

GIEC Normand

Thème : Droit du changement climatique

Stéphane LECLERC (Université de Caen Normandie)
Jean-Philippe DOM (Université de Rouen Normandie)

Introduction

1. Chacun a aujourd'hui parfaitement conscience que le changement climatique représente l'un des défis mondiaux les plus importants de notre époque, si ce n'est le plus important, compte tenu de ses conséquences sur l'avenir même de notre humanité. Sans prétendre reprendre l'ensemble des données scientifiques collectées et analysées par les experts scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), l'urgence de notre situation (et de la décision) peut être assez simplement décryptée du dernier rapport en date du Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNDRR). Selon cet organe, si les tendances actuelles se maintiennent, le nombre de catastrophes annuelles dans le monde pourrait passer d'environ 400 en 2015 à 560 d'ici 2030, soit une augmentation de 40 %. Concernant les sécheresses, les variations annuelles sont importantes, mais les tendances actuelles indiquent une augmentation probable de plus de 30 % entre 2000 et 2030 (une moyenne de 16 épisodes de sécheresse par an au cours de la période 2001-2010 à 21 par an en 2030). Le nombre d'épisodes de température extrême par an est également en hausse et sur la base des tendances actuelles, il devrait presque tripler entre 2001 et 2030 ⁽¹⁾.

En résumé, le triste constat devenu célèbre perdure : « la maison brûle et nous ne pouvons plus désormais regarder ailleurs » ⁽²⁾. Il devient d'autant plus criant que les tendances précédemment mentionnées ne tiennent compte ni des impacts futurs des changements climatiques, qui sont susceptibles d'accélérer considérablement la fréquence et la gravité des aléas climatiques que nous connaissons, ni des politiques publiques actuelles qui placent l'augmentation de la température maximale moyenne mondiale d'ici 2030 au-delà de la limite fixée à 1,5 °C par l'Accord de Paris (GIEC, 2021).

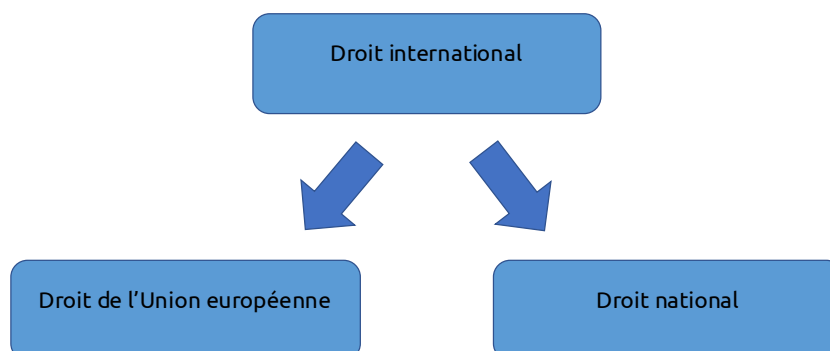
2. La présente synthèse a pour objectif de présenter l'état du droit du changement climatique (1.), d'en exposer les conséquences pour les collectivités territoriales françaises (2.) et d'envisager la question des responsabilités que cette nouvelle branche du droit pourrait engendrer (3.).

1. La multiplicité des sources juridiques du droit du changement climatique

3. Le droit du changement climatique, comme le droit de l'environnement en général, est un droit multi-source puisqu'il trouve ses fondements non seulement dans le droit international mais également dans le droit de l'Union européenne et le droit français. La présentation de ces sources permet d'identifier une répartition des rôles. Le droit international a fixé les objectifs contraignants de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de neutralité carbone aux États (1.1) que les droits européen et français cherchent à atteindre (1.2).

¹ Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNDRR), *Notre monde en danger : transformer la gouvernance pour un avenir résilient. Synthèse à l'intention des responsables politiques*, 2022.

² Jacques Chirac, Sommet de la Terre de Johannesburg, septembre 2002.



Stéphane Leclerc ©

Figure 1 : Le droit du changement climatique : un droit multi-source.

1.1 Le droit international : la définition des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de neutralité carbone

4. Si la Communauté internationale s'est saisie des questions environnementales dès le début des années soixante-dix ⁽³⁾, elle s'est intéressée bien plus tardivement à la question du changement climatique. Il est d'ailleurs intéressant de constater que la Communauté internationale a procédé en la matière en trois temps bien distincts en adoptant des traités internationaux de plus en plus contraignants juridiquement ⁽⁴⁾.

5. Il faudra attendre la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro de juin 1992, plus connue sous le nom de Sommet de la Terre, pour que la Communauté internationale s'empare de la problématique du changement climatique. En effet, c'est lors de cette première grande conférence internationale sur l'environnement qu'est adoptée la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique. Cette convention-cadre, entrée en vigueur le 21 mars 1994, visait simplement à « stabiliser [...] les concentrations de GES à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » au terme d'un délai suffisant. Signée par 165 Parties (sur 198) dont la France (ratification le 25 mars 1994), la convention-cadre est entrée en vigueur le 21 mars 1994.

6. Le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique du 11 décembre 1997 adopté lors de la COP3 se fixait des objectifs plus ambitieux. Il s'agissait en effet pour la Communauté internationale de s'écarter des principes généraux de la Convention-cadre de mai 1992 et de parvenir à un traité international contenant de véritables stratégies d'action. On quittait le terrain de la *soft law* pour s'engager sur la voie d'un traité juridiquement contraignant pour les Parties. Le résultat politique le plus spectaculaire de la COP3 était sans nul doute l'adoption pour les trente-neuf pays industrialisés, dont la France, d'engagements quantitatifs ambitieux consistant en une réduction moyenne de 5 % par rapport à 1990 des émissions globales de six GES d'ici 2008 à 2012. Ce Protocole n'était toutefois pas juridiquement contraignant dans les faits pour les Parties dans la mesure où les sanctions consécutives au non-respect du Protocole n'avaient pas été clairement définies. Signé par 83 Parties (sur 192) dont la France (ratification le 31 mai 2002), le Protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 février 2005.

