

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N°2321828/4-1

ASSOCIATION OXFAM FRANCE
ASSOCIATION NOTRE AFFAIRE À TOUS
ASSOCIATION GREENPEACE FRANCE

M. Anatole Pény
Rapporteur

M. Julien Grandillon
Rapporteur public

Audience du 8 décembre 2023
Décision du 22 décembre 2023

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris

4^{ème} section – 1^{ère} chambre

Vu la procédure suivante :

Par un jugement du 14 octobre 2021, devenu définitif, le tribunal a enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre, au 31 décembre 2022, toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et à prévenir l'aggravation des dommages, à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO₂eq.

Par des observations, enregistrées le 14 juin 2023 sous le numéro 1904967, l'association Oxfam France, représentée par sa présidente, Mme E... J..., et par Me Alimi, a formé une demande d'exécution du jugement du tribunal du 14 octobre 2021.

Par des observations, enregistrées le 14 juin 2023 sous le numéro 1904968, l'association Notre Affaire À Tous, représentée par sa présidente, Mme H... B..., et par Me Daoud, a formé une demande d'exécution du jugement du tribunal du 14 octobre 2021.

Par des observations, enregistrées le 14 juin 2023 sous le numéro 1904976, l'association Greenpeace France, représentée par son directeur général, M. K... I..., et par Me Capdebos, a formé une demande d'exécution du jugement du tribunal du 14 octobre 2021.

Les associations indiquent dans leurs observations que :

- l'État ne peut être regardé comme ayant procédé à l'exécution de l'injonction prononcée par le tribunal dans son jugement du 14 octobre 2021 dès lors que les baisses d'émissions constatées en 2020, 2021 et 2022 ne sont pas exclusivement imputables à son action mais résultent, en large partie, de facteurs conjoncturels et météorologiques ;

- d'une part, les baisses d'émissions constatées en 2020 et 2021 ne sont pas imputables à des mesures ou des actions, spécifiquement entreprises par l'État pour réparer le préjudice écologique ou prévenir son aggravation, ainsi qu'il résulte notamment du rapport annuel du Haut Conseil pour le Climat (HCC), publié en 2022, relevant que la diminution observée était principalement liée aux effets de la pandémie de la Covid-19. De façon identique, la baisse observée pour 2022 est essentiellement imputable à des phénomènes conjoncturels, tels que des températures hivernales plus douces, la réduction de la consommation d'énergie fossile en raison de la guerre en Ukraine, ainsi qu'un recours accru au bois, ainsi qu'il est corroboré par le rapport du CITEPA publié en juin 2023 ;

- d'autre part, les volumes d'émissions constatés ne sont pas parfaitement corrélés avec les politiques publiques mises en œuvre sur la période de référence. Pour le secteur du bâtiment, si les données comparatives d'émissions laissent effectivement entrevoir une tendance à la baisse depuis 2018, un examen plus détaillé des données révèle le caractère fortement asymétrique des baisses constatées dans la mesure où l'effort de réduction se concentre, à titre principal, sur l'utilisation du chauffage, l'eau chaude sanitaire et la cuisson domestique, et concerne davantage le bâtiment résidentiel que le tertiaire. Ainsi, la baisse constatée ne coïncide pas avec une augmentation nette des travaux d'efficacité énergétique ou une évolution notable de l'efficacité énergétique des bâtiments ;

- l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et des textes réglementaires pris pour son application implique la mise en œuvre de mesures qui ne sont pas susceptibles de produire des effets immédiats de nature à réparer le préjudice écologique constaté mais permettent uniquement de renforcer, sur le moyen terme, l'effort nécessaire pour entamer l'accélération de la réduction des émissions, exigée dès le troisième budget carbone. A cet égard, le Conseil d'État a jugé, dans sa décision du 10 mai 2023, que les mesures adoptées par le Gouvernement n'étaient pas suffisantes, à date, pour s'assurer du respect de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en vue d'atteindre les objectifs fixés pour 2030 ;

- alors que le rythme de réduction des émissions de gaz à effet de serre constaté sur le premier budget carbone se porte à -2,1 % par an selon le CITEPA, il devrait atteindre -3,2 % par an pour les troisième et quatrième budgets carbone – sans même prendre en compte le rehaussement de l'objectif de réduction des émissions adopté à l'échelle de l'Union européenne. Partant, dès lors que les mesures adoptées jusqu'alors ne sont, d'ores et déjà, pas suffisantes pour atteindre un objectif pourtant moins ambitieux, le renforcement des objectifs à venir confirme le risque d'aggravation du préjudice écologique constaté par le tribunal ;

- en conséquence de cette inexécution, le tribunal devra prononcer une injonction tendant à prescrire à l'État l'ensemble des mesures nécessaires à l'exécution complète du jugement du 14 octobre 2021 ;

- le tribunal devrait également prononcer, pour la période comprise entre 2019 et le premier semestre 2023, une astreinte d'un montant total d'1 milliard et 102,5 millions d'euros

correspondant au coût social du carbone. Un taux d'astreinte complémentaire, égal à 122,5 millions d'euros, sera fixé pour chaque semestre de retard supplémentaire dans l'exécution de la décision à intervenir.

