de la Convention. Or, cette obligation **doit notamment trouver à s'appliquer lorsque sont en cause des atteintes à l'environnement**, dès lors que « *des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée* »⁸³.

En ce sens, la Cour de Strasbourg considère que :

« 87. L'article 8 peut donc trouver à s'appliquer dans les affaires d'environnement, que la pollution soit directement causée par l'Etat ou que la responsabilité de ce

⁷⁹ Cour EDH, 9 juin 1998, L.C.B. c. Royaume-Uni, aff. n° 23413/94, § 36

⁸⁰ En ce sens : Cour EDH, 30 novembre 2004, Öneriyıldız c. Turquie, aff. n° 48939/99, § 89 et suiv.

⁸¹ Cour EDH, 20 mars 2008, Boudaïeva c. Russie, aff. n° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02

⁸² Cour EDH, 28 octobre 1998 ; Osman c. Royaume-Uni, aff. n° 23452/94, § 115 et suiv.

⁸³ Cour EDH, 9 décembre 1994, López Ostra c. Espagne, aff. n° 16798/90, § 51

dernier découle de l'absence d'une réglementation adéquate de l'activité du secteur privé. Si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas d'astreindre l'Etat à s'abstenir de pareilles ingérences : à cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale (arrêt Airey c. Irlande du 9 octobre 1979, série A no 32, p. 17, § 32). Que l'on aborde l'affaire sous l'angle d'une obligation positive à la charge de l'Etat qui consisterait à adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits que les requérants puisent dans le paragraphe 1 de l'article 8, ou sous celui d'une ingérence d'une autorité publique à justifier sous l'angle du paragraphe 2, les principes applicables sont assez voisins.

88. L'obligation positive de prendre toutes les mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits que les requérants puisent dans le paragraphe 1 de l'article 8 implique, avant tout, pour les Etats, le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant à une prévention efficace des dommages à l'environnement et à la santé humaine (Budayeva c. Russie, n^{os} 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, §§ 129-132, 20 mars 2008). [...] Enfin, les individus concernés doivent aussi pouvoir former un recours contre toute décision, tout acte ou toute omission devant les tribunaux s'ils considèrent que leurs intérêts ou leurs observations n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel (voir, Hatton, précité, § 128, et Taşkın, précité, §§ 118-119) »⁸⁴.

En définitive, le droit européen comme le droit interne imposent aux autorités publiques d'adopter les mesures nécessaires et adéquates pour protéger les droits des individus et garantir la protection de l'environnement et de la santé humaine.

Le respect de cette obligation suppose, notamment, la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire contraignant ainsi que des mesures effectives, permettant de prévenir efficacement la réalisation des risques d'atteintes à l'environnement et à la santé humaine.

1.3. Au titre d'un principe général du droit portant obligation de lutte contre le changement climatique

En outre, ces obligations découlant de la Constitution et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'articulent avec un consensus social, politique et normatif, exprimé par de nombreux textes de droit interne, européen et international à tous les niveaux de la hiérarchie des normes⁸⁵, qui met à la charge de l'Etat une obligation générale de lutte contre le changement climatique.

En effet, si aucun principe général en matière climatique n'a encore été formellement dégagé, l'ensemble des normes récentes, le nombre d'engagements pris par la France, ainsi que la gravité et de l'urgence du défi climatique, témoignent de l'existence d'un consensus normatif (voire d'une conscience juridique) appelant à la reconnaissance d'une obligation générale de lutte contre le changement climatique.

⁸⁴ Cour EDH, 27 janvier 2009, Tătar c. Roumanie, aff. n° 67021/01, § 87-88.

⁸⁵ A titre d'exemple, outre les normes détaillées par le point 2 *infra*, on peut citer l'article L.229-1 du code de l'environnement, qui prévoit que « La lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues priorités nationales. »

En d'autres termes, il existe aujourd'hui un principe général du droit portant obligation contraignante pour l'Etat français de lutte contre le changement climatique, qui éclaire l'ensemble des autres normes.

2. Les obligations spécifiques pesant sur l'Etat en matière de lutte contre le changement climatique

Les obligations spécifiques de la France en matière de changement climatique sont nombreuses et découlent de normes et textes adoptés au niveau international, européen et national.

Au niveau international, dans le cadre de la **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques** (CCNUCC) de 1992 et ratifiée par la France en 1994, les Etats signataires ont pris l'engagement de « *Stabiliser, (...), les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.* ». Ils se sont ensuite engagés sur de premiers objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES dans le cadre du **Protocole de Kyoto**⁸⁶ de 1997 annexé à la CCNUCC.

Enfin, dans le cadre de l'**Accord de Paris** du 12 décembre 2015⁸⁷, ratifié par la France en 2016, les Etats signataires se sont accordés sur l'objectif de contenir : « *l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels (...), étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques* », chaque partie devant communiquer ses contributions déterminées au niveau national (« CDN ») à la riposte mondiale aux changements climatiques.

Les Etats se sont également engagés à renforcer leurs capacités spécifiques d'adaptation au changement climatique (article 2. b du même texte), en ce compris le soutien financier aux pays les plus vulnérables (article 6.6). Les Etats doivent en outre adopter une approche globale et intégrée de l'adaptation (article 6.8 et 7.1), dans un cadre de transparence renforcée de nature à permettre à l'ensemble des citoyens de comprendre et de contrôler les stratégies développées pour répondre à cet impératif fondamental d'adaptation au changement climatique.

Au niveau de l'Union européenne, à la suite de la communication de la Commission reconnaissant l'urgence d'intervenir pour circonscrire le changement climatique⁸⁸, le Conseil européen de mars 2007⁸⁹ a adopté les premiers objectifs chiffrés (dits « 3x20 », pour 20 % de réduction des émissions de GES, 20 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique et 20 % d'augmentation de l'efficacité énergétique). Ceux-ci ont été déclinés à partir de 2009 dans les instruments législatifs spécifiques du **Paquet Énergie Climat 2020**, en particulier la **décision n°406/2009/CE**⁹⁰ qui fixe des **objectifs nationaux de réduction des émissions de**

⁸⁶ Le Protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 février 2005.

⁸⁷ L'Accord de Paris est entré en vigueur le 4 novembre 2016.

⁸⁸ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions « Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà ». Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0002&from=EN> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁸⁹ Conclusions de la Présidence, Conseil de l'Union européenne, 2 mai 2007. Disponible sur : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7224-2007-REV-1/fr/pdf> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁹⁰ Décision no 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les Etats membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020. Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.140.01.0136.01.FRA&toc=OJ:L:2009:140:TOC (dernier accès le 17 décembre 2018). Cette décision a été par la suite été amendée par les décisions n°2013/162/UE et n°2013/634/UE.

GES à atteindre par les Etats membres en 2020, la **directive 2009/28/CE**⁹¹ relative à la **promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables**⁹² et la **directive sur la performance énergétique**⁹³. En outre, le règlement 2018/842 UE fixe les efforts de réduction des émissions de GES des Etats membres pour la période 2021-2030.

Au niveau national, les objectifs et obligations actuels de la France en matière de lutte contre le changement climatique ont principalement été introduits par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (loi « **Grenelle I** ») et la loi n°2015-992 du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour une croissance verte (« **LTECV** »). La LTECV met en place plusieurs outils de pilotage et planification pour favoriser la transition énergétique, en particulier la **stratégie nationale « bas carbone » (SNBC)** et la **programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**.

En application de la loi LTECV et de l'article L. 222-1A du Code de l'environnement, la **SNBC** a été adoptée le 18 novembre 2015 par décret⁹⁴ et détermine les mesures à mettre en œuvre pour permettre à la France d'atteindre ses objectifs nationaux de réduction des émissions de GES. Le décret du 18 novembre 2015 fixe des « budgets carbone » pour les périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028. Il s'agit de **plafonds d'émission nationaux** de GES à ne pas dépasser, déclinés dans la SNBC par grands domaines d'activité : transports, bâtiments résidentiels-tertiaires, industrie, agriculture, production d'énergie et déchets.

En complément de la SNBC, la **Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)** définit les priorités d'action des pouvoirs publics pour l'ensemble des énergies. La première PPE adoptée le 28 octobre 2016 par décret⁹⁵ couvre la période 2016-2018 avec des objectifs par filière énergétique et la période 2019-2023 avec des objectifs sous forme de fourchettes.

2.1. Les engagements et objectifs de la France en matière de réduction des émissions de GES

En matière de réduction globale des émissions de GES, la France est tenue, en application de la décision n° 406/2009/CE⁹⁶ et du règlement 2018/842 UE, de réduire ses émissions globales par rapport à 2005 de 14 % à horizon 2020 et de 37 % à horizon 2030.

En droit national, au titre de l'article 2 du décret n°2015-1491 sur la SNBC, la France est tenue de respecter des budgets carbone d'émissions annuelles moyennes de 442 MtCO_{2e} pour la période 2015-2018, 399 MtCO_{2e} pour 2019-2023 et 358 MtCO_{2e} pour 2024-2028.

Ces budgets carbones globaux sont déclinés par la SNBC⁹⁷ selon les objectifs suivants :

⁹¹ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex:32009L0028> (dernier accès le 17 décembre 2018)

⁹² Annexe I : Objectifs globaux des Etats membres concernant la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020, Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009

⁹³ Directive No 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE

⁹⁴ Décret n°2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.