³ Voy., Conférence des Nations unies sur l'environnement de Stockholm de juin 1972.

⁴ Voy., annexe 1 du présent rapport.

Signé par 83 Parties (sur 192) dont la France (ratification le 5 octobre 2016), l'Accord de Paris est entré en vigueur le 4 novembre 2019. Le Protocole de Kyoto a été signé par 83 Parties (dont la France) et ratifié par 195 Parties. Il est entré en vigueur le 4 novembre 2019.

7. Le véritable saut qualitatif va être l'œuvre de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 adopté lors de la 21^{ème} session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992, qui a eu lieu à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015 (COP21). Les objectifs de l'Accord de Paris se déclinent selon trois axes principaux :

- l'atténuation : maintenir l'augmentation de la température mondiale « nettement en dessous » de 2 °C d'ici à 2100 par rapport aux niveaux préindustriels et poursuivre les efforts en vue de limiter cette augmentation à 1,5 °C ;
- l'adaptation : renforcer les capacités des pays à faire face aux impacts du changement climatique et à s'en remettre ;
- le financement : rendre les flux financiers compatibles avec les objectifs climatiques de l'Accord de Paris et mobiliser annuellement 100 milliards de dollars de financements climat Nord-Sud jusqu'en 2020.

8. Contrairement au Protocole de Kyoto, l'Accord de Paris repose sur une approche ascendante qui se base principalement sur la coopération et le volontariat afin d'inciter tout type d'acteurs, qu'il soit public comme privé, à s'engager et à agir en faveur du climat. Le fondement de cette dynamique repose sur la recherche de bénéfices et de co-bénéfices liés à l'action climatique plutôt que sur un partage de l'effort de réductions des émissions de GES. À travers ses trois objectifs, l'Accord de Paris fixe une trajectoire globale, mais accorde de la flexibilité aux Parties pour déterminer elles-mêmes leurs engagements climatiques, sous la forme de contributions déterminées au niveau national (NDCs pour *Nationally Determined Contributions* en anglais). Les NDCs décrivent les efforts envisagés en termes d'atténuation et éventuellement d'adaptation, basés sur leurs données spécifiques.

En garantissant que les différentes circonstances nationales étaient prises en compte, cette approche a permis de rassembler un nombre d'engagements sans précédent de l'ensemble des pays du monde, et ainsi de contribuer à l'obtention d'un consensus final lors de la COP21. De plus, les efforts des acteurs non étatiques (collectivités territoriales, entreprises, investisseurs, société civile...) ont été reconnus par l'Accord de Paris, afin d'insister sur leur rôle dans la dynamique globale en faveur du climat (objectifs de neutralité carbone). En outre, l'Accord de Paris introduit un mécanisme formel de révision à la hausse des NDCs, tous les cinq ans. C'est ainsi par exemple que l'UE (ainsi que l'ensemble de ses États membres) au titre de ses NDCs, s'est (volontairement) engagée à réduire des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % pour 2020 par rapport aux niveaux de 1990 (en place et lieu de 30 % dans ses premières NDCs) et à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 ⁽⁵⁾. Signé par 195 Parties (sur 195) dont la France (ratification le 5 octobre 2016), l'Accord de Paris est entré en vigueur le 4 novembre 2019.

1.2 Le droit de l'Union et le droit national : la quête des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de neutralité carbone

9. La réalisation des objectifs assignés par l'Accord de Paris aux Parties repose, en ce qui concerne les États membres de l'Union européenne (UE) dont la France fait partie, non seulement sur les États membres eux-mêmes mais également sur l'UE. En effet, l'Union européenne a également participé aux négociations et à la signature tant du Protocole de Kyoto (approbation le 31 mai 2002) ⁽⁶⁾ que de l'Accord de Paris (approbation le 5 octobre 2016). Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, l'UE est compétente pour assurer « *la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique* » (TFUE, art. 191, § 1^{er}). La mise en œuvre de l'Accord de Paris n'est donc pas le fait seulement de la France et des autorités françaises, elle incombe également, et aujourd'hui principalement, à l'UE et à ses institutions dans la mesure où les 27 États membres, signataires de l'Accord de Paris, coordonnent leurs positions et fixent des objectifs

⁵ 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 »).

⁶ Sur ce point voy., Leclerc S., « La Communauté européenne et le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques », *Revue juridique de l'environnement*, n° 1/2001, pp. 31-46.

communs de réduction des émissions au niveau de l'UE. La réalisation des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de neutralité carbone est donc un domaine de compétence partagée, c'est-à-dire un domaine dans lequel la compétence de l'UE coexiste avec celle des États membres. Schématiquement, lorsque le TFUE attribue une compétence partagée à l'Union une telle compétence -comme en l'espèce la lutte contre le changement climatique-, l'UE et les États membres peuvent donc légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. Toutefois, les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'UE n'a pas exercé la sienne et l'exercent à nouveau dans la mesure où l'UE a décidé de cesser d'exercer la sienne (TUE, art. 2, § 2). On peut donc en déduire qu'il s'agit de domaines dans lesquels il y a coexistence de la compétence de l'Union et de celle des États membres aussi longtemps que l'UE n'est pas intervenue ⁽⁷⁾.