Par des observations, enregistrées les 27 janvier et 31 juillet 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et la ministre de la transition énergétique ont demandé au tribunal de constater la complète exécution du jugement du 14 octobre 2021.

Les ministres font valoir dans leurs observations que :

- les données mises à jour par le CITEPA en juin 2023 indiquent que les émissions de GES pour les années 2019 à 2022 ont été systématiquement inférieures aux parts annuelles indicatives du second budget carbone (2019-2023) fixées par le décret du 21 avril 2020. Au total, la surperformance par rapport aux parts fixées par le deuxième budget carbone s'établit à 70 Mt CO₂eq, de sorte que le préjudice constaté par le tribunal doit être regardé comme ayant été intégralement compensé au 31 décembre 2022 ;

- le Gouvernement a accéléré et renforcé son action contre le réchauffement climatique à travers la mise en œuvre de nombreuses politiques. A titre d'exemple, dans son étude de février 2021 relative à l'évaluation d'impact des mesures prises depuis 2017 sur la réduction des gaz à effet de serre en France à horizon 2030, et s'agissant du secteur de l'industrie, le BCG a estimé qu'un gain d'émission de GES d'environ 5 Mt CO₂eq à horizon 2030 pouvait être escompté de la mise en œuvre du volet « décarbonation de l'industrie », du plan France Relance annoncé en septembre 2020. A cet égard, France Relance a permis l'octroi d'environ un milliard d'euros de soutien à 238 projets, permettant de baisser les émissions de l'industrie à hauteur de 4,7 Mt CO₂eq/an calculés à iso-production, soit 3,2 Mt CO₂eq/an en réduction nette, ce qui correspond à 12 % de l'effort de décarbonation qui doit être opéré d'ici 2030, ces efforts s'ajoutant à ceux réalisés par les industriels dans le cadre de leurs propres feuilles de route ;

- dans le secteur du bâtiment, les actions mises en œuvre par le Gouvernement en 2022 ont également permis d'accélérer de manière significative la réduction des émissions de GES. Ainsi, en matière de rénovation thermique des logements, l'interdiction d'installation de chaudières au fioul couplée à des aides pour remplacer ces équipements par des chaudières moins énergivores et décarbonées a été mise en œuvre par le décret du 5 janvier 2022 et, selon le BCG, devrait représenter un gain de 5,3 MtCO₂eq à horizon 2030. Par ailleurs, la nouvelle réglementation environnementale encadrant la construction neuve, B RE2020 C, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, interdit de fait l'installation de chaudières à gaz dans les maisons individuelles neuves, et acte cette interdiction à partir de 2025 pour les logements collectifs neufs. Enfin, dans le cadre du plan de résilience présenté le 16 mars 2022, un ensemble de mesures a été décidé pour accélérer la décarbonation des moyens de chauffage dans le secteur résidentiel, avec une hausse substantielle des forfaits d'aide à l'installation de moyens de chauffage décarbonés pour les demandes de subvention présentées entre le 15 avril et le 31 décembre 2022 (chaudières à bois, biomasse, énergie solaire ou pompe à chaleur). Ainsi, les montants et les conditions d'octroi de la prime de transition énergétique dite « MaPrimeRénov » ont été modifiés par l'arrêté du 7 avril 2022. Ce dispositif, jusque-là accessible uniquement sous conditions de ressources et seulement aux propriétaires occupants, devient en outre accessible à tous, en favorisant les ménages à revenus modestes ;

- l'accélération de la réduction du parc de logements chauffés au gaz fossile repose également sur le dispositif de certificats d'économie d'énergie (CEE), correspondant aux obligations des fournisseurs d'énergie de financer partiellement ou totalement les travaux

