

Grande-Synthe 3 et Affaire du siècle 3 : exécution climatique en vue

Rémi Radiguet, Maître de conférences de droit public à l'université de Perpignan Via Domitia (CDEDys), membre associé à l'institut Maurice Hauriou (université Toulouse-I-Capitole) et au CRJ (université de La Réunion)

Au *box-office* des revues juridiques, saga jurisprudentielle à succès offrant deux saisons parallèles mais complémentaires - recours pour excès de pouvoir avec *Grande-Synthe* et recours en responsabilité avec *l'Affaire du siècle* -, les contentieux climatiques français en seraient-ils au stade de leur dénouement ? Un résumé des épisodes précédents s'impose.

L'acte 1 fut matérialisé par la décision dite *Grande-Synthe 1* (CE 19 nov. 2020, n° 427301, *Commune de Grande-Synthe*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2020. 2287 [📄](#) ; et 2021. 2115, note H. Delzangles [📄](#) ; RFDA 2021. 747, note A. Van Lang, A. Perrin et M. Deffairi [📄](#) ; RTD eur. 2021. 484, obs. D. Ritleng [📄](#) ; JCP Adm. 2020, n° 2337, comm. R. Radiguet ; Dr. adm. 2021, n° 14, comm. J.-C. Rotoullié) dans laquelle le Conseil d'Etat reconnaissait la normativité des objectifs climatiques inscrits à l'article L. 100-4 du code de l'énergie visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre de -40 % entre 1990 et 2030 et par la décision dite *Affaire du siècle 1* (TA Paris, 3 févr. 2021, n° 1904967 [📄](#), *Association Oxfam France, Association Notre affaire à tous, Association Greenpeace France, Fondation pour la nature et l'homme*, AJDA 2021. 239 [📄](#) ; 2228 [📄](#), note J. Bétaille [📄](#) ; et 2115, note H. Delzangles [📄](#) ; D. 2021. 240, obs. J.-M. Pastor [📄](#) ; 709, chron. H. Gali [📄](#) ; et 1004, obs. G. Leray et V. Monteillet [📄](#) ; JA 2021, n° 634, p. 12, obs. X. Delpech [📄](#) ; AJCT 2021. 255, obs. M. Moliner-Dubost [📄](#) ; RFDA 2021. 747, note A. Van Lang, A. Perrin et M. Deffairi [📄](#) ; EEI 2021, n° 3, comm. M. Torre-Schaub ; JCP 2021, n° 139, comm. D. Mazeaud et n° 247, comm. M. Torre-Schaub ; JCP Adm. 2021, n° 2088, comm. M. Torre-Schaub et P. Bozo) dans laquelle le tribunal administratif (TA) de Paris lui emboîtait le pas pour reconnaître la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat pour préjudice écologique lié au non-respect des objectifs que l'Etat s'était fixés dans le cadre du premier budget carbone 2015-2018 (pour un commentaire groupé des deux affaires, R. Radiguet, « Affaire [s] du siècle ? Ne vendons pas la peau du caribou », RJE 2021, n° 2, p. 407).

Le décor étant planté, l'acte II consista, d'une part, à évaluer le respect de la trajectoire climatique au vu des efforts fournis par l'Etat (CE 1^{er} juill. 2021, n° 427301, *Commune de Grande-Synthe*, dite *Grande-Synthe 2*, Lebon avec les concl. [📄](#) ; AJDA 2021. 1413 [📄](#) ; et 2115 [📄](#), note H. Delzangles [📄](#) ; D. 2021. 1287, et les obs. [📄](#) ; et 2022. 963, obs. V. Monteillet et G. Leray [📄](#) ; RFDA 2021. 777, concl. S. Hoynck [📄](#) ; RTD eur. 2022. 600, obs. P. Thieffry [📄](#)). D'autre part, il s'agissait d'évaluer l'ampleur du préjudice écologique (TA Paris, 14 oct. 2021, n° 1904967 [📄](#), *Association OXFAM*, dite « *Affaire du siècle 2* », AJDA 2022. 929 [📄](#), note R. Radiguet [📄](#) ; D. 2021. 1924, obs. J.-M. Pastor [📄](#)) afin de déterminer respectivement s'il y avait lieu d'enjoindre à l'Etat de faire davantage pour respecter la trajectoire fixée et de réparer le préjudice écologique lié au surplus d'émissions. L'Etat fut alors sommé d'agir en prenant « toutes les mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer la compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie [...] avant le 31 mars 2022 » (*Grande-Synthe 2*). Il lui fut aussi demandé « de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO₂eq, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) au 31 janvier 2022. La réparation devra être effective au 31 décembre 2022, au plus tard » (*Affaire du siècle 2*).