⁹⁵ Décret n°2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

⁹⁶ Annexe II, Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 précitée.

⁹⁷ SNBC, ministère de la Transition écologique et solidaire, décembre 2015, p. 96. Disponible sur :

https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/SNBC_Strategie_Nationale_Bas_Carbone_France_2015.pdf

(en Mt CO2eq)	1990	2013	1 ^{er} budget carbone 2015-2018	2 ^{ème} budget carbone 2019-2023	3 ^{ème} budget carbone 2024-2028
Transport	121	136	127	110	96
Résidentiel-tertiaire	90	99	76	61	46
Industrie manufacturière	148	88	80	75	68
Industrie de l'énergie	78	57	55	55	55
Agriculture	98	92	86	83	80
Traitement des déchets	17	20	18	15	13
Total d'émissions annuelles moyennes	552	492	442	399	358

En outre, aux termes de l'article 10 de la loi Grenelle I, la France s'est fixé comme objectif de réduire les émissions de GES dans le domaine des transports de 20 % d'ici à 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990.

En complément, aux termes de l'article L. 100-4 du Code de l'énergie, la France doit réduire de 40 % ses émissions de GES par rapport à 1990 à horizon 2030 et diviser par quatre ses émissions à horizon 2050. L'ambition à 2050 devrait même être relevée pour refléter le nouvel objectif annoncé par la SNBC d'atteindre la neutralité carbone en 2050⁹⁸.

Enfin, il convient de préciser que la comptabilisation des émissions générales et sectorielles de GES doit être effectuée par la France conformément au cadre impératif posé notamment par le règlement (UE) 525/2013 du 21 mai 2013 et le règlement (UE) 666/2014 du 12 mars 2014.

2.2. Les objectifs et engagements de la France en matière d'énergies renouvelables

Le développement d'énergies renouvelables est un élément crucial pour permettre aux Etats et à l'Union européenne de réduire leurs émissions de GES et de limiter leur dépendance vis-à-vis des énergies fossiles (pétrole et gaz en particulier) et de l'énergie nucléaire.

C'est pourquoi la directive 2009/28/CE a fixé à la France l'objectif contraignant de porter à 23 % la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans sa consommation énergétique finale à l'horizon 2020⁹⁹ avec un objectif sectoriel de 10 % dans le secteur des transport¹⁰⁰.

En droit national, cet objectif a été introduit par la loi Grenelle I aux termes de laquelle la France « s'engage à porter la part des énergies renouvelables à au moins 23 % de sa consommation d'énergie finale d'ici à 2020 » (article 2). La LTECV a confirmé cet objectif et introduit un objectif de porter la part des énergies renouvelables à 32 % de la consommation énergétique finale d'ici 2030 (codifié à l'article L. 100-4 du code de l'énergie).

⁹⁸ Projet de SNBC, décembre 2018, p. 4 :

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Projet%20strategie%20nationale%20bas%20carbone.pdf>

⁹⁹ Article 1 de la directive 2009/28/CE précitée et annexe I : Objectifs globaux des États membres concernant la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020.

¹⁰⁰ Article 3 de la directive 2009/28/CE précitée.

La PPE confirme pour 2023 l'objectif d'une accélération significative du rythme de développement des énergies renouvelables, afin de positionner la France en capacité d'atteindre les objectifs de la loi pour 2030¹⁰¹.

2.3. Les objectifs et engagements de la France en matière d'efficacité énergétique

La directive 2012/27/UE¹⁰² a fixé un objectif de réduction de la consommation énergétique de 20 % par rapport aux projections pour l'année 2020. Pour la France, cela se traduit par le **double objectif** de réduire à l'horizon 2020 sa **consommation d'énergie finale à un niveau de 131,4 Mtep** et celle d'**énergie primaire à un niveau de 219,9 Mtep**¹⁰³. La directive 2012/27/UE comprend également plusieurs obligations en matière de rénovation des bâtiments à usage résidentiel et commercial.

Au niveau national, la loi Grenelle I prévoyait déjà l'objectif de devenir l'économie la plus efficiente en équivalent carbone de la Communauté européenne d'ici à 2020.

Par la suite, la LTECV a transposé les objectifs européens à horizon 2020 en droit français et les a complétés par :

- un objectif de réduction de la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012, en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030.
- un objectif de réduction de la consommation d'énergie primaire des énergies fossiles de 30% en 2030 par rapport à l'année de référence 2012.

L'article 2 du décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe en outre les objectifs annuels en matière de réduction de la consommation globale d'énergie par rapport à 2012 afin de contribuer à l'atteinte des objectifs européens et français (– 7 % en 2018 et de – 12,6 % en 2023) ainsi que des objectifs par source d'énergie, en particulier :

- pour le gaz naturel : – 8,4 % en 2018 et – 15,8 % en 2023 ;
- pour le pétrole : – 15,6 % en 2018 et – 23,4 % en 2023 ;
- pour le charbon : – 27,6 % en 2018 et – 37 % en 2023.

¹⁰¹ PPE : Synthèse. Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Synthèse.pdf> ; voir également : Décret n°2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

¹⁰² Directive No 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE

¹⁰³ Rapport de la France en application des articles 24.1 et 24.2 de la directive 2012/27/UE, pp. 9 et 106 ; source de ces objectifs à préciser voir p. 13. Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/PNAEE%202017.pdf>

B) Sur la violation par l'Etat de ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique

1. Le non-respect des engagements et objectifs spécifiques de la France en matière de lutte contre le changement climatique

Comme démontré ci-après, il est aujourd'hui avéré que la France ne respecte pas les engagements et objectifs mentionnés *supra*.

1.1. Le non-respect des engagements et objectifs de la France en matière de réduction des émissions de GES

S'agissant des émissions globales de GES, elles sont reparties à la hausse en France depuis 2016¹⁰⁴, ce constat constituant à lui seul la manifestation d'une carence indéniable de la France à ses engagements et obligations, notamment au regard de l'Accord de Paris¹⁰⁵.

La France a également dépassé les plafonds d'émissions de GES annuels fixés par la SNBC tant en 2016 qu'en 2017¹⁰⁶ et s'apprête ainsi à dépasser le budget carbone fixé par le décret n°2015-1491 pour l'ensemble de la période 2015-2018.

Le projet de SNBC révisée publié en décembre 2018 indique en effet que « *la France ne sera pas en mesure de respecter le premier budget-carbone 2015-2018* » et estime provisoirement ce dépassement à 72 Mt CO₂eq sur l'ensemble de la période 2015-2018¹⁰⁷. Le projet de SNBC révisée prend acte de ce dépassement en **relevant les budgets carbones jusqu'en 2023** tout en reportant une grande partie de l'effort sur les années à venir¹⁰⁸, alors même que la France affiche l'objectif à long d'atteindre la neutralité en gaz à effet de serre à horizon 2050.

Le non-respect des objectifs globaux se manifeste dans **quasiment tous les secteurs** :

- Dans le secteur des transports, l'objectif 2017 est **dépassé de 10,6 %**¹⁰⁹. Ainsi, le niveau des émissions dans ce secteur dépasse de + 12,4 % celui de 1990¹¹⁰ en contradiction manifeste avec l'objectif fixé par l'article 10 de la loi Grenelle I ;
- Dans le secteur des bâtiments, l'objectif 2017 est **dépassé de 22,7 %**¹¹¹ ;
- Dans le secteur agricole, l'objectif 2017 est **dépassé de 3,2 %**¹¹².

¹⁰⁵ À cet égard, on peut relever que la France se singularise en la matière avec des résultats en-deçà de la moyenne européenne. En ce sens : Rapport « Chiffres clés du climat » de 2018, Commissariat général au développement durable, p.33. Disponible sur : http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Datalab/2017/datalab-27-CC-climat-nov2017-b.pdf

¹⁰⁶ « Emissions globales de gaz à effet de serre (GES) en France », Observatoire climat-énergie, <https://www.observatoire-climat-energie.fr/climat/global/>

¹⁰⁷ Projet de SNBC de décembre 2018, p. 35. Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Projet%20strategie%20nationale%20bas%20carbone.pdf>

¹⁰⁸ Projet de SNBC de décembre 2018 précité, pp. 36 à 38.

¹⁰⁹ « Emissions globales de GES du secteur transports en France », Observatoire climat-énergie. Disponible sur : <https://www.observatoire-climat-energie.fr/climat/transport/> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹¹⁰ « Suivi de la Stratégie Nationale Bas-Carbone », 2 janvier 2018. Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/suivi-strategie-nationale-bas-carbone> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹¹¹ « Emissions globales de GES du secteur bâtiments en France ». Disponible sur : <https://www.observatoire-climat-energie.fr/climat/batiments/> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹¹² « Emissions globales de GES du secteur agriculture en France ». Disponible sur : <https://www.observatoire-climat-energie.fr/climat/agriculture/> (dernier accès le 17 décembre 2018)

Du fait de ces mauvaises performances (globales et sectorielles), et alors qu'aucun scénario ne prévoit d'amélioration significative au regard de la carence criante et avérée de la France, celle-ci n'atteindra pas plus demain ses objectifs de réduction de ses émissions GES à long terme.