10. À partir du moment où les institutions de l'Union se saisissent d'un domaine de compétences partagées, les États membres perdent du même coup la possibilité d'y intervenir, c'est-à-dire de légiférer ou de prendre des engagements conventionnels avec des pays tiers. Ainsi, la compétence étatique n'est donc que transitoire et subsiste, tout en étant encadrée par le droit de l'Union ⁽⁸⁾, tant que les institutions de l'Union n'ont pas adopté d'actes contraignants dans le domaine couvert. Une fois la compétence de l'Union exercée, l'intervention des États membres est alors prohibée dans le domaine couvert par la législation de l'Union. Si le domaine était intégralement préempté par l'Union, la compétence de l'Union deviendrait alors exclusive en ce sens qu'elle priverait, selon la Cour de justice, « les États membres d'une compétence qu'ils pouvaient exercer auparavant à titre transitoire » ⁽⁹⁾. Dès lors que l'Union a exercé sa compétence, « les dispositions prises par elle sont exclusives de toutes dispositions divergentes des États membres » ⁽¹⁰⁾. Plus l'UE légifèrera dans le domaine du changement climatique et moins les États membres auront à (ou pourront) le faire.

11. Lorsque l'UE légifère en vue d'assurer la mise en œuvre de l'Accord de Paris, elle le fait soit sous la forme de règlements soit sous celle de directives ⁽¹¹⁾. Ces actes sont adoptés, pour l'essentiel, conjointement par le Parlement européen et le Conseil des ministres de l'Union conformément à la procédure législative ordinaire (TFUE, art. 192, § 1^{er}).

12. Ces deux actes législatifs répondent à des caractéristiques juridiques diamétralement opposées. En effet, si le règlement est un acte de portée générale, obligatoire dans tous les éléments et directement applicable dans les États membres, la directive est au contraire un acte qui se cantonne à fixer des objectifs à atteindre aux États membres tout en leur laissant, au moins en principe, le choix des moyens pour y parvenir. Ainsi, le règlement est donc directement applicable en France à partir de son entrée en vigueur et s'insère en tant que tel dans notre ordonnancement juridique sans l'interposition d'aucune autorité nationale. Le règlement apparaît ainsi comme un **instrument direct de législation** permettant aux institutions de l'UE d'adopter une législation identique à effet immédiat dans l'ensemble des ordonnancements des États membres de l'UE. En revanche, une directive ne vient s'insérer dans l'ordonnancement juridique français qu'au terme d'un délai de transposition qui sera fonction de la nature des objectifs à atteindre. Une directive fait donc systématiquement l'objet d'une transposition en droit français par le biais d'actes juridiques français contraignants (lois, décrets, arrêtés...) et ne devient obligatoire et opposable qu'à compter de la fin du délai de transposition. On peut observer qu'une directive peut faire l'objet de très nombreuses mesures nationales de transposition qui sont parfois même antérieures à la directive elle-même ⁽¹²⁾. La directive constitue donc un **instrument indirect de législation** permettant de rapprocher progressivement et d'harmoniser les législations nationales.

⁷ Sur les compétences partagées voy., Leclerc S., *Les institutions de l'Union européenne*, coll. « Mémentos LMD », 10^{ème} éd., Gualino-Lextenso, 2024, pt. 115 à 118.

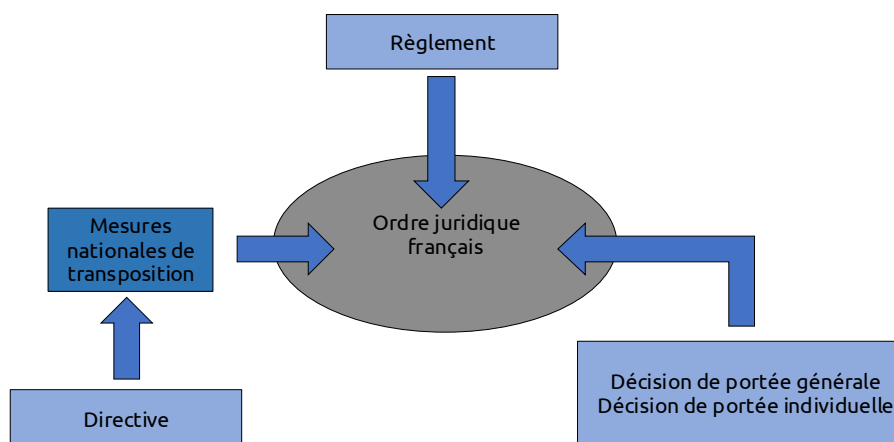
⁸ L'intervention des États membres reste possible mais doit cependant respecter les règles générales des traités, les principes généraux du droit et l'obligation de coopération loyale prévue par l'article 4, § 3, alinéa 2, du traité UE. Quoi qu'il en soit, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de nature à déroger ou à porter atteinte à la législation de l'Union (sur ce point voy. not., arrêt du 18 mai 1977, *Officier van Justitie/Beert van den Hazel*, 111/76, EU:C:1977:83).

⁹ Avis du 19 mars 1993, *Convention n° 170 de l'Organisation internationale du travail concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail*, 2/91, EU:C:1993:106.

¹⁰ Arrêt du 16 février 1978, *Commission/Irlande*, 61/77, EU:C:1978:29.

¹¹ Voy., annexe 2 du présent rapport, p. 15.

¹² Sur les actes de droit dérivé voy., Leclerc S., *Droit de l'Union européenne*, coll. « Mémentos LMD », 8^{ème} éd., Gualino-Lextenso, 2023, pt. 39 à 61.