Les échéances fixées étant dépassées, l'heure était au bilan. Ce fut chose faite avec les décisions dites *Grande-Synthe 3* (CE 10 mai 2023, n° 467982, *Commune de Grande-Synthe et a.*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2023. 919 [📄](#) ; et 1081, tribune B. Seiller [📄](#) ; JA 2023, n° 683, p. 11, obs. X. Delpech [📄](#) ; RTD eur. 2023. 808, obs. D. Ritleng [📄](#) ; JCP Adm. 2023, n° 2192, com. M. Torre-Schaub) et *l'Affaire du siècle 3* (TA Paris, 22 déc. 2023, n° 23211828/4-1, *Association Oxfam France et a.* ; EEI 2023, n° 3, com. M. Torre-Schaub). Dans la première affaire, le lendemain de l'échéance fixée par *Grande-Synthe 2*, comme l'y autorise l'article R. 931-2 du code de


justice administrative (CJA), soit le 1^{er} avril 2022, la section du rapport et des études du Conseil d'Etat était saisie par la commune de Grande-Synthe qui lui demandait de constater l'inexécution de l'injonction consistant à infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre et de prononcer à l'encontre de l'Etat une astreinte de 50 M€ par semestre de retard. De leur côté, les associations Notre affaire à tous, Oxfam France, Fondation pour la nature et l'homme et Greenpeace France qui interviennent à l'affaire sollicitaient une astreinte de 75 M€ par semestre de retard répartie entre le Haut conseil pour le climat, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'office français de la biodiversité, l'agence nationale de l'habitat et l'agence de financement des infrastructures de transport de France. Sur sollicitation de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, le ministre de la transition écologique lui a indiqué, par courrier du 4 mai 2022, les mesures prises par l'Etat pour respecter la décision de justice. Sur la base de ces informations jugées insuffisantes, la présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat a sollicité, conformément à l'article R. 931-4 du CJA, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat afin d'ouvrir une procédure juridictionnelle. Celle-ci fut ouverte le 4 octobre 2022 et la note de la présidente de la section du rapport et des études exposant les raisons de la demande d'ouverture de la procédure juridictionnelle fut communiquée aux parties conformément à l'article R. 931-5 du CJA. L'instruction ouverte et les échanges entre les parties ayant eu lieu, le Conseil d'Etat a constaté que la décision du 1^{er} juillet 2021 « ne peut être regardée comme complètement exécutée ». Il a alors enjoint de nouveau à l'Etat de « prendre toutes mesures supplémentaires utiles pour assurer la cohérence du rythme de diminution des émissions de gaz à effet de serre avec la trajectoire de réduction de ces émissions retenue par le décret du 21 avril 2020 [...] en vue d'atteindre les objectifs de réduction fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie [...] avant le 30 juin 2024 et de produire, à échéance du 31 décembre 2023, puis au plus tard le 30 juin 2024, tous les éléments justifiant de l'adoption de ces mesures et permettant l'évaluation de leurs incidences sur ces objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ». Il a néanmoins rejeté les conclusions à fin d'astreinte.

Dans la seconde affaire, passée l'échéance fixée au 31 décembre 2022 par l'*Affaire du siècle 2*, les requérants ont saisi le 14 juin 2023 le TA en demande d'exécution du jugement, ainsi que leur permet l'article R. 921-1-1 du CJA, considérant que la réparation à hauteur de 15 Mt CO₂eq n'avait pas été réalisée. Le président du tribunal a décidé d'ouvrir la phase juridictionnelle le 15 septembre 2023, en application de l'article R. 921-6 du CJA, considérant implicitement que les diligences n'avaient pas été accomplies. L'instruction ainsi ouverte et les échanges entre les parties ayant eu lieu, le TA a constaté que « la réparation [du préjudice écologique] 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 » tout en considérant néanmoins qu'« il n'y a pas lieu de prononcer des mesures d'exécution supplémentaires ».

Appréciation de la légalité, injonction, exécution ; les affaires climatiques permettent d'observer un panel presque complet des pouvoirs du juge administratif tant sur le plan de l'appréciation de la légalité que sur celui de la responsabilité. Mais c'est assurément dans ce dernier acte de « l'exécution », dont on constate qu'il ne clôt pas définitivement le contentieux pour *Grande-Synthe*, qu'on observe toute la complexité de ces affaires. Elles posent en effet de délicates difficultés d'évaluation de la part du juge administratif qui doit s'appuyer sur « les données climatiques » pour ensuite apprécier les efforts climatiques effectués par l'Etat afin *in fine* d'indiquer les suites contentieuses à donner.

I - Evaluation des données

A. Données d'émission

Dès lors que les juges administratifs ont laissé le temps à l'Etat pour rectifier sa trajectoire (*Grande-Synthe*) et pour réparer (ou plutôt corriger/compenser) le surplus d'émissions de gaz à effet de serre généré (*Affaire du siècle*), il leur revenait de s'assurer respectivement de la bonne exécution de leur décision. Le contrôle du respect de la trajectoire climatique de l'affaire *Grande-Synthe* (H. Delzangles, Le contrôle de la trajectoire et la carence de l'Etat français à lutter contre les changements climatiques, AJDA 2021. 2115 ) , tout comme le contrôle de la compensation du surplus d'émissions de l'*Affaire du siècle*, impliquent *de facto* une mobilisation des données scientifiques pour déterminer la bonne exécution des injonctions. Il en va de la matérialité « scientifique » des faits qui est à l'oeuvre depuis l'origine de ces affaires en justifiant dès *Grande-Synthe 1* et l'*Affaire du siècle 1* un supplément d'instruction tendant à la production des données pour déterminer le respect de la trajectoire et la quantité du surplus d'émissions. Le même schéma se répète dans la mesure où, par le jeu des injonctions, le temps fait son oeuvre et impose au juge d'apprécier les données disponibles aux dates fixées par ses injonctions - conformité avec la trajectoire au 31 mars 2022 et compensation du surplus d'émissions au