Cette carence est d'autant plus préoccupante que les émissions GES sont comptabilisées par la France après exclusion de certains secteurs et en violation de son obligation de réaliser un inventaire et un bilan transparents et fiables. Il est important de rappeler que cette comptabilisation est pourtant réalisée par l'État sur la base d'une méthode très favorable puisqu'elle ne prend pas en compte les émissions de GES « importées », c'est-à-dire liées à la fabrication de produits importés, qui ont augmenté de 93 % depuis 1995.

1.2. Le non-respect par la France de ses engagements et objectifs en matière d'énergies renouvelables

D'après le rapport du Commissariat général au développement durable (CGDD) sur les énergies renouvelables en France en 2017¹¹³ la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en France s'élevait à 16,3 % en 2017¹¹⁴ soit bien en-deçà des 19,5 % prévus par la trajectoire annuelle entre 2005 et 2020 en application du plan national d'action en faveur des énergies renouvelables (PNA EnR) remis à la Commission européenne en 2010¹¹⁵.

Le rapport indique ainsi « *Le plan national d'action en faveur des énergies renouvelables (PNA EnR) de 2010 a établi des trajectoires à suivre pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la directive 2009/28/CE. En particulier, il prévoit un objectif de consommation finale brute d'énergies renouvelables à 30,7 Mtep en 2017 (tableau 2). Avec 25,5 Mtep réalisés, celle-ci s'établit à un niveau de 17 % inférieur à la cible.* »¹¹⁶.

L'Etat français manque donc à l'obligation de résultat prévue par la directive 2009/28/CE, qui lui impose d'atteindre un développement de l'énergie renouvelable au moins égal à celui prévu dans la trajectoire indicative. Il manque également à l'obligation de moyens de mise en œuvre de mesures efficaces et appropriées pour atteindre ces objectifs.

Ce retard pris par la France en matière d'énergies renouvelables est singulier au sein de l'Union européenne. En effet, comme le relève Eurostat « *Par rapport à la moyenne de 2015-16 de la trajectoire indicative établie dans la directive sur les énergies renouvelables, on note que la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'ancienne République yougoslave de Macédoine se trouvaient en dessous des valeurs de la deuxième trajectoire indicative, tandis que tous les autres pays se trouvaient au-dessus.* »¹¹⁷.

¹¹³ Rapport du Commissariat Général au développement durable (CGDD) sur les énergies renouvelables en France en 2017, octobre 2018, p. 1. Disponible sur :

http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Datalab_essentiel/2018/datalab-essentiel-155-enr-france-2017-octobre2018.pdf.

¹¹⁴ *Ibid*, tableau 1.

¹¹⁵ National action plan for the promotion of renewable energies 2009-2020, p. 12. Disponible sur : <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/national-action-plans> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹¹⁶ *Ibid*, p. 2

¹¹⁷ « Statistiques sur les énergies renouvelables », Eurostat, données extraites en janvier 2018. Disponible sur : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics/fr (dernier accès le 17 décembre 2018)

D'ores et déjà, le non-respect inéluctable par la France de ses objectifs à horizon 2020 en matière d'énergies renouvelables caractérise une violation de la directive 2009/28/CE et de l'article 2 de la loi Grenelle I.

1.3. Le non-respect par la France de ses engagements et objectifs en matière d'efficacité énergétique

En matière d'efficacité énergétique, la France ne respecte ni les objectifs 2017 de la PPE¹¹⁸ ni sa trajectoire pour respecter les objectifs de 2020 au titre de la directive 2012/27/UE.

En effet, Eurostat a relevé une consommation finale d'énergie française à hauteur de 147,1 Mtep en 2017¹¹⁹, ce qui est supérieur à la trajectoire de 139,9 Mtep prévue en application de la directive et ne permettra pas d'atteindre l'objectif 2020 de 131,4 Mtep. L'État reconnaît d'ailleurs que cet objectif ne sera atteint que vers 2026 et prévoit un objectif revu pour 2020 à 138,4 Mtep¹²⁰.

Le Ministère avait déjà reconnu que l'objectif de 2020 ne serait pas respecté : « *L'objectif pour 2020 est néanmoins très ambitieux et ne pourra être atteint que grâce à une montée en puissance très rapide des mesures engagées ou nouvelles.* »¹²¹.

Quant aux objectifs de 2023 déclinés dans la PPE, un rapport de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) publié au mois d'octobre 2018 indique :

« Afin d'atteindre l'objectif 2023 de la PPE et se placer sur une trajectoire d'atteinte de l'objectif 2030, il faudrait multiplier par 4 le rythme annuel d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les secteurs finaux.

Le décrochage récent est encore plus important en ce qui concerne l'évolution de la consommation d'énergies primaires fossiles. En effet, après avoir atteint son niveau le plus bas en 2014, celle-ci a augmenté de 6 % chaque année pour atteindre 120 Mtep en 2017. La baisse observée entre 2012 et 2017 (-0,8 % par an) reste environ 3 fois inférieure au rythme requis pour atteindre les objectifs 2023 et 2030 (-30 % par rapport à 2012). »¹²²

Le non-respect de ces objectifs se manifeste dans tous les secteurs, et notamment :

¹¹⁸ En ce sens, Consommation finale d'énergie hors sources internationales, Observatoire climat-énergie. Disponible sur : <https://www.observatoire-climat-energie.fr/energie/consommation-denergie/> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹¹⁹ Rapport 2017 de la France en application des articles 24.1 et 24.2 de la Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique. Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/PNAEE%202017.pdf>

¹²⁰ « La France pourrait manquer ses objectifs climat », Le Figaro avec AFP, 20 juillet 2018. Disponible sur : <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2018/07/20/97002-20180720FILWWW00116-la-france-pourrait-manquer-ses-objectifs-climat.php> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹²¹ Action de la France pour l'efficacité énergétique, ministère de la Transition écologique et solidaire, 31 janvier 2018. Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/action-france-lefficacite-energetique> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹²² RUDINER, A. et al. (2018). Évaluation de l'Etat d'avancement de la transition bas-carbone en France. Iddri, Étude N°12/18d'octobre 2018 p. 6. Disponible sur : <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201810-ST12118FR-bilan%20transition.pdf>

- dans le secteur tertiaire, entre 2012 et 2016, une baisse de consommation de 2 % seulement a été enregistrée, soit à ce rythme, une diminution de 6 % en 2023 au lieu des 18 % programmés¹²³ ;
- dans le secteur des transports, la consommation finale énergétique continue d'augmenter, de plus de 1,3 % en 2015, en totale contradiction avec les obligations de l'Etat¹²⁴.

Le non-respect par la France de ses objectifs à court terme en matière d'efficacité énergétique caractérise ainsi une violation de la directive 2012/27/UE.

*

Ainsi, malgré de nombreuses annonces et objectifs, l'état des lieux dressé ci-dessus est particulièrement préoccupant : la France ne respecte quasiment aucun de ses objectifs et engagements en se contentant de repousser l'effort sur les années à venir.

La carence fautive de l'Etat est donc caractérisée au regard de ses engagements et objectifs contraignants et spécifiques de lutte contre le changement climatique. Cette carence est d'autant plus patente que l'Etat reconnaît et admet lui-même, non seulement **ne pas pouvoir atteindre ses objectifs futurs, pour les échéances de 2020 ou de 2050**, mais également **ne pas avoir respecté ses objectifs annuels**, qui constituent tout autant des obligations de résultats.

2. La violation par l'Etat de son obligation générale de lutte contre le changement climatique

Pour respecter les objectifs que l'Etat a lui-même assignés à la France, il est impératif que des actions concrètes et effectives à court, moyen et long termes soient adoptées dans le cadre d'une approche transversale et cohérente irriguant l'ensemble des secteurs et des actions de l'Etat.

L'Etat a une responsabilité particulière dans cet exercice, dès lors qu'il dispose de nombreux leviers d'actions tels que les investissements publics, les arbitrages budgétaires et la fiscalité, l'adoption de réglementations et normes contraignantes ou incitatives pour orienter les investissements et les actions des acteurs privés, l'information et la sensibilisation du public et les mesures d'accompagnement des populations les plus affectées.

Or, en dépit des risques connus d'atteinte à l'environnement, à la santé et la sécurité humaine induits par le changement climatique, et malgré ses nombreux engagements en matière de lutte contre le changement climatique, l'Etat s'est abstenu de mettre en œuvre des mesures effectives d'atténuation du changement climatique lui permettant de respecter ses objectifs et engagements **(2.1)** ainsi que des mesures d'adaptation au changement climatique **(2.2)**.

¹²³ CHARRU, M. et DUVAL, G., « Comment accélérer la transition énergétique ? Avis du Conseil économique, social et environnemental », 28 février 2018, Disponible sur : https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_04_loi_transition_energetique.pdf

¹²⁴ Rapport 2017 de la France en application des articles 24.1 et 24.2 de la Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique. Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/PNAEE%202017.pdf>

2.1. La carence de l'Etat à mettre en œuvre des moyens permettant d'atteindre ses objectifs en matière de lutte contre le changement climatique

Alors que la communauté internationale a été largement alertée par les scientifiques sur les dangers du changement climatique dès les années 1970, la France ne s'est dotée d'une politique en matière de lutte contre le changement climatique que très tardivement avec son premier programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC) en juillet 2000¹²⁵. Ce programme se limitait par ailleurs à présenter des mesures orientées vers l'énergie et son bilan a rapidement été jugé insuffisant¹²⁶.