Stéphane Leclerc ©

Figure 2 : L'intégration des actes obligatoires de droit dérivé dans l'ordre juridique français.

13. Lorsque la France légifère en vue d'assurer la mise en œuvre de l'Accord de Paris en complément de l'UE, elle recourt soit à des lois adoptées par le Parlement français (comme c'est généralement le cas dans le domaine du droit de l'environnement) soit à des décrets et des arrêtés pris par le Gouvernement (souvent pour assurer l'application des lois ou les compléter). La plupart des législations françaises en matière de changement climatique sont adoptées afin de permettre à la France de répondre aux obligations qui découlent des directives adoptées par le Parlement européen et le Conseil des ministres de l'Union ⁽¹³⁾. Cette observation pourrait être renforcée dans la perspective d'une révision des traités sur lesquels l'UE est fondée dans la mesure où le Parlement européen avait même proposé en 2023 que le changement climatique devienne une compétence exclusive de l'UE excluant ainsi toute compétence normative des États membres dans ce domaine ⁽¹⁴⁾.

14. L'UE est devenue depuis quelque années le principal (pour ne pas dire l'unique) initiateur du droit du changement climatique au point qu'on peut même parfois se demander si les autorités françaises ne constituent pas aujourd'hui des législateurs d'appoint de l'UE. Il est vrai qu'en novembre 2019, le Parlement européen a déclaré l'urgence climatique et a demandé à la Commission européenne de veiller à ce que toutes ses propositions soient alignées sur l'objectif de 1,5°C en termes de réchauffement climatique et à ce que les émissions de carbone baissent de manière significative ⁽¹⁵⁾. Suite à cette demande, la Commission d'Ursula Von der Layen a dévoilé le **Pacte vert pour l'Europe** (ou **Green Deal**) qui constitue la feuille de route vers une Europe climatiquement neutre d'ici 2050. En juin 2021, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, sous la forme d'un règlement, la « LOI européenne sur le climat ». Ce règlement rend juridiquement contraignant l'objectif de réduction des émissions de 55 % d'ici à 2030 et celui de neutralité climatique d'ici à 2050 au plus tard ⁽¹⁶⁾. En application de cette LOI européenne sur le climat, les institutions de l'Union et les États membres ont commencé à prendre, en application du principe de subsidiarité, les mesures nécessaires tant au niveau de l'Union qu'au niveau national pour permettre la réalisation collective de l'objectif de neutralité climatique de l'UE d'ici à 2050 (Règlement (UE) 2021/1119, art. 2, § 2). Afin de permettre à

¹³ Voy., annexe 2 et annexe 3 du présent rapport.

¹⁴ Voy. not., résolution du Parlement européen du 22 novembre 2023 sur les projets de Parlement européen tendant à la révision des traités 2022/2051(INL), P9_TA (2023)0427 ; voy. égal., figure n°2 du présent rapport, p. 4.

¹⁵ Résolution du Parlement européen du 28 novembre 2019 sur l'urgence climatique et environnementale (2019/2930(RSP)).

¹⁶ 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 »).

l'UE d'atteindre cet objectif, la Commission européenne a proposé en 2023 un ensemble de mesures législatives nouvelles et révisées appelé « **Fit for 55** ». Ce paquet législatif repose sur des législations européennes nouvelles ou révisées interdépendantes visant à réduire les émissions principalement de l'industrie et des transports, à créer des instruments financiers pour accompagner les acteurs économiques et les ménages dans les processus de transition verte, à stimuler l'économie circulaire, à préserver la biodiversité et enfin à créer un système alimentaire durable en Europe. Certaines de ces législations ont été adoptées par le Parlement européen et le Conseil, d'autres sont encore à l'état de propositions ⁽¹⁷⁾. Sur le modèle de l'Accord de Paris, qui prévoit un réexamen et un réajustement des NDCs tous les cinq ans, la LOI européenne sur le climat prévoit également une évaluation tous les cinq ans des progrès accomplis collectivement par tous les États membres en vue de la réalisation de l'objectif de neutralité climatique de 2050 ainsi que les progrès réalisés collectivement par les États membres en matière d'adaptation (Règlement (UE) 2021/1119, art. 6, § 1^{er}).

15. Bon nombre de ces législations européennes n'impactent pas spécialement les collectivités territoriales mais, quoi qu'il en soit, c'est l'État français qui reste et demeure le seul interlocuteur de l'UE et de ses institutions. La mise en œuvre des législations adoptées par le Parlement européen et le Conseil des ministres de l'Union vient donc s'inclure dans le cadre des politiques publiques nationales comme par exemple la politique de l'environnement ou encore la politique de l'énergie.

2. Les conséquences du droit du changement climatique sur les collectivités territoriales françaises

16. Si l'État, et ses administrations déconcentrées, restent omniprésents dans la mise en œuvre des politiques publiques liées au changement climatique, il n'en demeure pas moins que les collectivités territoriales ne sont pas sans être impactées par les législations adoptées dans le cadre européen et national de la lutte contre les effets du changement climatique. En effet, le droit du changement climatique conduit non seulement à un renforcement de la concentration État-Collectivités territoriales (2.1) au développement et à l'adaptation de documents stratégiques de programmation des collectivités territoriales (2.2) mais également à définir de nouvelles obligations à leur charge (2.3).

2.1 Les incidences du droit du changement climatique dans le développement de la concertation avec les collectivités territoriales

17. Les collectivités territoriales françaises sont tout d'abord devenues des interlocuteurs de l'État dans la définition et dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques. On observe ainsi que les législations relatives au changement climatique comprennent un renforcement des processus de concertation entre l'État et les collectivités territoriales. Cette évolution peut s'expliquer par le fait que l'État s'appuie sur toutes les composantes de la société française, y compris les collectivités territoriales, pour concevoir, définir et mettre en œuvre les politiques publiques qu'il déploie pour répondre aux enjeux du changement climatique sur le territoire national. Ce constat peut être notamment observé dans le cadre de la politique énergétique nationale.