31 décembre 2022 - qui ont lieu près de deux ans après les premières décisions. A cela s'ajoute le fait que l'office du juge de l'exécution l'invite à se prononcer à la date de sa décision (CE 4 juill. 1997, n° 156298, *Epoux Bourezak, Lebon* ; AJDA 1997. 635 ; 584, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot ; et 2014. 109, chron. D. Chauvaux ; RFDA 1997. 815, concl. R. Abraham) et donc à prendre en compte les données disponibles à ce moment, soit respectivement le 10 mai 2023 pour *Grande-Synthe 3* et le 22 décembre 2023 pour *l'Affaire du siècle 3*. Ainsi commence le raisonnement du juge administratif dans l'affaire *Grande-Synthe 3* pour laquelle il se prononce « en premier lieu [sur] les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre relevés jusqu'à la date de la présente décision » et il en est de même dans *l'Affaire du siècle 3* où le juge administratif affirme qu'il lui appartient en tant que juge de l'exécution de se prononcer « au regard des données disponibles à la date où il statue » (pt 5).


L'appréciation des données, primordiale pour résoudre les deux affaires, n'est en rien évidente et suppose la mise sur pied d'une expertise tout à fait particulière, expliquant que les juges administratifs s'appuient, depuis le début de ces affaires climatiques, sur les données fournies par le Haut conseil pour le climat (HCC) et le CITEPA. Ceci étant, il y a néanmoins une « déconnexion temporelle » entre les dates fixées par les injonctions et l'appréciation des données climatiques au regard de ces dates car, et ainsi que le relève le rapporteur public, Stéphane Hoyneck, dans ses conclusions sur *Grande-Synthe 3*, « il faut avoir à l'esprit que l'établissement des émissions nationales, qui est confié au CITEPA [...] ne correspond pas à une mesure physique de l'ensemble des émissions pour une année mais à une estimation résultant de calculs » (S. Hoyneck, EEI 2023, n° 64).

Autrement précisé, même à la date à laquelle le juge administratif se prononce, soit plusieurs mois après les dates fixées par les deux injonctions, il n'est pas en pleine mesure d'affirmer avec certitude le niveau exact des émissions de gaz à effet de serre aux échéances qu'il a lui-même fixées à l'Etat pour répondre de ses obligations. Cette difficulté d'évaluation transparaît pleinement dans *Grande-Synthe 3* où le juge administratif indique se fonder sur « les dernières données non consolidées publiées concernant l'année 2022 » tout en précisant que le résultat est « sous réserve de la confirmation de ces données provisoires pour l'année 2021 puis pour l'année 2022 ». Bien qu'il s'agisse d'un recours en responsabilité pour un dépassement de 15 MteqCO₂ à une date passée - premier budget carbone 2015-2018 -, *l'Affaire du siècle 3* se retrouve confrontée aux mêmes difficultés d'établissement des données dès lors qu'il revient au juge administratif de déterminer si ces 15 MteqCO₂ de surplus à l'origine du préjudice écologique ont pu être réparées à la date du 31 décembre 2022. Et ce, alors qu'à la différence de *Grande-Synthe 3*, la réouverture juridictionnelle a pris plusieurs mois laissant un temps plus long à la production de données. L'intérêt de faire en sorte que, pour son office, il se prononce sur les données disponibles à la date à laquelle il statue prend alors un sens particulier.

B. Données d'office

Cependant, cet office du juge de l'exécution trouve ses limites dans l'autorité de la chose jugée attachée à l'arrêt *Grande-Synthe 2* et au jugement *l'Affaire du siècle 2* qui figent le contentieux quant à ses prétentions et son cadre juridique. Il est en effet établi que l'office du juge de l'exécution ne lui permet pas de remettre en cause les mesures décidées par le dispositif de la décision juridictionnelle dont l'exécution est demandée (CE 3 mai 2004, n° 250730, *Magnat, Lebon* ; CE 23 nov. 2005, n° 271329, *Société anonyme Eiffage TP, Lebon* ; AJDA 2005. 2318 ; CE 29 juin 2011, n° 327080, *SCI La Lauzière, Lebon* ; AJDA 2011. 1351 ; et 2147, note M. Revert ; CE 23 mars 2015, n° 366813, *Lebon avec les concl.* ; AJDA 2015. 661). Il s'ensuit d'une part, pour *Grande-Synthe*, que le juge administratif n'est pas en mesure de prendre en compte des objectifs nouvellement fixés par l'adoption à l'échelle de l'Union européenne du « paquet » dit « *Fit for 55* » (« Ajustement à l'objectif 55 » : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique [COM/2021/550 final] ; Règlement [UE] 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements [CE] n° 401/2009 et [UE] 2018/1999 « loi européenne sur le climat » ; Directive [UE] 2023/2413 du 18 octobre 2023 modifiant la directive [UE] 2018/2001, le règlement [UE] 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive [UE] 2015/652 du Conseil), qui rehausse l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre assigné à la France, pour déterminer la compatibilité des émissions de gaz à effet de serre avec la trajectoire climatique. Il n'ignore pas pour autant ce nouveau contexte juridique puisqu'il indiquait déjà dans *Grande-Synthe 2* que la trop lente réduction des émissions de gaz à effet de serre était « à plus forte raison, dans la perspective du prochain relèvement de l'objectif de réduction des émissions à l'échelle de l'Union européenne à l'horizon 2030 de 40 % à 55 % par rapport à leur niveau de 1990 ». Il réaffirme aussi dans *Grande-Synthe 3* l'importance d'un tel changement de circonstances de droit en indiquant que « cet élément ne saurait être ignoré dans l'analyse de l'évolution du