Ce n'est en outre qu'en 2015, dans le cadre de la LTECV, que l'Etat français s'est doté de véritables outils de pilotage et d'orientations politiques identifiant les moyens à déployer pour atteindre ses objectifs.

Or, en dépit de ces multiples objectifs et engagements, l'Etat n'a déployé aucune stratégie cohérente pour les atteindre. Les écarts entre les objectifs et mesures annoncés et les moyens réellement déployés sont patents tant en termes de montants d'investissements globaux **(i)** que de mesures spécifiques **(ii)** traduisant ainsi une incohérence manifeste dans la conduite des politiques publiques.

(i) Des investissements en décalage manifeste avec les besoins identifiés

Les investissements publics et privés dans la transition vers une économie moins émettrice de GES constituent un levier d'action puissant et indispensable pour permettre à l'État d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés en matière de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique.

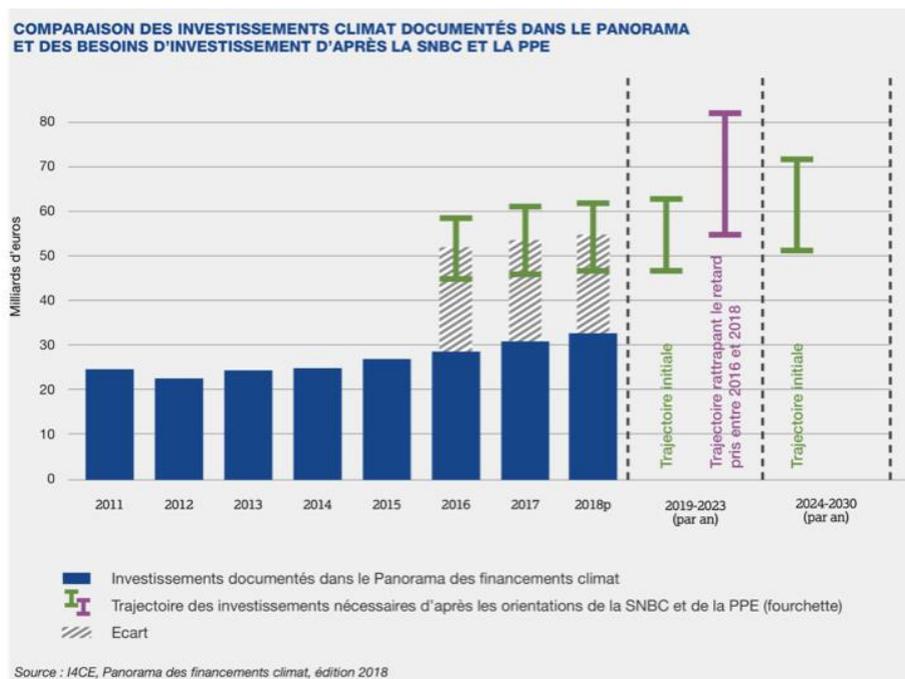
Or, il est aujourd'hui avéré que les **investissements favorables au climat sont gravement insuffisants**. En effet, l'Institute for Climate Economics (I4CE), un institut de recherche mandaté par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le ministère de la Transition écologique et solidaire pour analyser les dépenses d'investissement en faveur du climat en France, conclut dans un rapport de 2018 : « *Pour atteindre la trajectoire des objectifs nationaux en matière de climat, il manque encore 10 à 30 milliards d'euros d'investissements annuels* »¹²⁷. Ce retard annuel conduit à un retard cumulé qu'il devient de plus en plus difficile à rattraper : « *le retard pris entre 2016 et 2018 représente des investissements manqués à hauteur de 40 à 90 milliards d'euros. Pour rattraper ce retard entre 2019 et 2023 et couvrir les besoins initiaux, il faudrait investir entre 55 et 85 milliards d'euros par an.* »¹²⁸.

¹²⁵ En ce sens, BRESSOL, E. Les enjeux de l'après-Kyoto ; Les avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental, Les Éditions des Journaux officiels, avril 2006.

¹²⁶ Cf. Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite loi POPE) fixant l'objectif de diminuer de 3 % par an en moyenne les émissions de GES de la France et de 4 à 5 fois à horizon 2050 ; Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite Loi de Grenelle I) transposant en droit français les objectifs du Paquet européen Climat-Energie consistant à réduire à l'horizon 2020 de 20% les émissions de GES par rapport à 1990 et la consommation énergétique par rapport à une consommation tendancielle et de porter à 23% la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation énergétique finale. Puis loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (loi LTECV) du 17 août 2015 revoyant les objectifs de la France et fixant des objectifs pour 2030.

¹²⁷ En ce sens, « Panorama des financements climat, Edition 2018 », Institute for Climate Economics (I4CE), p. 1. Disponible sur : <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2018/11/I4CE-Panorama-des-financements-climat-résumé-2018-FR.pdf>

¹²⁸ *Ibid.*, page 2.



Ce déficit d'investissement est en grande partie lié à l'**absence de stratégie claire et volontariste** de l'Etat français pour mobiliser les financements publics et privés dans le sens de la transition, comme en attestent les illustrations non exhaustives qui suivent.

Un premier levier consiste à **mobiliser résolument les financements publics** pour réaliser les investissements qui relèvent du secteur public (rénovation énergétique des bâtiments publics, transformation des flottes de véhicules, infrastructures de transport public, etc.) et à accompagner l'investissement privé qui relève des ménages ou des entreprises. Pour la rénovation énergétique des logements par exemple, les ménages ne s'engageront pas, sans aides publiques, dans des travaux lourds dont le temps de retour est trop long. Or, on estime que l'investissement public a été insuffisant dans tous les secteurs pour espérer mettre en œuvre les orientations contenues dans la SNBC.

En l'absence de données globales publiées par l'Etat, il n'est pas possible de fournir des chiffres précis mais l'exemple de la rénovation énergétique des bâtiments donne une illustration de l'écart entre les besoins et les moyens mis en œuvre. D'après le rapport de l'I4CE mentionné *supra*, « la progression modérée du marché de la rénovation reste en deçà des objectifs ambitieux affichés dans ce secteur. En 2017, le déficit d'investissement se situe entre 5 et 8 milliards d'euros par an. Le combler nécessiterait une hausse de 35 à 60 % des investissements annuels. »¹²⁹.

Un second levier consiste dans l'**exemplarité et la transparence des acteurs publics dans leurs investissements**. S'il est difficilement envisageable que l'ensemble des financements publics soient orientés vers la seule transition énergétique et climatique, il est en revanche nécessaire d'afficher des objectifs clairs quant aux montants des financements publics dédiés

¹²⁹ « Panorama des financements climat, Edition 2018 », Institute for Climate Economics (I4CE) précité, p.10.

à la transition énergétique et climatique. Or, ces montants ne sont ni disponibles dans leur globalité, ni a fortiori détaillés par acteur ou mission.

Par ailleurs, **aucune règle claire n'a été adoptée afin d'exclure des financements publics les projets d'énergies fossiles**, d'étalement urbain ou d'infrastructures de transports carbonés (route et aéroport). Au contraire, de nombreux exemples actuels témoignent du fait que les projets néfastes au climat perdurent et sont soutenus par l'Etat : grand contournement autoroutier de Strasbourg, Europacity ou encore financement de projet de cogénération dans les centrales à charbon. En outre, en tant qu'actionnaire d'EDF – qui gèrent 34 centrales à charbon dans le monde et déclare détenir des parts (de 19 % à 100 %) dans 100 centrales fossiles dont 13 au charbon¹³⁰ – l'Etat contribue indirectement au financement d'activités néfastes au climat.

A l'international également, on peut relever qu'en 2016, la quasi-totalité des 4 milliards d'euros consacrés au secteur de l'énergie par l'Agence Française de Développement (AFD) était effectuée sous forme de prêts à des projets qui ne profitent pas aux plus démunis tandis que 8 % des financements d'énergie étaient encore destinés à des projets d'énergies fossiles¹³¹.

Enfin, un dernier levier consiste à favoriser la prise en compte par les acteurs financiers des risques climat¹³² auxquels ils s'exposent tout en évaluant leur contribution à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES. La France a, sur ce point, réalisé une avancée avec l'introduction de l'article 173 de la LTECV qui fait peser sur les investisseurs, assureurs et gestionnaires d'actifs des obligations de publier annuellement les informations sur (a) la prise en compte de leur exposition aux risques climatiques, (b) la mesure des émissions de GES associées aux actifs détenus, et (c) leur contribution au respect de l'objectif international de limitation du changement climatique¹³³.

Toutefois, les autorités de régulation financière (Autorité des marchés financiers (AMF), Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) amenées à contrôler la mise en application de cette loi (et des décrets y afférents) n'ont pas été dotées des moyens supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles missions impliquées par la LTECV.