18. Ainsi, l'article L100-2 du Code de l'énergie, tel que modifié par la LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 (dite LOI climat et résilience), prévoit que pour atteindre les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale « en vue de répondre à l'urgence écologique et climatique » (art. L100-1A, Code de l'énergie), l'État se donne un certain nombre d'objectifs comme par exemple diversifier les sources d'approvisionnement énergétique ou augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale. Ces objectifs et priorités d'action sont développés en cohérence avec les collectivités territoriales et leurs groupements et en mobilisant par ailleurs les entreprises, les associations ou encore les citoyens.

19. Dans le même ordre d'idée, la LOI n° 2023-175 du 10 mars 2023 (dite LOI APER) institue un **comité régional de l'énergie (CRE)** dans chaque région située sur le territoire métropolitain continental (art. L141-5-2, Code de l'énergie). Le CRE est une instance chargée de favoriser la concertation sur les questions relatives à l'énergie au sein de la région, en particulier avec les collectivités territoriales. Coprésidé par le président du Conseil régional et le préfet de région, le CRE associe en particulier les communes et groupements de communes, les départements, les autorités organisatrices de la

¹⁷ Voy., annexe 3 du présent rapport, p. 22.

distribution d'énergie et les gestionnaires des réseaux publics de distribution ou de transport intéressés (art. D141-2-1 et suivants, Code de l'énergie). Chaque comité est en particulier chargé de faire une proposition, pour sa région, concernant les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables (OR-EnR) qui seront établis par voie de décret pour le territoire métropolitain continental à l'horizon 2028 ⁽¹⁸⁾. Il est aussi associé à la fixation, au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des objectifs de développement des énergies renouvelables et de récupération du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ⁽¹⁹⁾. Le CRE peut également débattre et formuler des avis sur tous les sujets relatifs à l'énergie ayant un impact sur la région.

20. Dans le domaine de la qualité de l'air, on retrouve également cette concertation État-collectivités territoriales. Ainsi, l'article L221-1 du Code de l'environnement, relatif à la surveillance de la qualité de l'air en France, mentionne que « l'État assure, avec le concours des collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de décentralisation, la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement. ».

2.2 Les répercussions du droit du changement climatique dans la définition et l'adaptation des documents stratégiques de programmation des collectivités territoriales

21. Le changement climatique a conduit à une prise en compte de cette question dans l'élaboration des documents stratégiques qui incombent aux collectivités territoriales françaises. Tout comme M. Jourdan dans *Le Bourgeois gentilhomme* qui fait des vers sans en avoir l'air, les collectivités territoriales françaises sont déjà elles aussi, et sans en avoir l'air, des acteurs du droit du changement climatique. Plus particulièrement, les attributions des collectivités territoriales régionales en matière d'aménagement et de développement économique ont été tout particulièrement marquées par le droit du changement climatique.

22. Ainsi, et conformément à l'article L4251-1 du Code général des collectivités territoriales, tel que modifié en dernier lieu par la LOI n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, la collectivité territoriale régionale, à l'exception notamment de la région d'Ile-de-France, élabore un **Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)**. Outre des objectifs notamment en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de lutte contre l'artificialisation des sols ou encore de développement des transports, ce schéma régional doit également, notamment suite à la LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 (LOI climat et résilience), fixer des objectifs de moyen et de long termes sur le territoire régional en matière de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. L'article L4251-1 du Code général des collectivités territoriales, tel que modifié par l'article L141-2 du code de l'énergie à la suite de l'adoption de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 (LOI APER), prévoit que le SRADDET peut également fixer des objectifs relatifs aux installations agrivoltaïques définies à l'article L314-36 du code de l'énergie.

Par ailleurs, le SRADDET comprend plusieurs instruments de programmation qui incombent aux collectivités territoriales régionales.

En application de l'article L222-2 du Code de l'environnement, tel que modifié par la LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 (Loi climat et résilience), le SRADDET comprend notamment le **Programme régional pour l'efficacité énergétique (PR2E)** qui relève des prérogatives des conseils régionaux. Ce programme définit les modalités de l'action publique en matière d'orientation et d'accompagnement des propriétaires privés, des bailleurs et des occupants pour la réalisation des travaux de rénovation énergétique de leurs logements ou de leurs locaux privés à usage tertiaire. La mise en œuvre du PR2E s'appuie sur le réseau des plateformes territoriales de la rénovation énergétique et, dans leurs

¹⁸ Les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables (OR-EnR) seront établis par décret pour le territoire métropolitain continental, après concertation avec les conseils régionaux concernés (art. L141-5-1, Code de l'énergie). Le décret fixant ces OR-EnR est prévu à compter de la première révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie qui suit le 1^{er} janvier 2023 soit à l'horizon de 2028.

¹⁹ Voy., point 22 du présent rapport.

domaines de compétences respectifs, sur l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, sur l'Agence nationale de l'habitat, sur les agences départementales d'information sur le logement, sur les agences locales de l'énergie et du climat, sur les agences d'urbanisme, sur les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, sur les agences régionales de l'énergie et, plus généralement, sur le tissu associatif partenaire. Le président du conseil régional associe à cette programmation l'ensemble des acteurs concernés, notamment les professionnels du secteur du bâtiment, les établissements de crédit et les associations représentant ou accompagnant les propriétaires et les locataires. La proposition de PR2E est soumise par le président du conseil régional au représentant de l'État dans la région.