niveau des émissions de gaz à effet de serre, dès lors que cette modification du cadre réglementaire mis en place par l'Union européenne va se traduire, de façon imminente, par un renforcement sensible des objectifs à atteindre par la France » sans que l'on soit en mesure d'apprécier la réelle prise en compte de ce nouveau contexte dans l'appréciation de la légalité de l'action climatique de l'Etat pour la présente affaire.

Il s'ensuit, d'autre part, pour l'*Affaire du siècle*, qu'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 ». Ce rappel salutaire résulte du fait que les données climatiques prises en compte initialement par le premier budget carbone sont celles hors secteur « utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie » (UTCATF), dites données brutes, auxquelles il est possible de déduire le secteur UTCATF pour obtenir l'objectif net. En effet, le secteur UTCATF constitue un levier non négligeable dans la transition écologique du fait notamment des puits de carbone que peuvent constituer les forêts mais ce secteur a connu une forte baisse pour le budget carbone sur la période 2019-2022 qui s'explique entre autres par une forte sécheresse et des incendies plus fréquents. L'éventuel rattrapage sur les données brutes par les efforts étatiques afin de réparer le préjudice lié au surplus d'émissions est donc en partie annihilé par les faibles gains obtenus pour le secteur UTCATF, ce que les associations ont soulevé. Bien que pertinent et poursuivant l'approche arithmétique choisie dans l'*Affaire du siècle 2* (R. Radiguet, Réparation du préjudice écologique : quand la logique s'en mêle, la matérialité de la réparation s'évapore, AJDA 2022. 929 ) , le juge administratif ne fait pas droit à cet argument au motif que son office ne lui permet pas de « modifier la base d'évaluation du préjudice, qui repose sur les secteurs hors UTCATF ».

C. Office méthodologique

Il en va cependant différemment pour le calcul de la réparation au regard des évolutions méthodologiques ultérieures de calcul que le juge ne peut ignorer pour évaluer la réparation du préjudice à la date du 31 décembre 2022. En effet, l'article D. 222-1-B du code de l'environnement prévoit qu'« 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 » tout en précisant que « les mêmes réductions sectorielles et par gaz en valeur relative » doivent être conservées. Cet ajustement technique a eu lieu en juin 2022 par le CITEPA pour l'évaluation du budget carbone à échéance 2023. Il intègre des changements dans la méthodologie de l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre et conduit à des écarts par secteur de maximum +/-2 Mt CO₂eq, avec un écart total hors UTCATF de +1 Mt CO₂eq sur la totalité du budget carbone, soit de 2019 à 2023. Ces modifications, bien que limitées, sont susceptibles de modifier les résultats dans l'évaluation arithmétique de la réparation du préjudice évalué à 15 Mt CO₂eq. Le TA de Paris décide de prendre en compte les ajustements pour déterminer le caractère effectif de la réparation même si « ces données n'ont pas été définitivement arrêtées à la date du présent jugement » car « il est constant que le ministère de la transition énergétique a publié, en juillet 2022, une note informative sur laquelle, par anticipation, les modifications apportées à chaque tranche annuelle » étaient mentionnées. Il opère en cela une interprétation restrictive de l'autorité de la chose jugée en affirmant que la modification des objectifs à atteindre est distincte de celle du quantum du préjudice alors même que l'un influe sur l'autre et inversement. La fragilité de l'évaluation des données est réelle. Elle est toute relative comparativement à celle des efforts.

II - Evaluation des efforts

A. Réalisation des efforts

Le juge de l'exécution a pour rôle, dans les deux affaires, d'apprécier si les efforts poursuivis par l'Etat sont suffisants d'une part pour envisager un respect de la trajectoire climatique et d'autre part pour réparer le préjudice lié au surplus des émissions générées par le premier budget carbone. Il revient au gouvernement de démontrer la correcte exécution des deux injonctions en justifiant des mesures prises. Celles-ci n'ayant pas été précisées par les juridictions administratives dans le cadre de leur injonction, ce qui aurait été pour le moins délicat, le gouvernement conservait ainsi une grande latitude pour justifier son action climatique. A cet égard, l'*Affaire du siècle 1* s'était caractérisée par le refus du juge administratif de s'aventurer dans une approche sectorielle pour apprécier la teneur du préjudice écologique car ce ne sont que « des politiques sectorielles mobilisables en ce domaine » ne permettant pas de les regarder comme ayant contribué directement à l'aggravation du préjudice écologique (sur l'amélioration de l'efficacité énergétique, pt 25 et sur l'augmentation de la part des énergies renouvelables, sachant que le juge n'a pas répondu aux moyens tirés d'autres politiques

sectorielles comme les transports, le bâtiment et l'agriculture, pt 26).