En outre, les banques (en dehors de leurs activités de gestion d'actifs) ne sont pas concernées par cette obligation de transparence. De ce fait, l'article 173, V, B, de la LTECV imposait au gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la mise en œuvre d'un scénario de tests de résistance réguliers représentatifs des risques associés au changement climatique avant le

¹³⁰ « Emissions d'Etat : Comment les centrales à charbon d'EDF et Engie réchauffent la planète », Oxfam, 20 mai 2015. Disponible sur : https://www.oxfamfrance.org/wp-content/uploads/2015/10/file_attachments_emissions_detat_comment_les_centrales_dedf_et_engie_rechauffent_la_planete_0.pdf

¹³¹ RUDINER, A. et al. Évaluation de l'Etat d'avancement de la transition bas-carbone en France. Iddri, Étude N°12/18, octobre 2018 p. 6. Disponible à :

<https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201810-ST12118FR-bilan%20transition.pdf>

¹³² Les risques que le réchauffement climatique fait peser sur la stabilité financière ont été théorisés par Mark Carney, Gouverneur de la Banque d'Angleterre et Président du Conseil de stabilité financière dans son discours : « Breaking the tragedy of the horizon - climate change and financial stability » – prononcé au siège de la Lloyd's le 29 septembre 2015. Disponible sur : <https://www.bis.org/review/r151009a.pdf> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹³³ Article L. 533-22-1 du code monétaire et financier

31 décembre 2016. Or, si un projet de rapport a bien été élaboré en février 2017, aucun rapport final n'a été adopté deux ans après l'échéance initiale¹³⁴.

L'Etat a ainsi échoué à faire émerger un système financier qui tienne compte des enjeux du changement climatique. Ni les investissements publics, ni les investissements privés, ne sont incités à se diriger vers des investissements favorables au climat.

(ii) **L'absence de mise en œuvre des mesures permettant d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES**

Outre l'insuffisance globale des investissements publics et privés en faveur de la transition vers une économie bas carbone et même dans certains cas leur incohérence avec les objectifs affichés, l'Etat n'a pas mis en œuvre les mesures spécifiques qu'il avait lui-même identifiées comme les leviers nécessaires pour se mettre en capacité d'atteindre ses objectifs.

En particulier dans les trois secteurs (transports, bâtiment et agriculture) à propos desquels le ministère de la Transition écologique et solidaire reconnaît « *des résultats nettement moins bons que prévu* »¹³⁵, les mesures et moyens mis en œuvre par l'Etat ont été très insuffisants pour atteindre les réductions d'émissions de GES annoncées.

En premier lieu, dans le **secteur des transports**, qui représente environ un tiers des émissions de GES de la France, l'Etat a échoué à utiliser les leviers identifiés pour réduire les émissions de GES du secteur au niveau annoncé, conduisant à un dépassement de l'objectif de réduction en 2017 de plus de 10 %.

S'agissant du **report modal** vers des transports non-carbonés (ferroviaire principalement¹³⁶) l'Etat n'a pas mis en œuvre les moyens suffisants pour atteindre les objectifs fixés par la SNBC et renverser la tendance à la contraction du transport ferroviaire au profit du transport routier et aérien pour les voyageurs depuis 2010¹³⁷ et à l'effondrement du fret ferroviaire depuis 2001¹³⁸. Cette tendance s'explique en partie par la priorité donnée aux investissements dans le réseau routier aux dépens des autres transports. Ainsi entre 1990 et 2015, la France a investi 276 milliards d'euros dans les routes contre 78 milliards d'euros pour le réseau ferroviaire. Du fait de ce sous-investissement dans le réseau ferré, « *la longueur totale des lignes ferroviaires exploitées a diminué de 11 % au total entre 1996 et 2016* »¹³⁹. Depuis 2015, aucune ressource financière nouvelle et pérenne n'a été dégagée pour le maintien et l'attractivité des lignes de

¹³⁴ En ce sens : Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2018. Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r17-510/r17-51029.html> (dernier accès le 17 décembre 2018). Ce bilan indique « *le rapport sur la mise en œuvre, par les établissements de crédit et les sociétés de financement, d'un scénario de tests de résistance réguliers représentatifs des risques associés au changement climatique (article 173), dont la remise était attendue avant le 31 décembre 2016 ; entre février et avril 2017, la direction générale du Trésor a mis en consultation, sur son site internet, un projet de rapport intitulé « L'évaluation des risques liés au changement climatique dans le secteur bancaire » censé appliquer l'article 173 mais qui ne traite en réalité pas directement de la mise en œuvre d'un scénario de tests de résistance tel qu'exigé par la loi ; au demeurant, le rapport définitif n'est jamais paru* ».

¹³⁵ Projet de Stratégie Nationale Bas Carbone révisée, ministère de la Transition écologique et solidaire, 6 décembre 2018, p.11. Disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Projet%20strategie%20nationale%20bas%20carbone.pdf>

¹³⁶ En ce sens, « *Intercités : Valoriser l'offre ferroviaire en répondant aux besoins de nos clients et aux enjeux du développement durable* », Carbone 4. Disponible sur : <http://www.carbone4.com/wp-content/uploads/2017/06/Plaque-SNCF-Intercite%CC%81s.pdf>

¹³⁷ *Ibid*, p 21

¹³⁸ *Ibid*, p 28

¹³⁹ Rapport « Chiffres clés du transport », Commissariat général au développement durable, mars 2018, p. 6. Disponible sur : http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Datalab/2018/datalab-31-chiffres-cles-transport-mars2018.pdf

train, en particulier les lignes secondaires. Ce désinvestissement alimente la préférence de l'usage de la voiture individuelle par rapport au train.

S'agissant de l'**efficacité énergétique** des véhicules, la SNBC prévoyait le développement d'un nouveau standard et tablait ainsi sur une diffusion large du véhicule 2L /100 nécessitant « *qu'il constitue l'essentiel des ventes de véhicules neufs à l'horizon 2030* »¹⁴⁰. Pour accompagner le secteur automobile vers la transition, l'Etat a mobilisé des budgets significatifs¹⁴¹. Or, très peu de résultats concrets ont été obtenus ce qui est reconnu par le projet de nouvelle SNBC publié en décembre 2018 qui vise dorénavant un standard à 4L/100 à 2030¹⁴².

S'agissant enfin des **outils fiscaux, la politique de l'Etat apparaît particulièrement inégalitaire et inefficace**. Tout d'abord, l'Etat n'a pas intégré, dans sa conception des outils fiscaux de transition, d'analyse de l'impact différencié en termes d'empreinte carbone des populations les plus riches et des plus pauvres, alors qu'il est estimé qu'en France les 10 % les plus riches émettent 40 fois plus de GES que les 10 % les plus pauvres.

Ainsi, par exemple la **taxe carbone**, qui fait l'objet d'une vive actualité, affecte les plus pauvres d'une manière démesurée par rapport aux plus riches, puisqu'elle représente un pourcentage de leurs revenus en moyenne 4 fois plus élevé¹⁴³. Or, comme aucune mesure d'accompagnement au profit des plus démunis et des plus affectés n'a été associée à la mise en œuvre récente de la nouvelle augmentation de cette taxe, cela a conduit à son rejet massif puis à la décision gouvernementale, en décembre 2018, de suspendre l'application de la hausse prévue¹⁴⁴ en contradiction avec la LTECV et avec les engagements de la France auprès de l'Union européenne. En matière de transport routier de marchandises, on observe encore une inégalité fiscale criante, coûteuse pour l'Etat et totalement contraire aux objectifs de réduction des émissions de GES. En effet, ce secteur, pourtant très émetteur de GES bénéficie sans justification d'un remboursement de la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE)¹⁴⁵ tout en étant exonéré de redevance d'usage de la route depuis l'abandon de l'écotaxe¹⁴⁶.

¹⁴⁰ SNBC de 2015, pp. 18 et 58. Disponible sur :

https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/SNBC_Strategie_Nationale_Bas_Carbone_France_2015.pdf

¹⁴¹ En ce sens, « Le plan de soutien à la filière automobile », Direction générale des entreprises, mis à jour le 30 septembre 2015. Disponible sur : <https://www.entreprises.gouv.fr/secteurs-professionnels/automobile/plan-soutien-a-filiere-automobile>. Il y est notamment fait état des primes à la conversion, d'une prise de participation par l'Etat de 800 M€ dans PSA « *fin d'assurer le nécessaire développement de l'entreprise en France et à l'étranger* » et d'une enveloppe de 750 M€ consacrée au programme Véhicule du Futur, opéré par l'ADEME.