Le SRADDET intègre également d'autres instruments de planification comme la Planification régionale des infrastructures de transport (PRIT) ainsi le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) en dehors de l'Ile-de-France, de la Corse et de l'Outre-Mer. Il est d'ailleurs intéressant de constater que ces mêmes régions bénéficient d'instruments spécifiques de planification régionale de développement durable qui pourraient être généralisés à l'ensemble des régions françaises. Ainsi, la région d'Ile-de-France dispose d'un instrument spécifique dénommé le **Schéma régional de cohérence écologique (SRCE)**. Il s'agit d'un document de planification régional dédié à la préservation de la trame verte et bleue, en Ile-de-France. Élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région Ile-de-France et l'État, le SRCE vise à identifier, préserver et remettre en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques. Dans la même logique, on peut également mentionner le **Schéma d'aménagement régional (SAR)** qui existent dans les régions d'Outre-mer ou le **Plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDuc)** dont bénéficie l'Ile de beauté.

Enfin, le SRADDET est un document contraignant dans la mesure où il s'impose à d'autres documents locaux de planification parmi lesquels figurent les plans de mobilité (PDM), les plans Climat-Air-Énergie territoriaux (PCAET), les Chartes de parcs naturels régionaux (PNR) ou encore les Schémas de cohérence territoriale (SCoT).

23. De plus, et conformément à l'article L4251-13 du Code général des collectivités territoriales, tel que modifié par l'article 42 de la LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 (LOI climat et résilience), la collectivité territoriale régionale, qui est responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique élabore un **Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)**. Ce document stratégique doit notamment définir les orientations en matière de développement de l'économie circulaire, notamment en matière d'écologie industrielle et territoriale, et identifier les secteurs et bassins d'emploi impactés par la transition écologique.

24. Enfin, la LOI n° 2023-175 du 10 mars 2023 (LOI APER) institue un nouvel instrument de planification territoriale afin d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables et de renforcer l'acceptabilité « citoyenne » de ces projets dans les territoires. En effet, la LOI APER met les communes au cœur de ce nouveau dispositif. Très concrètement, les communes doivent définir, après concertation des habitants, des **zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAE nR)** favorables à l'accueil des projets d'énergies renouvelables (art. L1411-5-3, Code de l'énergie). Les ZAE nR sont des espaces communaux propices à l'implantation des énergies renouvelables. Ces zones d'accélération concernent toutes les énergies renouvelables, qu'il s'agisse du photovoltaïque, du solaire thermique, de l'éolien, de l'hydroélectricité, de la géothermie ou encore du biogaz. Chaque commune française doit donc se livrer à un exercice de cartographie ne nécessitant pas d'études particulières. Les ZAE nR ne sont pas exclusives et des projets pourront être développés en dehors des espaces identifiés par les élus locaux. Les ZAE nR sont approuvées sur délibération du conseil municipal, après concertation des habitants. Si le dispositif n'est pas inintéressant à supposer qu'il permette d'inclure réellement le citoyen dans un processus de démocratie locale, il n'est pas exempt de tout reproche dans la mesure où les ZAE nR mettent les élus locaux « en première ligne » face une population, qu'on sait dans la majeure partie des cas, hostile aux implantations d'infrastructures de production d'énergies renouvelables.

2.3 Les implications du droit du changement climatique dans les politiques publiques des collectivités territoriales

25. Le droit du changement climatique a également des répercussions sur les politiques publiques menées par les collectivités territoriales. Il est vrai qu'en tant qu'acteurs publics, les collectivités territoriales sont soumises, comme toutes les autres composantes de la société française, à des contraintes et à des obligations juridiques qu'imposent désormais les législateurs européen et national dans l'objectif de permettre à la France de respecter les engagements internationaux auxquels elle a volontairement souscrit.

26. Les collectivités territoriales françaises sont désormais directement mobilisées pour concourir à la réalisation des objectifs de la politique énergétique nationale. Ainsi, l'article L100-2 du Code de l'énergie, tel que modifié en dernier lieu par la LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 (LOI climat et résilience), énonce que l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les entreprises, les associations et les citoyens associent leurs efforts pour développer des **Territoires à énergie positive**. Il s'agit de territoires qui s'engagent dans une démarche permettant d'atteindre l'équilibre entre la consommation et la production d'énergie à l'échelle locale en réduisant autant que possible les besoins énergétiques et dans le respect des équilibres des systèmes énergétiques nationaux. Un territoire à énergie positive doit favoriser l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la diminution de la consommation des énergies fossiles et viser le déploiement d'énergies renouvelables dans son approvisionnement. Il s'agit donc de territoires qu'on peut considérer comme des territoires d'excellence en matière de transition énergétique et écologique. Après un appel à projet « Territoire à énergie positive » lancé par le ministère de l'Environnement en 2014 à destination des collectivités territoriales et de leurs groupements, 528 collectivités ou groupements ont manifesté le souhait de s'engager dans la voie de cette mutation énergétique et écologique et 212 d'entre eux ont été désignés « Territoires à énergie positive ». En Normandie, 30 territoires ont bénéficié de ce dispositif (soit 14% des territoires labellisés « Territoires à énergie positive ») ⁽²⁰⁾.