A l'inverse, pour justifier ces efforts, le gouvernement évoque une liste de mesures prises dans différents secteurs et reprise partiellement par le Conseil d'Etat et par le TA de Paris. Ainsi, dans *Grande-Synthe 3*, le juge administratif reprend les mesures indiquées par le gouvernement dans les secteurs des transports (pt 13) ; du bâtiment (pt 14) ; agricole (pt 15) ; de l'industrie (pt 16) ; de l'énergie (pt 17) ; des déchets (pt 18) et les financements alloués à ces mesures, de l'ordre de 30 Md€ évoqués par le gouvernement dans le cadre du plan « France relance » de 2020 (pt 19) ainsi que la mise en place d'un secrétariat général à la planification écologique (pt 20). Il en est de même dans *l'Affaire du siècle 3* où le juge administratif indique, de façon condensée, que « plusieurs mesures ont été déployées par l'Etat depuis le 1^{er} juillet 2021 [...] 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 » (pt 17). D'une approche globale adoptée dans *Grande-Synthe* (respect de la trajectoire à l'horizon 2030) et *l'Affaire du siècle* (dépassement du premier budget carbone) pour statuer sur la légalité de l'inaction de l'Etat et l'engagement de sa responsabilité, le juge de l'exécution en vient nécessairement à apprécier la pertinence de mesures sectorielles qui constituent la justification de l'action étatique. Cette appréciation suppose, une fois le constat des mesures prises effectué, d'en évaluer leur efficacité en matière climatique.

B. Imputabilité de la baisse des émissions

L'efficacité des mesures prises en matière climatique pose l'épineuse et l'insoluble question de l'imputabilité de la baisse des émissions de gaz à effet de serre (GES) aux efforts de l'Etat. Si la responsabilité de ces émissions est collective au niveau mondial, *Grande-Synthe 1* puis *l'Affaire du siècle 1* reconnaissent la responsabilité de l'Etat dans le respect des objectifs qu'il s'est engagé à atteindre tant au niveau national qu'eupéen ou international. Les juges n'avaient pas été jusqu'à analyser les actions de l'Etat pour atteindre ces objectifs. Le passage d'une « imputabilité-macro » liée au respect des objectifs à une « imputabilité-micro » conduisant à l'analyse des mesures sectorielles prises en vue de ce respect fut initié par l'acte II.

Ainsi, dans *Grande-Synthe 2*, le juge administratif s'interroge sur les facteurs qui ont conduit aux bons résultats climatiques en constatant qu'ils étaient intervenus « dans le contexte des mesures de gestion de la crise sanitaire causée par la pandémie de covid-19 » laissant au Conseil d'Etat le soin d'affirmer, en se fondant sur la littérature produite par le HCC, que la réduction significative des émissions de GES était « transitoire et sujette à des rebonds » et ne permettait donc pas de considérer que l'Etat respectait la trajectoire fixée pour atteindre les objectifs de 2030. A l'inverse, dans le cadre du recours en responsabilité, *l'Affaire du siècle 2* relevait effectivement que la réduction « d'une ampleur inédite est liée, de façon prépondérante, aux effets de la crise sanitaire de la covid-19 » tout en affirmant qu'« il y a néanmoins lieu de la prendre en compte en tant qu'elle permet pour partie, de réparer le préjudice constaté ainsi que de prévenir l'aggravation du dommage ». Ces positionnements distincts s'expliquent par les demandes elles-mêmes différentes : l'un juge de la compatibilité des actions de l'Etat au regard de la trajectoire qu'il s'est fixée alors que l'autre juge de la réparation du préjudice écologique lié au surplus d'émissions. Dans la première hypothèse, il est question de ne pas prendre en compte des événements contingents qui peuvent ici et là modifier ponctuellement la trajectoire qui s'inscrit dans le temps. Dans la seconde hypothèse, il est question de pouvoir déduire, en sus des objectifs de réduction des émissions fixés dans les budgets carbone, 15 MtCO₂eq pour réparer le préjudice lié au dépassement du premier budget carbone. Cette dissociation des approches se retrouve pleinement développée dans l'acte III.

Dans *Grande-Synthe 3*, le Conseil d'Etat relève « deux circonstances exogènes qui ont affecté de façon notable les activités générant des émissions de gaz à effet de serre » (pt 21), que sont la pandémie de covid-19 et la crise liée à la guerre en Ukraine. Il en déduit que ces événements faussent les résultats pour apprécier la compatibilité de la trajectoire qui doit être effectuée « sur la base des seules mesures structurelles ». En somme, dans le temps long de la réalisation de la trajectoire, dont 2030 n'est que la première étape visant à atteindre la neutralité carbone en 2050, l'Etat est en charge d'une politique climatique induisant une transformation systémique sur la route de laquelle plusieurs mesures contextuelles et conjoncturelles pourront se trouver, mesures qui n'ont pas nécessairement à être prises en compte par le juge administratif. Ainsi que l'affirme Stéphane Hoyneck dans ses conclusions, « seules des décisions particulièrement structurantes, de nature à créer des chemins de dépendances nous éloignant d'une réduction des GES à un rythme suffisant devraient être discutées ». A l'inverse, certaines mesures sont considérées comme « structurantes » et sont par ailleurs citées dans les efforts fournis par l'Etat (pts 14-17). L'essentiel est pour le juge de vérifier que l'Etat est sur de bons rails grâce à son action climatique.