¹⁴² Projet de SNBC, décembre 2018, p. 21. Disponible sur : <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-32550-projet-snbc.pdf>

¹⁴³ « Inégalités extrêmes et émissions de CO₂ », Oxfam, 2 décembre 2015. Disponible sur : https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/mb-extreme-carbon-inequality-021215-fr.pdf ; en ce sens également : CHANCEL, L. et PIKETTY, T., « Carbon and inequality: from Kyoto to Paris Trends in the global inequality of carbon emissions (1998-2013) and prospects for an equitable adaptation fund », Iddri & Paris School of Economics Thomas Piketty, Paris School of Economics 3 novembre 2015. Disponible sur : <http://piketty.pse.ens.fr/files/ChancelPiketty2015.pdf>

¹⁴⁴ Voir par exemple : « Moratoire : une mauvaise décision pour le climat et la justice sociale », Réseau action climat France, 4 décembre 2018. Disponible sur : <https://reseauactionclimat.org/moratoire-mauvaise-decision-climat-justice-sociale/> (dernier accès le 17 décembre 2018) ; en ce sens également, BARROUX, R. et ROGER, S., « Gilets jaunes: la fiscalité écologique, variable d'ajustement des gouvernements », Le Monde, 5 décembre 2018. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/12/05/la-fiscalite-ecologique-variable-d-ajustement-des-gouvernements_5393118_3244.html (dernier accès le 17 décembre 2018) ; en ce sens également, « Gilets jaunes: le gouvernement suspend la hausse des prix du carburant et de l'énergie », La Tribune, 4 décembre 2018. Disponible sur : <https://www.latribune.fr/economie/france/gilets-jaunes-vers-un-moratoire-sur-la-hausse-de-la-taxe-carbone-799723.html> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹⁴⁵ Au titre de l'article 265 septies du code des douanes

¹⁴⁶ En ce sens, Rapport public annuel 2017 de la Cour des comptes « L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux », février 2017. Disponible sur : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/05-ecotaxe-poids-lourds-Tome-1.pdf>

En second lieu, dans le **secteur des bâtiments**, le retard significatif constaté – tant s’agissant de la réduction de la consommation énergétique du secteur que de ses émissions de GES (+ 22,7 % par rapport à l’objectif 2017) – est imputable à l’insuffisance des rénovations énergétiques, dont le projet de SNBC révisée indique que « *le rythme et l’ampleur sont insuffisants* »¹⁴⁷.

La LTECV avait en effet fixé un objectif de 500.000 logements par an devant bénéficier d’une rénovation énergétique à partir de 2017 dont la moitié occupée par des ménages aux revenus modestes (article 3) et prévu que tous les bâtiments privés résidentiels avec une consommation en énergie primaire très importante devaient faire l’objet d’une rénovation énergétique d’ici 2025 (article 5).

Or, si en l’absence de mise en place de tout dispositif de suivi par l’Etat, il n’est pas possible de mesurer avec exactitude le nombre de rénovations effectivement réalisées, ni le niveau de performance énergétique atteint, force est de constater que l’ensemble des rapports sur le sujet évoquent l’important retard en matière de rénovations. C’est notamment le cas du projet de SNBC révisée de décembre 2018 qui table d’ailleurs dorénavant sur un rythme de rénovation de « *300 000 rénovations complètes équivalentes en moyenne sur la période 2015-2030* »¹⁴⁸, au lieu des 500 000 rénovations prévues par la LTECV.

Ce retard s’explique tout d’abord par le **déficit d’investissement dans le secteur** mentionné *supra*.

Il s’explique ensuite par l’absence de dispositif national d’aide visant explicitement à favoriser les rénovations performantes¹⁴⁹. En effet, alors que la LTECV prévoyait la possibilité de fusionner l’ensemble des aides financières existantes pour n’octroyer qu’**une seule aide globale** d’un montant indexé sur le niveau d’ambition du projet de rénovation¹⁵⁰, cette possibilité n’a quasiment pas été suivie d’effets¹⁵¹.

Par ailleurs, dans le secteur du **bâtiment tertiaire**, l’Etat a fait preuve d’un manque de diligence flagrant en adoptant avec plus de sept années de retard le décret relatif à la rénovation de l’immobilier tertiaire¹⁵² prévu par la loi du 12 juillet 2010¹⁵³ et qui devait donner lieu à de nombreuses rénovations en imposant aux propriétaires d’immeubles à usage tertiaire de réaliser une étude énergétique et dans certains cas de conduire des travaux afin de réduire la consommation énergétique du bâtiment. Or, du fait de son adoption tardive, ce décret a été

¹⁴⁷ Projet de SNBC révisée précitée p. 12.

¹⁴⁸ Projet de SNBC révisée précité, pp. 22 et 23.

¹⁴⁹ En ce sens, Rapport de l’Inspection générale des finances d’avril 2017 « Aides à la rénovation énergétique des logements privés ». Disponible sur : http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010867-01_rapport.pdf

¹⁵⁰ LTECV du 17 août 2015, Art. 14 VII. : « *Le Gouvernement remet au Parlement (...) un rapport sur les moyens de substituer à l’ensemble des aides fiscales attachées à l’installation de certains produits de la construction une aide globale dont l’octroi serait subordonné, pour chaque bâtiment, à la présentation d’un projet complet de rénovation, (...) et un rapport sur la nécessité d’effectuer une évaluation de la performance énergétique des travaux réalisés* ».

¹⁵¹ Seul le programme « Habiter mieux » de l’Agence nationale de l’habitat (Anah), ciblant spécifiquement les ménages modestes inclut un diagnostic de performance antérieurement et postérieurement aux travaux, ainsi qu’un seuil minimal d’efficacité énergétique à respecter mais il n’a concerné qu’environ 52 000 logements en 2017 soit seulement 52% par rapport à une cible de 100 000. En ce sens : Rapport du Sénat n° 399 (2017-2018) de M. Philippe DALLIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 4 avril 2018, p.15. Disponible sur : http://www.senat.fr/rap/r17-399/r17-399_mono.html#toc34.

¹⁵² Décret n° 2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d’amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire.

¹⁵³ Article 3 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement, codifié à l’article L111-10-3 du Code de la construction et de l’habitation

annulé par le Conseil d'État le 18 juin 2017¹⁵⁴ en raison de la proximité avec l'échéance visée (au 1^{er} janvier 2020). Ce faisant, un retard de dix ans a été pris en matière de rénovation d'immeubles à usage tertiaire.

En troisième lieu, dans le **secteur de l'agriculture**, 41 % des émissions sont constituées d'émissions de protoxyde d'azote principalement liées à la fertilisation azotée de sorte que la diminution de l'usage des engrais est un élément crucial pour permettre aux Etats de réduire leurs émissions de GES du secteur.

Or, en France, entre 1972 et 2012, les livraisons d'engrais de synthèse ont augmenté de 29 % pour l'azote, tandis que les surfaces fertilisables diminuaient de 11 %¹⁵⁵. Par ailleurs, la France présentait en 2010 un surplus d'azote (c'est-à-dire d'azote n'ayant pas servi à la croissance des cultures) estimé à 28 % de la fertilisation azotée totale globale nette de l'année 2010¹⁵⁶.

C'est pourquoi la SNBC a fixé comme objectif principal de diminuer les émissions de protoxyde d'azote par la mise en œuvre renforcée du projet agro-écologique, notamment en mettant en œuvre d'une part une optimisation de l'usage des intrants (engrais, alimentation animale, etc.) et la recherche d'autonomie avec des ressources locales (substitution des engrais minéraux par des engrais organiques, autonomie protéique et optimisation des rations animales...) et, d'autre part, la diversification des assolements et le développement des légumineuses. Le projet de SNBC révisée de décembre 2018 réaffirme ces orientations.

Pourtant, malgré l'existence de certaines politiques publiques¹⁵⁷, elles peinent à montrer des résultats tangibles et aucune mesure effective et concrète n'est prévue aux fins de diminuer l'utilisation des engrais azotés.

2.2. La carence de l'État à adopter et mettre en place un cadre réglementaire en matière d'adaptation au changement climatique

En matière d'adaptation au changement climatique, alors que l'Etat français se devait d'élaborer, dès 1992, une démarche nationale d'adaptation - complémentaire des mesures visant à l'atténuation du changement climatique - et ce, en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, celle-ci n'a été développée qu'à partir de 2006. Deux rapports¹⁵⁸ de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) de 2005 et 2006 dénonçaient à l'époque l'attentisme de l'administration en la matière et son manque de réactivité.

Les pouvoirs publics auraient dû adopter le cadre réglementaire nécessaire plus tôt, au regard des enjeux et de l'urgence climatiques.

¹⁵⁴ Conseil d'État, 5/6 SSR, 18 juin 2018, req. N°411583.

¹⁵⁵ Page du site internet du ministère de la Transition écologique et solidaire « *L'utilisation des engrais azotés en France* ». Disponible sur : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/2396/0/lutilisation-engrais-azotes-france.html> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Plan Protéines Végétales 2014-2020, Plan Nitrate 2016 ou encore Plan Energie Méthanisation Autonomie Azote (EMMA) 2013

¹⁵⁸ Rapport : Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, ONERC, 2005. Disponible sur : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/ONERC_Rapport_2005_ClimatAdaptation_WEB.pdf ; Rapport : Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, ONERC, 2006. Disponible sur : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/ONERC_Rapport_2006_Strategie_Nationale_WEB.pdf

De son côté, l'Union européenne a fixé en 2007 un cap pour les États membres en matière d'adaptation au changement climatique avec la publication par la Commission du livre vert sur « l'adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités de l'Union européenne »¹⁵⁹. Puis, en 2013, la Commission a adopté une communication sur la « stratégie de l'Union européenne relative à l'adaptation au changement climatique »¹⁶⁰ qui se décline dans de très nombreux domaines tels que le secteur forestier, les aires côtières, la biodiversité, la résilience des bâtiments, la sécurité énergétique, le transport, la santé, les questions de pénurie d'eau et de sécheresse.

Ainsi, en 2011, si la France adopte son premier plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) prévu pour la période 2011-2015, ce dernier ne **fait l'objet d'aucune disposition réglementaire contraignante et spécifique pour le mettre en œuvre**.