N°2321828/4-1

d'économie d'énergie, sous conditions de ressources des personnes concernées. La 5^{ème} période des CEE a commencé le 1^{er} janvier 2022 et doit prendre fin en 2025. A cette occasion, le niveau d'obligation mis à la charge des fournisseurs a été porté à 2 500TWhc (térawattheures cumulées), soit une augmentation de 17 % par rapport à la période antérieure. Ce niveau a été porté à 3100TWhc par le décret n°2022-1368 du 27 octobre 2022. Enfin, ce dispositif, qui a permis le remplacement de 150 000 chaudières gaz par des chaudières à énergie renouvelable entre 2019 et mai 2022, d'après les statistiques de la lettre d'information CEE de juin 2022, a été étendu aux bâtiments résidentiels collectifs et tertiaires le 28 juillet 2022 ;

- le Gouvernement a pris des mesures utiles, dont certaines sont entrées en vigueur depuis au moins le 1^{er} juillet 2021 ou sont en cours d'adoption, dans l'ensemble des autres secteurs émetteurs de GES (transports, secteurs résidentiels et tertiaires, secteur de l'agriculture et de l'alimentation, secteur de l'industrie, secteur des déchets, secteur de la production et de la transformation d'énergie), ainsi qu'il est détaillé dans l'annexe produit à l'appui des observations de l'État ;

- les premières données disponibles pour le premier trimestre 2023 font apparaître une poursuite de la baisse des émissions de gaz à effet de serre, à hauteur de 5 Mt CO₂eq par rapport au premier trimestre 2022.

L'ensemble de ces observations ont été communiquées.

Par une ordonnance en date du 15 septembre 2023, la vice-présidente du tribunal a décidé l'ouverture d'une procédure juridictionnelle sous le numéro 2321828, en application de l'article R. 921-6 du code de justice administrative.

Par trois mémoires, enregistrés les 3 et 7 novembre 2023, l'association Oxfam France, représentée par sa présidente, Mme E... J..., et par Me Alimi, l'association Greenpeace France, représentée par son directeur général, M. K... I..., et par Me Capdebos et l'association Notre Affaire À Tous, représentée par sa présidente, Mme H... B..., et par Me Daoud, demandent au tribunal, en termes identiques :

1°) d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre, à bref délai, toutes mesures sectorielles concrètes utiles, permettant de procéder à l'exécution complète du jugement du 14 octobre 2021, de tenir effectivement compte du surplus d'émissions de gaz à effet de serre lié au dépassement du premier budget carbone, d'assurer la réparation du préjudice écologique résultant de ce dépassement, et de prévenir, pour l'avenir, sa résurgence ou son aggravation ;

2°) de prononcer une astreinte d'un montant de 1 102 500 000 (un milliard cent deux millions cinq cent mille) euros, à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents s'ils ne justifient pas avoir, dans les six mois suivant la notification de la décision à intervenir, adopté toutes les mesures complémentaires nécessaires pour procéder à l'exécution complète du jugement du 14 octobre 2021, en tenant compte du surplus d'émissions de gaz à effet de serre lié au dépassement du premier budget carbone, en assurant la réparation du préjudice écologique résultant de ce dépassement, et en prévenant pour l'avenir, sa résurgence ou son aggravation.

Les associations soutiennent que :

- les données d'émissions de gaz à effet de serre sur lesquelles se fondent l'État ne tiennent pas compte de l'actualisation effectuée en juillet 2022 sur le fondement de l'article

N°2321828/4-1

D. 222-1 B du code de l'environnement et sont, dès lors, inexactes. Elles sont, en tout état de cause, trop incertaines, ce qui implique d'aller au-delà de la seule prise en compte des données chiffrées d'émissions de gaz à effet de serre ;

- la moindre absorption des émissions de CO₂ par le secteur UTCATF, telle que constatée par le CITEPA et le Haut Conseil pour le Climat, à hauteur de 83 à 92 Mt CO₂eq selon les données utilisées, a généré un nouveau surplus d'émissions, de sorte que le préjudice en cause ne peut être regardé comme ayant été réparé ;

- l'injonction du tribunal ne saurait être regardée comme pleinement exécutée, dès lors que les baisses d'émissions constatées en 2020, 2021 et 2022 ne sont pas imputables à des mesures, ou des actions, spécifiquement entreprises par l'État pour réparer le préjudice écologique ou prévenir son aggravation, mais sont majoritairement liées à des phénomènes conjoncturels ;

- les volumes d'émissions constatés ne sont pas parfaitement corrélés avec les politiques publiques mises en œuvre sur la période de référence, en particulier dans le secteur du bâtiment, alors en outre que plusieurs mesures décidées par l'État n'ont pris effet que postérieurement à la date fixée pour l'exécution du jugement, soit le 31 décembre 2022 ;

- les mesures adoptées par l'État sont largement insuffisantes pour répondre à l'injonction prononcée par le tribunal et, pour la plupart, ne sont pas susceptibles de produire des effets immédiats ;