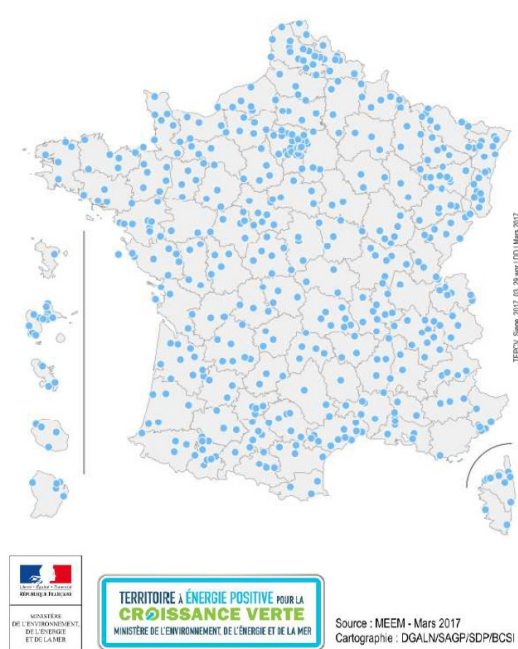


Figure 3 : Carte des Territoires à énergie positive pour la croissance verte.
Source : ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

27. L'article L2213-4-1 du Code général des collectivités territoriales, tel que modifié par la LOI climat et résilience du 22 août 2021, contraint les agglomérations, de plus de 150 000 habitants, situées sur le territoire métropolitain à instaurer une **zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m)** avant le 31 décembre 2024, soit les 43 agglomérations les plus peuplées de France (dont Caen, Rouen et Le Havre

²⁰ Pour plus de détails sur les territoires retenus au titre des « Territoires à énergie positive » voy., <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Liste%20des%20C2%AB%20Territoires%20%C3%A0%20%C3%A9nergie%20positive%20pour%20la%20croissance%20verte%20%C2%BB.pdf>

en Normandie) ⁽²¹⁾. L'objectif de ces ZFE-m, instituées initialement par la LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, est de réduire les émissions de polluants atmosphériques et d'améliorer la qualité de l'air en milieu urbain. Le système des ZFE s'appuie sur le dispositif des vignettes Crit'air (également dénommées certificat qualité de l'air). Le Gouvernement a décidé en mars 2024 d'assouplir les règles des ZFE-m. En effet au 1^{er} janvier 2025, cinq agglomérations auraient dû interdire les véhicules Crit'air 3 ⁽²²⁾ mais seules deux le feront : Paris et Lyon. Aix-Marseille, Strasbourg et Rouen en sont dispensés. Raison invoquée par le Gouvernement : ces trois agglomérations ne dépassent plus de manière régulière les seuils de dioxyde d'azote (le gaz issu des pots d'échappement). La concentration en dioxyde d'azote y est passée sous la barre des 40 microgrammes/m³.

28. L'article L229-26 du Code de l'environnement, tel que modifié en dernier lieu par la LOI n° 2023-175 du 10 mars 2023 (LOI APER), impose aux EPCI à fiscalité propre ⁽²³⁾ existant au 1^{er} janvier 2015 et regroupant plus de 50 000 habitants d'adopter un **Plan Climat-Air-Énergie Territoriaux (PCAET)** au plus tard le 31 décembre 2016. Le législateur en a fait de même pour les EPCI à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants au plus tard le 31 décembre 2018 ou dans un délai de deux ans à compter de leur création ou de la date à laquelle ils dépassent le seuil de 20 000 habitants.

Le PCAET est un outil opérationnel de coordination de la transition énergétique sur le territoire. Il comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation (art. R229-51, Code de l'env.).

Le PCAET définit, sur le territoire de l'EPCI :

- **Les objectifs stratégiques et opérationnels** de cette EPCI afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France ;
- **Le programme d'actions** à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, y compris le potentiel de récupération de chaleur à partir des centres de données, de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de réduire l'empreinte environnementale du numérique, de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique. Sont inclus des objectifs relatifs aux installations de production de biogaz. Ce programme d'actions peut également fixer des objectifs relatifs aux installations agrivoltaïques définies à l'article L314-36 du Code de l'énergie.

²¹ À titre de comparaison, il existe 320 ZFE en Europe.

²² Il s'agit des voitures essence répondant aux normes EURO2 et EURO3 (entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2005) et les voitures diesel répondant aux normes EURO4 (entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2010).

²³ Au 1^{er} janvier 2024, la DGLC du ministère de l'Intérieur recense 1 253 EPCI à fiscalité propre sur le territoire français, soit 21 métropoles, 14 communautés urbaines, 223 communautés d'agglomération et 995 communautés de communes.

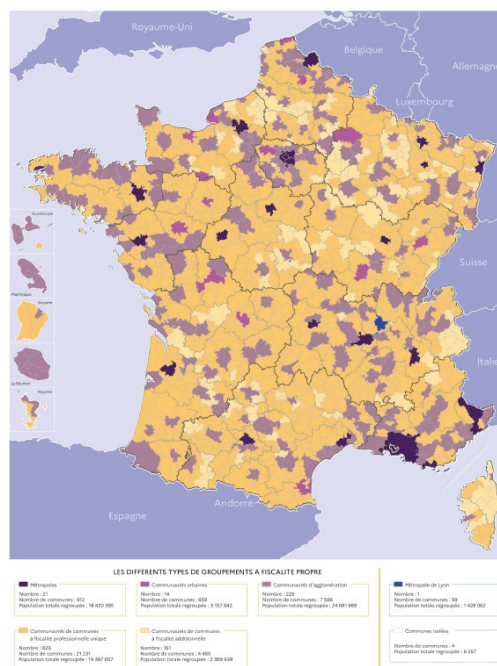


Figure 4 : Carte de l'intercommunalité à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2024.
(Source : ministère de l'Intérieur, DGCL)

29. La rénovation énergétique des bâtiments publics est un levier essentiel de la stratégie gouvernementale pour respecter les objectifs européens et nationaux de baisse de la consommation énergétique mais également l'objectif de diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans le bâtiment d'ici 2030, et l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050.