D'abord, **l'illisibilité des objectifs fixés** (objectifs complémentaires et/ou intermédiaires souvent incohérents) ont été soulignée dans une étude¹⁶¹. Celle-ci empêchant un suivi efficace et transparent des mesures mises en œuvre.

Puis, le **budget estimé pour le PNACC a été jugé non exhaustif et insuffisamment fiable dans l'évaluation du plan faite par le gouvernement en 2015**¹⁶².

Enfin, **sur la mise en œuvre, pas moins de 20 % des actions ont été retardées ou totalement abandonnées** : « 80 % des actions seront totalement terminées à la fin du plan actuel ou encore en cours de mise en œuvre au-delà de la fin de l'année 2015. Les actions qui se trouvent retardées voire abandonnées correspondent aux 20 % restant »¹⁶³. Or, ce pourcentage élevé ne prend pas compte de l'ensemble des actions qui n'ont pas été respectées, comme le dénonce le Conseil économique, social et environnemental (CESE) : « Certaines mesures à l'intérieur d'une action peuvent être retardées ou ajournées sans que l'action soit considérée comme retardée ou stoppée »¹⁶⁴. Par exemple, l'Etat n'a pas atteint ses objectifs dans certains secteurs présentés comme prioritaires dans le **plan national d'adaptation au changement climatique** (PNACC), comme le secteur de l'eau. Selon le rapport d'évaluation du PNACC publié en 2015, les mesures concernant les économies d'eau « *connaissent du retard* »¹⁶⁵.

Après la COP21 de 2015, un processus de révision du PNACC a été effectué afin de le mettre en conformité avec les nouveaux objectifs fixés par l'Accord de Paris. En juin 2016, a été publiée une feuille de route gouvernementale pour la transition écologique¹⁶⁶ indiquant les grandes orientations du processus de révision du PNACC selon six dimensions (Gouvernance

¹⁵⁹ OM (2007) 354 final.

¹⁶⁰ OM (2013) 216 final.

¹⁶¹ RUDNINGER, A., « Best practices and challenges for effective climate governance frameworks : a case study on the French experience », Institut du Développement durable et des relations internationales de Sciences-Po, mai 2018, p. 22.

¹⁶² Rapport : « Evaluation du plan national d'adaptation au changement climatique », Conseil général de l'environnement et du développement durable, novembre 2015, p. 42. Disponible sur : http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010178-01_rapport.pdf

¹⁶³ Rapport : « Evaluation du plan national d'adaptation au changement climatique » précité, p. 38

¹⁶⁴ Avis du CESE, L'adaptation de la France au changement climatique mondial, p. 16. Disponible sur : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2014/2014_13_adaptation_changement_climatique.pdf

¹⁶⁵ Rapport d'évaluation du PNACC, 2015, p. 108.

¹⁶⁶ Feuille de route gouvernementale pour la transition écologique, juin 2016. Disponible sur : <https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/Feuille%20de%20route%20gouvernementale%20pour%20la%20transition%20C3%A9cologique%202016.pdf>

et pilotage ; Connaissance et information, incluant la sensibilisation ; Prévention et résilience ; Adaptation et préservation des milieux ; Vulnérabilité de filières économiques ; Renforcement de l'action internationale).

Entre juin 2016 et mai 2017, six groupes de travail répartis sur les six axes du PNACC se sont réunis à de multiples reprises afin de proposer *in fine* un nouveau plan (PNACC-2). De manière générale, ce plan devrait être « *plus compact, plus stratégique avec un pilotage renforcé et un périmètre étendu* »¹⁶⁷. Notamment, la volonté était de renforcer les liens entre les différents acteurs économiques et à différentes échelles (locale, régionale, nationale) pour répondre notamment aux principales critiques du PNACC.

Or, malgré de nombreuses fiches techniques effectuées pour chaque dimension du PNACC, **le PNACC-2 vient à peine d'être publié**¹⁶⁸, **soit plus d'un an après la publication des résultats des travaux sur le premier PNACC**. Le PNACC-2 ne présente que des axes thématiques très généraux sur les secteurs et la gouvernance relative à l'adaptation à mener en France. Ce document ne saurait constituer un outil de planification d'envergure contenant les principales mesures d'adaptation à engager urgemment sur l'ensemble du territoire métropolitain et d'Outre-mer. Dès lors, aucun cadre réglementaire véritablement précis, incitatif ou contraignant en direction des acteurs et parties prenantes concernés ne l'accompagne. Au contraire, le PNACC-2 renvoie à plus tard ces actions urgentes : « *il conviendra d'identifier les actions à engager rapidement pour un bénéfice à moyen et long termes, de nature à stabiliser, voire réduire à terme, le coût global de gestion des risques climatiques* »¹⁶⁹.

Au regard du contenu du PNACC-2, l'Etat ne prend pas la mesure de l'urgence climatique et des mesures prioritaires à définir et à mener pour parer aux effets du changement climatique, notamment afin de s'adapter au plus vite pour réduire les vulnérabilités et inégalités sociales et climatiques.

C) Conclusion sur la carence fautive de l'Etat en matière de lutte contre le changement climatique

Ainsi, l'ensemble du dispositif mis en œuvre par l'Etat français pour lutter contre le changement climatique, tant dans son volet atténuation qu'adaptation, est gravement insuffisant et inefficace au regard des enjeux actuels, ce que le non-respect des objectifs de la France confirme.

Ces résultats, qui traduisent la **méconnaissance par l'Etat de son obligation générale de lutte contre le changement climatique ainsi que de ses objectifs spécifiques**, s'avèrent d'autant plus problématiques que la France subit déjà les conséquences du réchauffement climatique et se trouve exposée à des risques d'atteintes graves à l'environnement et la santé humaine : augmentation de la température moyenne sur le territoire métropolitain de l'ordre de 1,4 °C depuis 1900, multiplication des vagues de chaleur, aggravation des risques d'inondations,

¹⁶⁷ Nouveau PNACC: premières pistes, 5 juillet 2017. Disponible sur : <https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/nouveau-plan-national-dadaptation-au-changement-climatique-premier-pistes> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹⁶⁸ PNACC-2, octobre 2018. Disponible sur : <https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20national%20d%27adaptation%20au%20changement%20climatique.pdf>

¹⁶⁹ *Ibid.* p. 2.

augmentation des pathologies allergiques et respiratoires, dégradation de la qualité de l'air, prolifération des maladies infectieuses, détérioration des mers et des zones littorales, etc.

Il en résulte, en premier lieu, qu'en s'abstenant de mettre en place un cadre législatif et réglementaire efficace et d'adopter des mesures effectives pour prévenir la réalisation des risques connus d'atteinte à l'environnement et la santé humaine, l'Etat a méconnu ses obligations d'action, tirées de la Charte de l'environnement et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que du principe général du droit lui imposant d'agir.

En effet, tel que le résume la doctrine :

« La faute de l'Etat peut s'analyser sous trois angles.

Tout d'abord, l'Etat en tant que régulateur a failli à sa mission de prévention et de protection de ses citoyens [...]. Les pouvoirs publics auraient dû mettre en place un cadre législatif et réglementaire plus efficace. [...]

Par ailleurs [...], les autorités publiques ont tardé dans la prise de décision, voire se sont abstenues d'en prendre. De surcroît, les décisions prises ne [sont] pas adéquates étant donné la situation de crise [...]. Il s'agit là d'une carence dans l'application des mesures disponibles.

Enfin, quand bien même elles ont pris certaines mesures, celles-ci ont été inefficaces [et insuffisantes] pour pouvoir assurer un résultat satisfaisant. Les autorités administratives ne se sont pas assurées de l'adéquation des moyens déployés [...]. Il s'agit ici d'une carence dans l'exercice effectif du pouvoir de police. Est ainsi pointée la carence de l'Etat à édicter un cadre juridique permettant de protéger la population contre les risques [en lien avec le changement climatique] »¹⁷⁰.

Or, la juridiction administrative a, dans les cas les plus tragiques, la possibilité **et la responsabilité** de retenir la carence normative ou exécutive de l'Etat, en particulier lorsque son manquement a entraîné des conséquences intolérables pour ses administrés. Le principe de responsabilité en cas de carence fautive de l'Etat est ainsi reconnu de longue date par le juge administratif, notamment en matière d'atteintes graves à la santé publique ou à l'environnement.

C'est ce que retiennent de manière constante les juridictions administratives, comme elles l'ont fait à l'occasion de l'affaire de l'amiante¹⁷¹, du sang contaminé¹⁷², ou encore de la pollution par nitrates¹⁷³, dans lesquelles l'Etat a été condamné pour avoir manqué à des obligations de différentes natures dans des contextes d'atteintes graves à la santé publique.

¹⁷⁰ LAFFORGUE, F., « L'établissement des responsabilités en matière de santé-environnementale devant le juge français et son potentiel pour le contentieux climatique », in C. COURNIL et L. VARISON (dir.), *Les procès climatiques entre le national et l'international*, éd. PEDONE, 2018, p. 237

¹⁷¹ CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la Solidarité c/ Cts Bourdignon*, req. n° 241150 ; *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Cts Xueref*, n° 241153 ; *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Cts Thomas*, req. n° 241152 ; *Ministre de l'Emploi et de la Solidarité c/ Botella*, n° 241151

¹⁷² CE, Ass., 9 avril 1993, req. n°138652

¹⁷³ CAA Nantes, 2eme Ch., 1er décembre 2009, n°07NT03775

En matière de protection de l'environnement, l'Etat a ainsi été condamné à plusieurs reprises pour s'être borné à ordonner de simples démarches administratives sans prendre de mesures concrètes et effectives, notamment en matière de pollution des sols¹⁷⁴ ou en matière de protection d'espèces protégées lorsque les mesures prises par l'Etat s'avèrent insuffisantes au regard de l'objectif à atteindre¹⁷⁵.