- au regard de l'ensemble de ces éléments, elles sont fondées à demander au tribunal qu'il prescrive l'ensemble des mesures nécessaires à l'exécution complète du jugement du 14 octobre 2021 ;

- le tribunal devrait également prononcer, pour la période comprise entre 2019 et le premier semestre 2023, une astreinte d'un montant total d'1 milliard et 102,5 millions d'euros correspondant au coût social du carbone, que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit comme « *le concept le plus important à prendre en compte pour pouvoir intégrer les dommages dus au changement climatique dans l'analyse coûts-avantages des politiques publiques et des investissements publics* », qui permet de « *mesure[r] la valeur actualisée en termes monétaires des dommages provoqués par la libération dans l'atmosphère d'une tonne supplémentaire de carbone (ou de tout autre gaz à effet de serre)* ». Le travail de valorisation monétaire des émissions de CO₂ a été réalisé, en 2008 et 2019, par une commission présidée par M. C... F..., ayant permis de déterminer « la valeur de l'action pour le climat » et, précisément, la « valeur tutélaire du carbone », c'est-à-dire le prix de la tonne de CO₂ fixé par l'État, au regard notamment de ses engagements dans la lutte contre le changement climatique. Sur la base d'une interpolation linéaire de la valeur tutélaire de la tonne de carbone de CO₂eq, avec pour base une valeur de 54 euros par tonne de CO₂ pour l'année 2018 et une augmentation d'environ 16,34 euros par année, soit 8,17 euros par semestre, la mise en œuvre de mesures déterminées en 2023 représente un coût considérablement plus élevé que le coût nécessaire à la mise en œuvre des mêmes mesures au cours de l'année 2018, qui correspond à la dernière année du premier budget carbone. Pour chaque semestre de retard, l'effort financier supplémentaire pour mettre en œuvre les mesures permettant de compenser le préjudice correspondant aux 15 MtCO₂eq, peut ainsi être évalué à un montant de 122,5 millions d'euros. A la date de la présente demande, près de neuf semestres se sont écoulés depuis la fin du premier budget carbone. Par suite, à l'issue du premier semestre de l'année 2023, l'effort financier supplémentaire peut être évalué à un coût d'1 milliard et 102,5 millions d'euros. Un taux d'astreinte complémentaire, égal

N°2321828/4-1

à 122,5 millions d'euros, sera fixé pour chaque semestre de retard supplémentaire dans l'exécution de la décision à intervenir.

Par un mémoire, enregistré le 30 novembre 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et la ministre de la transition énergétique, demandent au tribunal de constater la complète exécution du jugement du 14 octobre 2021.

Ils soutiennent que :

- les dernières données disponibles pour établir la compensation complète du dépassement du premier budget carbone tiennent compte de la méthode définie par le tribunal pour évaluer le préjudice et sa réparation dans ses deux jugements du 3 février et 14 octobre 2021 ;

- l'ajustement prévu sur le fondement de l'article D.222-1 B du code de l'environnement interviendra à l'issue de la période de cinq ans (2019-2023) couverte par le deuxième budget carbone dès lors que cette révision s'applique uniquement au solde du budget carbone calculé à l'issue de la période de référence, et non aux parts indicatives annuelles de celui-ci ;

- la réparation du préjudice ne peut être évaluée qu'en tenant compte des émissions brutes, hors secteur UTCATF, conformément à la méthode retenue par le tribunal dans son jugement du 14 octobre 2021.

Par deux mémoires en intervention, enregistrés les 2 et 22 novembre 2023, l'association Initiatives pour le climat et l'énergie, représentée par son président, M. Jacques M..., et par Me Gendreau, demande au tribunal de constater la complète exécution du jugement du 14 octobre 2021.

L'association soutient que le jugement du tribunal du 14 octobre 2021 a reçu complète exécution.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution et son Préambule ;
- la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 et son protocole signé à Kyoto le 11 décembre 1997 ;
- l'accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015 ;
- la décision 94/69/CE du Conseil du 15 décembre 1993 ;
- la décision 406/2009/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 avril 2009 ;
- la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 ;
- la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 ;
- le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 ;

N°2321828/4-1

- le code civil ;
- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle 1 ;
- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;
- le décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
- le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie ;
- le décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat ;
- le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie ;
- le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone ;
- le code de justice administrative.

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Pény, rapporteur,
- les conclusions de M. Grandillon, rapporteur public,
- les observations de Me Capdebos, avocat de l'association Greenpeace France, de Me Lacaze-Masmonteil, avocate de l'association Notre Affaire À Tous, et de Me Alimi, avocat de l'association Oxfam France,
- les observations de M. D..., représentant le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et la ministre de la transition énergétique,
- et les observations de M. M..., président de l'association Initiatives pour le climat et l'énergie.