Dans l'*Affaire du siècle*, l'action en responsabilité pour une inaction passée l'autorise à prendre en compte ces événements exogènes car « 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 [...] a pu être réparé à la date du 31 décembre 2022 » (pt 16). Il poursuit ainsi une logique purement arithmétique sans s'intéresser à la question de l'imputabilité de la réduction des émissions de GES. Il affirme toutefois, pour imputer à l'Etat ces événements exogènes, qu'ils se sont traduits « 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 » (pt 16). Ce raisonnement est complété par la mention de plusieurs mesures prises par l'Etat depuis le 1^{er} juillet 2021, sans appréciation des effets de ces dernières sur la baisse des émissions générées, confirmant une interprétation élastique de l'imputabilité du préjudice écologique rejoignant ici le caractère aléatoire de sa réparation sur le plan pratique (J. Bétaille, Le préjudice écologique à l'épreuve de l'*Affaire du siècle*, AJDA 2021. 2228 ). Il en vient à considérer que la réparation du préjudice n'est pas complète au 31 décembre 2022 en constatant un reliquat qui s'établit à 3 ou 5 Mt CO₂eq, selon les chiffres retenus par les différentes méthodes de calcul. En ce sens, *Grande-Synthe 3* opte pour une approche plus rigoureuse de l'imputabilité de l'Etat lors de l'examen de la compatibilité de ses actions avec la trajectoire climatique. Cette rigueur l'amène en outre à opter pour une approche prospective aux contours incertains.

C. Une baisse des émissions durable ?

Il s'agit du point le plus innovant de *Grande-Synthe 3* qu'on ne retrouve pas dans *Affaire du siècle 3*. Il consiste, selon les termes du rapporteur public, à « évaluer la capacité des mesures prises à permettre d'atteindre l'objectif de réduction en 2030 ». Le contrôle de la trajectoire ne consiste pas seulement à constater que des mesures ont été prises en matière climatique mais impose aussi d'analyser l'impact de ces mesures sur la trajectoire climatique et donc d'estimer les émissions futures. Cette approche résolument prospective ne peut se passer de l'aide de structures scientifiques au premier rang desquelles se trouve le CITEPA qui est en charge, outre du calcul des données passées, de proposer des modélisations par rapport aux mesures prises, conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2018/1999 qui prévoit un exercice biennal de modélisation. Tout en relevant que, selon cette modélisation, à laquelle s'ajoutent les mesures prises depuis le 31 décembre 2022, il pourrait être conclu que l'objectif de réduction des émissions fixé pour 2030 devrait être atteint, le Conseil d'Etat affirme cependant que « cet exercice de prévision présente un degré d'incertitude significatif à la date de la présente décision, en raison notamment de l'absence d'évaluation rétrospective sur la capacité des mesures prises en compte à permettre effectivement les réductions d'émissions de gaz à effet de serre projetées à l'horizon 2030 ». La preuve de la bonne exécution de l'injonction lui impose par voie de conséquence une modélisation fine des données qui doit inclure « une appréciation de l'impact des politiques sectorielles menées par rapport aux différentes orientations sectorielles fixées dans le cadre de la stratégie nationale bas carbone pour atteindre les objectifs de réduction fixés à cette échéance ». Plusieurs études ont été proposées au débat dont celles de cabinets tels que Carbone 4 et Boston Consulting Group, mais aussi du HCC, qui proposent précisément une analyse des orientations sectorielles de la stratégie nationale bas-carbone. Ces analyses concluent que pour une majorité des secteurs étudiés, les objectifs ne seront pas atteints. Prenant en compte les résultats produits par le gouvernement, le contexte du rehaussement des objectifs lié au deuxième budget carbone par le décret du 21 avril 2020, la covid-19 et les projections sectorielles fournies au débat, le Conseil d'Etat en déduit que la décision du 1^{er} juillet 2021 n'est pas complètement exécutée. Les deux décisions conduisant au même constat de l'inexécution partielle des injonctions, les juges administratifs devaient se prononcer sur les suites contentieuses à donner.