En second lieu, en ne respectant quasiment aucun de ses objectifs spécifiques, l'État a méconnu ses obligations et engagements en matière de lutte contre le changement climatique.

A cet égard, le juge administratif a déjà retenu la responsabilité de l'Etat lorsque ses actions insuffisantes avaient pour conséquence inévitable le non-respect d'obligations à venir¹⁷⁶.

De la même manière, en matière de lutte contre le changement climatique, eu égard à la spécificité de la matière et à la gravité de la situation, il est nécessaire de retenir dès à présent outre le non-respect déjà constaté de certains objectifs et engagements, l'impossibilité pour la France d'atteindre également certains de ses objectifs à plus long terme et notamment en 2020.

En conclusion, l'action défailante de l'Etat en matière de lutte contre le changement climatique traduit une **carence fautive de l'Etat à respecter son obligation de protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité humaine** découlant de la Constitution et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'une violation de plusieurs obligations et engagements spécifiques de la France en matière de lutte contre le changement climatique au titre du droit international, européen et français.

¹⁷⁴ CE, Sect., 28 octobre 1977, req. n°95537 ; CAA Marseille, 9ème ch., 13 mars 2018, n°17MA04122

¹⁷⁵ TA Toulouse, 6ème ch., 6 mars 2018, n°1501887, 1502320

¹⁷⁶ TA Toulouse, 6ème ch., 6 mars 2018, n° 1501887, 1502320.

III. LE LIEN DE CAUSALITE ET LES PREJUDICES

A) Le lien de causalité

En France, le juge administratif a caractérisé l'existence d'un lien de causalité dans plusieurs affaires de santé publique résultant de la carence de l'Etat : le contentieux du Médiateur¹⁷⁷, le contentieux des algues vertes¹⁷⁸, le contentieux du sang contaminé¹⁷⁹ et le contentieux des vaccins contre l'hépatite B¹⁸⁰.

En matière de changement climatique, il s'agit d'un phénomène global dont les causes sont plurielles (Etats, entreprises et individus) et les conséquences mesurables à l'échelle de la planète¹⁸¹. Dans ce cadre, s'il n'est pas possible d'attribuer la part du changement climatique imputable à l'action ou l'inaction de chaque Etat, chacun d'entre eux est néanmoins responsable de la mise en œuvre des mesures permettant de lutter efficacement contre le changement climatique.

C'est en ce sens que le juge de première instance néerlandais a, dans l'affaire *Urgenda*, par une décision du 24 juin 2015¹⁸² confirmée en appel¹⁸³, enjoint aux Pays-Bas – dont les émissions de GES sont moins élevées que celles de la France¹⁸⁴ – de réduire ses émissions de GES. Sur le fondement d'un devoir de diligence et plus précisément sur les textes de la Constitution néerlandaise et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le tribunal néerlandais a ainsi rappelé que l'obligation de réduction des émissions des GES s'applique conjointement à tous les Etats, lesquels sont responsables de la lutte contre le réchauffement climatique¹⁸⁵.

Raisonnement différemment reviendrait en réalité à décharger purement et simplement l'Etat de sa responsabilité régalienn¹⁸⁶. Plus précisément, cela aboutirait à déresponsabiliser l'Etat de sa mission en matière de santé publique et de protection de l'environnement.

Dès lors, dans ce contexte de santé publique et d'environnement extrêmement préoccupant, l'existence d'un lien de causalité entre les carences fautives de l'Etat et les conséquences du changement climatique, dont l'ampleur et les conséquences dommageables se font déjà ressentir en France, est avérée.

¹⁷⁷ CE, Sect., 9 nov. 2016, Mme B., req. n° 393108.

¹⁷⁸ CAA de Nantes, 1er décembre 2009, n° 07NT03775.

¹⁷⁹ CE, Ass., 9 avril 1993, req. n° 138652.

¹⁸⁰ CE, Sect., 9 mars 2007, Mme A., req. n° 267635.

¹⁸¹ PEEL, J., « Issues in Climate Change Litigation », *Carbon & Climate Law Review*, 2011, p. 16: « *Climate change is the paradigmatic global environmental problem. Anthropogenic emissions of carbon dioxide and the other GHGs that give rise to atmospheric warming are produced in all countries by innumerable entities. In this sense no one country or entity can be said to be the cause of climate change[...]* As Hari Osofsky has argued, climate change is thus a "multiscalar" regulatory problem capable of simultaneously engaging more than one level of governance (local, state, national, regional, international) ».

¹⁸² Décision du Cour du district de La Haye, 24 juin 2015, *Urgenda v. Government of the Netherlands* ; cf. commentaires : TABAU, A-S. et Cournil, C., « Nouvelles perspectives pour la justice climatique, Cour du district de La Haye, 24 juin 2015, Fondation Urgenda contre Pays-Bas », *Revue Juridique de l'Environnement*, 4/2015, pp. 674-695. ; PERRUSO, C., et CANAL-FORGUES, E. ? « La lutte contre le changement climatique en tant qu'objet juridique identifié ? », *Énergie - Environnement - Infrastructure*, LexisNexis, août 2015.

¹⁸³ Décision de la Cour d'appel de La Hague, 9 décembre 2018. Disponible sur : <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2610&showbutton=true&keyword=urgenda> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹⁸⁴ En 2016 : 244 MMTons CO₂ aux Pays-Bas et 33 7MMTons CO₂ en France. International Energy Statistics Disponible sur : <https://www.eia.gov/> (dernier accès le 17 décembre 2018)

¹⁸⁵ § 387 de la décision de la District Court de La Hague du 25 juin 2014, et § 41 et s. de la décision d'appel rendue le 9 octobre 2018.

¹⁸⁶ Conclusions Mme PRADA-BORDENAVE, Commissaire du gouvernement, concernant le recours du Ministre de l'emploi et de la solidarité contre 4 arrêts de la CAA de Marseille, lecture 3 mars 2004 : « *Raisonnement autrement aboutirait à décharger l'Etat de toute responsabilité dans les domaines de police et de régulation. En jugeant que la maladie contractée par ces travailleurs était directement liée à l'absence de mesure adéquate de protection de l'hygiène et la sécurité, la cour n'a pas commis d'erreur de qualification* ».

B) Les préjudices

Les associations requérantes demandent réparation de leur préjudice moral et de celui de leurs membres et du préjudice écologique résultant des carences de l'Etat.

En effet, le préjudice moral des associations est à la fois direct, certain et personnel, dès lors que la carence de l'Etat porte directement atteinte à l'objet social des associations requérantes, que leurs rapports d'activité annuels établissent l'importance des actions menées, consistant notamment dans l'organisation de colloques, expositions ou autres manifestations, l'édition de supports d'information et de communication ou la conduite d'actions de terrain, notamment pour favoriser la prise de conscience des citoyens et des autorités publiques face à l'urgence climatique. En outre, s'agissant de Greenpeace et de la Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH), elles sont agréées pour la protection de l'environnement au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement.

Ainsi, eu égard à leur objet, à leur ancienneté, à leur niveau d'expertise et à l'importance des actions menées par ces associations, les carences fautives de l'Etat ont porté atteinte aux intérêts collectifs qu'elles défendent et leur ont causé un préjudice moral certain, direct et personnel, dont elles sont fondées à demander réparation.

En outre, les préjudices moraux des membres des associations sont tout aussi directs, certains et personnels, dès lors que la carence de l'Etat porte directement atteinte à leur environnement et à leur santé en faisant peser sur eux les risques susmentionnés.

Enfin, les fautes commises par l'Etat ont porté et portent encore une atteinte grave aux éléments et aux fonctions des écosystèmes, ainsi qu'aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement et d'un système climatique stable.

Il ressort de ce qui précède que les demanderesses sont fondées à demander à l'Etat de :

- Réparer les préjudices susmentionnés de chacune des demanderesses ;
- Mettre sans délai un terme à l'ensemble de ces carences qui, à défaut, continuent d'engager sa responsabilité ;

En ce entendu,

- Prendre toute mesure utile permettant de stabiliser, sur l'ensemble du territoire national, les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui permette de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, en combinaison avec des objectifs appropriés pour les pays développés et les pays en développement ;
- Prendre toute mesure utile à l'adaptation du territoire national, et particulièrement des zones vulnérables, aux effets du changement climatique ;

- Cesser toute contribution directe ou indirecte de l'Etat français au changement climatique ;
- Mettre en œuvre toutes les mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés a minima en matière de :
 - réduction des émissions de GES sur l'ensemble du territoire national ;
 - développement des énergies renouvelables ;
 - augmentation de l'efficacité énergétique.

Marie TOUSSAINT
Pour Notre affaire à tous



Jean-François JULLIARD
Pour Greenpeace France



Audrey PULVAR
Pour la FNH



Cécile DUFLOT
Pour Oxfam France