Une note en délibéré, enregistrée le 8 décembre 2023, a été présentée par l'association Initiatives pour le climat et l'énergie.

Considérant ce qui suit :

1. Par un jugement du 3 février 2021, le tribunal a, d'une part, reconnu que l'État était responsable d'un préjudice écologique, à hauteur des engagements qu'il n'avait pas respectés dans le cadre du premier budget carbone (2015-2018) et, d'autre part, ordonné, avant-dire droit, un supplément d'instruction avant de statuer sur les conclusions des requêtes. Par un jugement du 14 octobre 2021, devenu définitif, le tribunal a enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à

N°2321828/4-1

effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO₂eq, au 31 décembre 2022, au plus tard.

2. Par des observations, enregistrées le 14 juin 2023, les associations Oxfam France, Notre Affaire À Tous et Greenpeace France ont formé des demandes d'exécution du jugement du tribunal du 14 octobre 2021. Par une ordonnance de la vice-présidente du tribunal, une phase juridictionnelle a été ouverte le 15 septembre 2023, sous le numéro 2321828, en application de l'article R. 921-6 du code de justice administrative. Par des mémoires, enregistrés les 3 et 7 novembre 2023, les associations requérantes concluent à ce que le tribunal prononce une injonction, à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents, tendant à ce que soient prises, à bref délai, toutes mesures sectorielles concrètes utiles permettant de procéder à l'exécution complète du jugement du 14 octobre 2021, de tenir effectivement compte du surplus d'émissions de gaz à effet de serre lié au dépassement du premier budget carbone, d'assurer la réparation du préjudice écologique résultant de ce dépassement et de prévenir, pour l'avenir, sa résurgence ou son aggravation. Elles demandent également que cette injonction soit assortie d'une astreinte d'un montant de 1 102 500 000 (un milliard cent deux millions cinq cent mille) euros, à l'issue du premier trimestre 2023, et de 122,5 millions (cent vingt-deux millions cinq cent mille) euros pour chaque semestre de retard supplémentaire dans l'exécution de la décision à intervenir.

Sur l'intervention :

3. Il y a lieu d'admettre l'intervention de l'association Initiatives pour le climat et l'énergie, intervenant au soutien de l'Etat, qui a présenté un mémoire motivé demandant au tribunal de reconnaître l'exécution du jugement du 14 octobre 2021 et qui présente un intérêt suffisant pour former une telle demande.

Sur l'exécution du jugement du tribunal du 14 octobre 2021 :

En ce qui concerne l'office du juge de l'exécution :

4. Le jugement du 14 octobre 2021, revêtu de l'autorité de la chose jugée, a enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique constaté et prévenir l'aggravation des dommages, à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO₂eq, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) au 31 janvier 2022. Le jugement indique que la réparation du préjudice devra être effective au 31 décembre 2022, au plus tard.

5. Dans le cadre du présent litige, il appartient au juge de l'exécution, au regard des données disponibles à la date où il statue, d'examiner si la décision contentieuse a été correctement exécutée et, si tel n'est pas le cas, d'ordonner toutes mesures d'injonction ou d'astreinte propres à en assurer l'exécution effective. Il ne lui appartient pas, compte tenu de l'autorité de chose jugée qui s'attache au jugement du 14 octobre 2021, devenu définitif, de modifier le quantum du préjudice restant à réparer de 15 Mt CO₂eq, au regard de données nouvelles inconnues de lui à la date où il a statué, et se rapportant à des périodes déjà prises en compte, soit les années 2015 à 2018 couvertes par le premier budget carbone, et les années 2019 et 2020 du deuxième budget carbone. Il ne lui appartient pas non plus de se prononcer sur le

caractère suffisant de l'ensemble des mesures susceptibles de permettre d'atteindre l'objectif de réduction des gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990.

En ce qui concerne les objectifs d'émissions de gaz à effet de serre au titre des premier et deuxième budgets carbone :

6. La stratégie nationale bas-carbone et les budgets carbone nationaux ont été définis initialement par le décret du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, puis révisés par le décret du 21 avril 2020 ayant le même objet. A l'issue de cette modification, le budget carbone de la période 2015-2018 a été fixé à 442 Mt CO₂eq par an et le budget carbone de la période 2019-2023 a été fixé à 422, hors émissions et absorptions associées à l'utilisation des terres, aux changements d'affectation des terres et à la foresterie. Pour l'année 2019, cette part annuelle indicative était de 443 Mt CO₂eq, pour 2020, de 436 Mt CO₂eq, pour 2021, de 423 Mt CO₂eq, et pour 2022, de 410 Mt CO₂eq. Cette part a été fixée à 397 CO₂eq pour 2023.