III - Evaluation des suites contentieuses

A. Injonctions sur injonctions ?






Par leur injonction « toutes mesures utiles », *Grande-Synthe 2* et l'*Affaire du siècle 2* ont laissé une grande latitude à l'Etat pour adopter les actions afin de faire baisser le niveau des émissions de gaz à effet de serre. Leur non-exécution offre aux juges administratifs une possibilité de prescrire une nouvelle injonction. Ce jeu des injonctions à répétition met par ailleurs en exergue les limites (ou plutôt le détournement) du recours pour excès de pouvoir (A. Perrin, Le REP-injonction, AJDA 2023. 596 ) et du droit de la responsabilité administrative (P. Parinet-Hodimont, L'injonction dans la responsabilité administrative - Injonction et réparation, RFDA 2020. 107 ) dans de tels contentieux impliquant de réfléchir à un renouvellement de l'office du juge passant possiblement par

la levée du tabou de l'injonction à titre principal (J.-F. Lafaix, L'injonction au principal : une simplification de l'exécution ?, *Civitas Europa*, 2017/2, p. 109) ou encore par la consécration législative d'une nouvelle action en reconnaissance de faute (A. Jacquemet-Gauché, Pour la consécration législative d'une action en reconnaissance de faute, *RFDA* 2023. 519) afin d'assurer pleinement une réparation en nature d'une faute de l'administration. Il n'en reste pas moins que ces recours sont essentiels et redoutables pour assurer le respect de l'action de l'Etat en matière climatique en prenant, par le double jeu du recours en excès de pouvoir - contrôle de la trajectoire - et de celui en plein contentieux - réparation pour surplus d'émissions - l'Etat dans un étai juridictionnel particulièrement efficace grâce aux efforts déployés ensuite par le juge de l'exécution.


Dépassant « la frontière entre recours pour excès de pouvoir et recours de plein contentieux » (C. Maugüé, Les injonctions pour exécution de la chose jugée, *in Juger l'administration, administrer la justice, Mélanges Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, spéc. p. 601), le juge de l'exécution doit ainsi déterminer, à la date à laquelle il statue, si les circonstances de droit et de fait ont évolué suffisamment avant de prononcer une nouvelle injonction (CE 4 juill. 1997, n° 156298, *Epoux Bourezak*, Lebon ; AJDA 1997. 635 ; 584, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot ; et 2014. 109, chron. D. Chauvaux ; RFDA 1997. 815, concl. R. Abraham). Or il est indéniable que des efforts ont été réalisés par l'Etat même si ceux-ci sont considérés insuffisants par les juges administratifs tant pour être compatibles avec la trajectoire que pour réparer le préjudice écologique. L'injonction étant de droit, dès lors que les requérants ont présenté des conclusions en ce sens, elle ne laisse au juge administratif que peu de pouvoir d'appréciation (CE, sect., avis, 30 nov. 1998, n° 188350, *Berrad*, Lebon ; D. 1999. 20 ; RFDA 1999. 511, concl. F. Lamy ; et 520, note C. Guettier ; Rev. crit. DIP 1999. 504, note N. Guimezanes) notamment lorsqu'il constate, comme dans les deux espèces, que l'exécution n'est pas entièrement réalisée. Aussi, il y fait droit dans *Grande-Synthe 3* en considérant qu'« il y a lieu, en l'état, de compléter l'injonction prononcée par cette décision en édictant, [...], les mesures complémentaires nécessaires pour en assurer l'exécution complète » (pt 25). Ce complément d'injonction ne fait en réalité que réitérer l'injonction « toutes mesures utiles » prononcée dans *Grande-Synthe 2* en fixant le prochain rendez-vous au 30 juin 2024 tout en ordonnant au gouvernement de produire à échéance du 31 décembre 2023 puis au plus tard au 30 juin 2024 les éléments permettant l'évaluation de l'incidence des mesures sur les objectifs de réduction des émissions de GES. Bien que non explicité dans les conclusions du rapporteur public, le choix discrétionnaire de la date ne semble pas être purement fortuit car elle correspond à la fin de la programmation du deuxième budget carbone qui se déroule de 2019 à 2023 permettant ainsi de faciliter la production de données par le CITEPA dont le travail est précisément d'en faire le calcul. Plus surprenante, de prime abord, est la position tenue dans *Affaire du siècle 3* où il est constaté que le préjudice restant à réparer à la date du 31 décembre 2022 s'établit à 3 ou 5 Mt CO₂eq laissant penser au prononcé d'une nouvelle injonction. Or, il n'en est rien, précisément du fait de l'office du juge qui l'invite à se prononcer en prenant en considération les circonstances de fait et de droit à la date à laquelle il statue, soit le 22 décembre 2023. Cet espace-temps entre la date fixée pour l'injonction, la réouverture juridictionnelle et le prononcé de sa décision lui permet de constater que la réparation est sur le point d'être effectuée en prenant en compte les résultats du premier trimestre 2023 pour lesquels il est constaté une réduction de 5 Mt CO₂eq, couvrant la part du préjudice restant à réparer. Ce faisant, le juge administratif conforte son approche arithmétique du préjudice écologique qui consiste davantage en une action en cessation de l'illicite qu'en une réelle réparation prenant en compte les effets du surplus d'émissions de GES sur l'environnement dans le laps de temps institué (ce qui a pu être démontré ; J. Bétaille, Le préjudice écologique à l'épreuve de l'*Affaire du siècle*, préc. ; R. Radiguet, Réparation du préjudice écologique : quand la logique s'en mêle, la matérialité de la réparation s'évapore, préc.). Le litige sera-t-il considéré comme clos ou assisterons-nous à un prochain rendez-vous du fait d'un recours contre ce jugement d'exécution, qui est susceptible de recours (CE 29 oct. 2003, n° 259440, *Van Bentum Plasse*, Lebon T. ; AJDA 2004. 511) ? En tout état de cause, le refus de prononcer une nouvelle injonction met fin à toute demande d'astreinte qui constitue pourtant l'arme financière adéquate pour assurer l'autorité de la chose jugée.