En ce qui concerne les observations des parties :

S'agissant des données relatives au secteur UTCATF :

7. Si les associations soutiennent que la moindre absorption des émissions de CO₂ par le secteur UTCATF (utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie), telle que constatée par le CITEPA et le Haut Conseil pour le Climat, à hauteur de 83 à 92 Mt CO₂eq selon les données utilisées, a généré un nouveau surplus d'émissions de gaz à effet de serre, faisant dès lors obstacle à la réparation du préjudice, eu égard notamment à son caractère continu et cumulatif, cette circonstance ne saurait conduire, au stade de l'exécution, à modifier la base d'évaluation du préjudice, qui repose sur les secteurs hors UTCATF.

S'agissant des données des secteurs non UTCATF disponibles à la date du jugement et de la détermination du caractère effectif de la réparation du préjudice écologique :

8. Aux termes du II de l'article D. 222-1-B du code de l'environnement : « (...) *En cas d'évolution de la comptabilité des émissions de gaz à effet de serre conduisant à une correction de plus de 1 % des émissions pour les années de référence précisées par décret, le solde du budget carbone est ajusté afin d'assurer la cohérence de la méthodologie retenue avec celle qui prévaut dans l'évaluation de son respect, en conservant les mêmes réductions sectorielles et par gaz en valeur relative par rapport à l'année 2005* ».

9. Les associations requérantes soutiennent que les données d'émissions de gaz à effet de serre sur lesquelles se fondent l'État ne tiennent pas compte de l'ajustement des parts indicatives annuelles du deuxième budget carbone effectué en juillet 2022 sur le fondement du II de l'article D. 222-1 B du code de l'environnement, ni de celui effectué de son propre chef par le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport de juin 2023 et sont, dès lors, inexactes. Elles indiquent que la prise en compte de ces données ajustées ne permet pas de regarder le préjudice comme ayant été réparé.

10. D'une part, il résulte de l'instruction, en particulier des dernières données collectées et publiées en juin 2023 par le CITEPA que les émissions de gaz à effet de serre se sont élevées à 415 Mt CO₂eq en 2021, soit une différence de 8 Mt CO₂eq au regard de l'objectif de 423. Pour l'année 2022, les premières données disponibles estiment que les émissions

pourraient atteindre 404 Mt CO₂eq, à comparer à l'objectif indicatif de 410, soit une diminution potentielle de 6 Mt CO₂eq, aboutissant à une diminution totale sur ces deux années de 14 Mt CO₂eq, en-deçà du préjudice restant à réparer.

11. D'autre part, si l'ajustement technique prévu à l'article D. 222-1-B du code de l'environnement, dans l'hypothèse où des changements de méthodologie des inventaires d'émissions de gaz à effet de serre conduisent à des modifications des valeurs des années de référence ayant servi pour les scénarios de la stratégie nationale bas carbone, intervient à l'issue de la période de cinq ans couverte par le deuxième budget carbone (2019-2023), de sorte que ces données n'ont pas été définitivement arrêtées à la date du présent jugement, il est constant que le ministère de la transition énergétique a publié, en juillet 2022, une note informative sur laquelle figure, par anticipation, les modifications apportées à chaque tranche annuelle, soit désormais 422 Mt CO₂eq pour 2021 et 409 Mt CO₂eq pour 2022. Il y a lieu, dès lors, de les prendre en compte dans le cadre de la détermination du caractère effectif de la réparation du préjudice.

12. La prise en compte de la révision des parts indicatives annuelles effectuée par l'État en juillet 2022, portant respectivement les parts annuelles pour 2021 et 2022 à 422 et 409 Mt CO₂eq, aboutissent à une diminution totale sur ces deux années de 12 Mt CO₂eq, en-deçà du préjudice restant à réparer.

13. Enfin, et en toute hypothèse, la révision des parts indicatives annuelles effectuée de son propre chef par le Haut conseil pour le climat dans son rapport de juin 2023, conduisant à abaisser l'objectif d'émissions à 421 Mt CO₂eq pour 2021 et 408 Mt CO₂eq pour 2022, aboutit à une diminution totale sur ces deux années de 10 Mt CO₂eq, également en-deçà du préjudice restant à réparer.

14. Si l'ensemble de ces éléments permet d'attester que l'exécution du jugement du 14 octobre 2021 est en cours dès lors qu'une partie du préjudice a fait l'objet d'une réparation, il n'est en revanche pas établi que cette exécution, quelle que soit l'hypothèse retenue, serait complète au 31 décembre 2022.