B. Astreinte

Pouvoir discrétionnaire du juge administratif formalisé par la rédaction de l'article L. 911-3 du CJA qui précise que le juge « peut » assortir sa décision d'un tel mécanisme (C. Maugüé, Les injonctions pour exécution de la chose jugée, préc.), l'astreinte a fait l'objet d'une utilisation remarquable dans la saga contentieuse relative à la pollution de l'air dans laquelle a été fixée une astreinte d'un montant inédit de 10 M€ par semestre de retard puis dans la dernière décision de 5 M€ (v., les cinq décisions, CE 10 juill. 2020, n° 428409, *Association Les amis de la terre France*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2020. 1447 ; et 1776, chron. C. Malverti et C. Beaufile ; D. 2021. 1004, obs. G. Leray et V. Monteillet ; JA 2021, n° 632, p. 33, étude S. Damarey ; RFDA 2020. 818, concl. S. Hoyneck ; RTD civ. 2021. 199, obs. P. Théry ; RTD eur. 2021. 481, obs. D. Ritleng). Ce pouvoir

discrétionnaire trouve ses limites dans la fixation du montant qui ne saurait être supérieur à celui sollicité par les parties (CE 19 mai 2006, n° 280702, *Syndicat national des ostéopathes de France [SNOF], Registre des ostéopathes de France*, Lebon T.  ; AJDA 2006. 1517  ; D. 2007. 1453, obs. J. Penneau ). Bien que refusée, l'astreinte demandée par les parties dans l'*Affaire du siècle 3* est originale en tant qu'elle se fonde sur le « coût social du carbone » tel que défini par l'Organisation de coopération et de développement économiques comme « la valeur actualisée en termes monétaires des dommages provoqués par la libération dans l'atmosphère d'une tonne supplémentaire de carbone ». Sur la base de travaux visant à évaluer monétairement ce coût social, les parties ont sollicité un montant d'un milliard d'euros et 102,5 M€ pour la période comprise entre 2019 et le premier semestre 2023. Pour intéressante que soit l'approche, elle n'a cependant pas lieu d'être devant le juge de l'exécution, dans le cadre de l'astreinte. Celle-ci n'a en effet ni une finalité « réparatrice » - dont on sait d'ailleurs qu'elle s'effectue plutôt en nature dès lors qu'il est question de préjudice écologique -, ni une finalité répressive, car elle doit permettre « de contraindre la personne qui s'y refuse à exécuter les obligations qui lui ont été assignées par une décision de justice et, ainsi, à respecter l'autorité de la chose jugée » (CE 20 juin 2012, n° 342714, *Société Sosaca*, Lebon  ; AJDA 2012. 1772 ). Pour les mêmes raisons, les demandes d'astreinte de 50 M€ et 75 M€ par semestre de retard effectuées par les requérants et intervenants à l'affaire ont été rejetées par le Conseil d'Etat dans *Grande-Synthe 3* car il ne fait pas de doute que l'Etat tente d'exécuter de bonne foi la décision de justice en oeuvrant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

C. Clap de fin ?

Depuis *Grande-Synthe 1*, point de départ avec la reconnaissance de la normativité de la trajectoire climatique, les affaires climatiques avancent avec fulgurance sans toujours parvenir à dissiper les nombreuses zones d'ombre liées au caractère fondamentalement mondial et insaisissable de ce phénomène. Les difficultés liées aux évènements juridiques - rehaussement réglementaire des seuils des budgets carbone -, à la temporalité de la normativité - 2030 -, aux évènements exogènes - pandémie de covid-19 et guerre en Ukraine -, à la matérialisation de la réparation du préjudice écologique imputable tant au caractère multifactoriel du dommage qu'à l'office du juge, n'ont en rien arrêté les juges administratifs qui ont été au rendez-vous « juridique » d'une demande sociale de plus en plus criante de justice climatique. Derrière les pressions sociales antagonistes qui pèsent sur l'Etat au regard des normes environnementales, l'attention constante imposée par ces injonctions évite une fuite en avant en mettant l'Etat face à ses responsabilités. Alors, clap de fin ? Probablement en voie de l'être pour ces deux premières affaires même si le Conseil d'Etat a pris date au 30 juin 2024. Quand bien même, la route est toutefois suffisamment longue et le chemin bien plus escarpé sur les prochaines échéances à respecter pour être en mesure de se prononcer, surtout à l'aune du nouvel objectif européen ! Ne doutons pas que l'activisme judiciaire se poursuive en matière climatique et ne se propage en d'autres domaines tels que la biodiversité (TA Paris, 29 juin 2023, n° 2200534/4-1, *Association Notre affaire à tous*, AJDA 2023. 1252 ) pour faire « justice environnementale ».

Mots clés :

ENVIRONNEMENT * Politiques de l'environnement * Lutte contre le réchauffement climatique * Budget carbone * Recours climatique * Emissions de gaz à effet de serre

CONTENTIEUX * Procédure administrative contentieuse * Exécution des décisions de justice * Injonction * Office du juge de l'exécution