S'agissant des mesures prises par l'État pour réparer le préjudice écologique :

15. Les associations requérantes soutiennent, d'une part, que les baisses d'émissions constatées en 2020, 2021 et 2022 ne sont pas imputables à des mesures ou des actions, spécifiquement entreprises par l'État pour réparer le préjudice écologique ou prévenir l'aggravation des dommages sur la nature en résultant, mais relèvent essentiellement de facteurs conjoncturels liés aux effets de la pandémie de Covid-19, au relèvement du plafond d'émission du deuxième budget carbone lors de la révision de la stratégie nationale bas carbone 2, à des températures hivernales plus douces, à la réduction de la consommation d'énergie fossile, notamment de gaz, en raison de la guerre en Ukraine, ainsi qu'à un recours accru au chauffage au bois. D'autre part, elles soutiennent que les volumes d'émissions constatés ne sont pas parfaitement corrélés avec les politiques publiques mises en œuvre jusqu'à la date du 31 décembre 2022 fixée par le tribunal pour exécuter le jugement.

16. D'une part, la circonstance que des événements exogènes, y compris de nature exceptionnelle tels que la pandémie de Covid-19 ou le déclenchement de la guerre en Ukraine à la suite de l'invasion russe, aient eu une influence, même significative, sur la baisse des émissions de gaz à effet de serre constatées sur le territoire national en 2020 et 2021, créant ainsi un contexte favorable à l'exécution du jugement du tribunal, ne saurait conduire à exclure leur

prise en compte dès lors que cette exécution s'apprécie au regard des objectifs d'émissions fixés par le premier budget carbone, et alors qu'il ne revient pas au juge de l'exécution, dans le cadre du présent litige, de contrôler, de façon prospective, le respect de la trajectoire climatique de la France d'ici à 2030 mais uniquement de vérifier si le préjudice constaté pour le passé, en l'espèce la période 2015-2018, a pu être réparé à la date du 31 décembre 2022. En tout état de cause, la réaction à ces événements exogènes s'est également traduite par des décisions gouvernementales, lesquelles, si elles ne relèvent pas d'une action spécifique sur le plan climatique, ont eu un effet sur le niveau des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire national, compte tenu notamment des confinements de la population intervenus en 2020 et 2021. Il y a, dès lors, aussi lieu de prendre en compte ces effets en tant qu'ils contribuent à réparer le préjudice écologique constaté ainsi qu'à prévenir l'aggravation des dommages sur la nature en résultant.

17. D'autre part, il résulte de l'instruction, notamment des éléments produits en défense par les ministres, que plusieurs mesures ont été déployées par l'État depuis le 1^{er} juillet 2021, ainsi que depuis la date du jugement du tribunal, en vue de concourir à la baisse des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire national, dans le secteur des transports, les secteurs résidentiels et tertiaires, le secteur de l'industrie, le secteur des déchets et le secteur de la production et de la transformation d'énergie. Si plusieurs de ces mesures, adoptées à la fin de l'année 2022, ne produiront véritablement leurs effets que postérieurement au 31 décembre 2022, et ne peuvent dès lors être prises en compte par le juge de l'exécution, il résulte en revanche de l'instruction que plusieurs d'entre elles ont d'ores et déjà été mises en place et ont été susceptibles de participer à la réparation du quantum du préjudice constaté par le tribunal, notamment s'agissant des dispositifs de primes à la conversion et l'extension du bonus écologique dans le cadre du plan France Relance, des mécanismes imposant un « verdissement » des parcs automobiles de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises et des taxis et VTC ainsi que des plateformes de livraison de marchandises sur véhicules motorisés à deux ou trois roues, des mécanismes d'incitation financière à l'acquisition de véhicules moins polluants pour les particuliers, la promotion de mobilités alternatives à l'automobile, notamment par la voie ferroviaire et les infrastructures cyclables, l'interdiction des installations de chauffage au fioul dans les bâtiments neufs et rénovés à compter du 1^{er} juillet 2022, des mesures en faveur de l'installation d'une chaudière à énergie renouvelable ou encore de projets d'accompagnement des entreprises dans leurs démarches de décarbonation dans le cadre du plan « France Relance », financé jusqu'à présent à hauteur d'environ 1 milliard d'euros pour soutenir environ 200 projets, pour un gain estimé à environ 3,6 millions de tonnes de CO₂eq par an. Si les associations font observer une décorrélation entre les dépenses engagées par l'État et les réductions d'émissions réellement constatées, en s'appuyant notamment sur l'exemple du financement des travaux de rénovation énergétique via le mécanisme dit « Ma primRénov », il n'en reste pas moins que ce dispositif traduit bien une action positive de la part de l'État en vue de favoriser l'efficacité énergétique et qui ne peut être regardée comme dépourvue de tout lien avec les données relatives aux émissions imputables au chauffage, à l'eau chaude sanitaire et à la cuisson domestique, qui après avoir augmenté en 2021 par rapport à 2020, ont à nouveau baissé en 2022, s'établissant à 35,2 Mt CO₂eq, contre 42,3 Mt CO₂eq l'année précédente. Enfin, si le rapport du Haut Conseil pour le Climat publié en juin 2023 relève que la baisse globale des émissions de gaz à effet de serre de 2,7 % en 2022 par rapport à 2021 est essentiellement imputable au secteur du bâtiment et au secteur de l'industrie, et résulte en partie de facteurs conjoncturels, notamment un hiver clément impliquant un moindre besoin en chauffage ainsi que des mesures de sobriété en réponse à la hausse des prix de l'énergie, et si ce même rapport appelle du reste à une accélération sensible du déploiement de mesures structurelles pour atteindre les objectifs fixés pour 2030, eu égard notamment à la nécessité, à compter de la période couverte par le 3^{ème} budget carbone

(2024-2028), de doubler le rythme annuel de réduction de ces émissions par rapport à ce qui est observé depuis 2010, l'ensemble des éléments produits au cours de l'instruction, mis en perspective avec la part du préjudice restant à réparer, permet suffisamment d'établir que l'État, conformément à l'injonction du tribunal, a adopté et mis en œuvre des mesures en vue de compenser le préjudice écologique.

En ce qui concerne la nécessité de prononcer des mesures d'exécution supplémentaires :

18. Il résulte de ce qui a été dit aux points 14 et 17 qu'en dépit de la mise en œuvre par l'État de mesures visant à compenser le préjudice reconnu par le tribunal, la réparation de celui-ci ne peut être regardée comme étant complète à la date du 31 décembre 2022, au regard du préjudice restant à réparer, qui s'établit à 3 ou 5 Mt CO₂eq, selon les chiffres retenus, ainsi qu'il a été dit aux points 12 et 13. Il y a dès lors lieu d'examiner si la bonne exécution du jugement du tribunal du 14 octobre 2021 nécessite, comme le demande les associations requérantes, de prononcer des mesures d'exécution supplémentaires, assorties, le cas échéant, d'une astreinte.

19. En l'espèce, il résulte des affirmations non contestées de l'État, reposant sur les données publiquement disponibles du CITEPA pour le premier trimestre 2023, qu'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 5 Mt CO₂eq a été constatée par rapport au premier trimestre 2022, lui-même en-deçà des objectifs fixés, soit un rythme annuel de 4,2 %, couvrant la part du préjudice restant à réparer. Il convient également de prendre en compte le niveau de la part indicative de 397 Mt CO₂eq fixée pour l'année 2023, et ajustée en juillet 2022 à 396 Mt CO₂eq. Au regard du rythme constaté de diminution des émissions de gaz à effet de serre et de la part indicative fixée pour l'année 2023, tous deux mis en perspective avec le quantum du préjudice restant à réparer, il ne résulte pas de l'instruction, et il n'est pas plus allégué, que cette tendance serait susceptible de connaître un infléchissement tel au cours de l'année 2023 que la réparation du préjudice en serait remise en cause, compte tenu des hypothèses rappelées aux points 12 et 13. Dans ces conditions, à la date du présent jugement, il n'y a pas lieu de prononcer des mesures d'exécution supplémentaires.

20. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de rejeter les demandes d'exécution formées par les associations requérantes.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association Initiatives pour le climat et l'énergie est admise.

Article 2 : Les demandes d'exécution formées par les associations Oxfam France, Notre Affaire À Tous et Greenpeace France sont rejetées.

N°2321828/4-1

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Oxfam France, à l'association Notre Affaire À Tous, à l'association Greenpeace France, à la Première ministre, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à la ministre de la transition énergétique, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, au ministre de l'intérieur et des outre-mer, au ministre de la santé et de la prévention, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, et à l'association Initiatives pour le climat et l'énergie.

Délibéré après l'audience du 8 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 décembre 2023.

Le rapporteur,

Le président,

A. PENY

J.-C. DUCHON-DORIS

La greffière,

L. THOMAS

La République mande et ordonne à la Première ministre, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à la ministre de la transition énergétique, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, au ministre de l'intérieur et des outre-mer, au ministre de la santé et de la prévention, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation et à la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chacun en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.