Dans cette perspective, les collectivités territoriales sont soumises à l'ensemble des **obligations de performance énergétique et d'efficacité énergétique des bâtiments** définies par l'Union européenne respectivement à travers la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique. Ces deux directives, qui ont fait l'objet de très nombreuses mesures nationales de transposition en droit français⁽²⁴⁾, seront toutes deux abrogées à l'horizon 2025-2026⁽²⁵⁾ et remplacées par de nouvelles directives qui imposeront des obligations plus drastiques en matière d'efficacité énergétique et de performance énergétique des bâtiments notamment aux collectivités territoriales⁽²⁶⁾.

Il est vrai qu'avec une surface d'environ 1 milliard de m², dont plus du tiers pour les bâtiments publics relevant de l'État et des collectivités locales, le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires estime que le parc de bâtiments tertiaires est responsable d'environ 16 % de la consommation finale d'énergie et 6 % des émissions de gaz à effet de serre de la France⁽²⁷⁾. Pour atteindre les objectifs de performance énergétique sur ce parc, le dispositif Économie Énergie Tertiaire (DEET) mis en œuvre par l'État impose à tous les acteurs du tertiaire une réduction progressive de la consommation d'énergie dans les bâtiments qui ont une surface d'activité tertiaire égale ou supérieure à 1 000 m² : au moins -40 % en 2030, -50 % en 2040, -60 % en 2050 par rapport à 2010 (art. L111-10-3, Code de la construction et de l'habitation).

De plus, la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur l'efficacité énergétique (refonte) imposera à compter de sa transposition (11 octobre 2025) une

²⁴ Voy., annexe 3 du présent rapport.

²⁵ La directive 2010/31/UE sera abrogée à compter du 30 mai 2026 et la directive 2012/27/UE du 12 octobre 2025.

²⁶ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte) ; Directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte).

²⁷ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, *Le Fonds vert. Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*, mai 2024. Disponible sur le site :

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/FV_Cahier_Axe1_R%C3%A9novation_v2.1.pdf

baisse annuelle de 1,9 % de la consommation d'énergie de l'ensemble des organismes publics (art. 5, § 1^{er}, directive 2023/1791) et la rénovation au niveau BBC Rénovation Tertiaire d'au moins 3 % des surfaces chauffées et refroidies des bâtiments de ces organismes publics (art. 6, § 1^{er}, directive 2023/1791) au titre de l'exemplarité des administrations publiques dans la réduction de la consommation d'énergie : « *Les organismes publics au niveau national, régional et local devraient faire figure d'exemples en ce qui concerne l'efficacité énergétique* » (point 33, directive 2023/1791)

30. Enfin, les collectivités territoriales vont être amenées à s'investir davantage dans la **restauration des habitats naturels dégradés**. En effet, la restauration des écosystèmes contribuant également aux objectifs de l'Union en matière d'atténuation du changement climatique, le Parlement européen et le Conseil ont adopté conjointement en juin 2024 le règlement (UE) 2024/1991 relatif à la restauration de la nature. Ce règlement établit de nouvelles règles visant à contribuer à rétablir sur le long terme et de manière durable la biodiversité et la résilience des écosystèmes dans l'ensemble des zones terrestres et marines des États membres en restaurant les écosystèmes dégradés (art. 1^{er}, règlement (UE)). Pour ce faire, le règlement (UE) 2024/1991 établit un cadre dans lequel les États membres mettent en place des mesures de restauration pour améliorer, jusqu'à atteindre un bon état, tous les écosystèmes en mauvais état ⁽²⁸⁾ qui devront représenter au moins 30 % de la surface totale à restaurer d'ici à 2030, au moins 60 % d'ici à 2040 et au moins 90 % d'ici à 2050. Dans cette perspective, les États membres doivent élaborer un plan national de restauration et effectuer les recherches préparatoires permettant de déterminer les mesures de restauration nécessaires pour atteindre les objectifs de restauration fixés par le règlement (UE) 2024/1991 (art. 14, règlement (UE) 2024/1991). Chaque plan national de restauration devra couvrir la période allant jusqu'en 2050 et devra être soumis à la Commission européenne au plus tard le 1^{er} septembre 2026 (art. 16, règlement (UE) 2024/1991). Le règlement (UE) 2024/1991 invite les États membres à mettre en place les mesures nécessaires pour faire participer les autorités locales et régionales, les propriétaires fonciers et les utilisateurs des terres ainsi que leurs associations, les organisations de la société civile, le monde des entreprises, les milieux de la recherche et de l'enseignement, les agriculteurs, les pêcheurs, les forestiers, les investisseurs et les autres parties prenantes concernées ainsi que le grand public, à toutes les étapes de l'élaboration, de l'examen et de la mise en œuvre des plans nationaux de restauration (cons. 83, règlement (UE) 2024/1991). On peut d'ores et déjà en déduire que toutes les collectivités territoriales vont donc être sollicitées en vue de contribuer, à leur niveau et conformément à leurs compétences environnementales respectives, à la restauration des habitats naturels dégradés.

3. Les responsabilités environnementales des collectivités territoriales

31. Les différentes réglementations prévoient des obligations de moyens (obligation de s'informer, d'informer, d'élaborer différents rapports, de mettre en place des politiques concertées) et de résultat (notamment s'agissant la création de ZFE). Ces obligations peuvent être à l'origine de responsabilités. D'une part, les collectivités peuvent voir leur responsabilité engagée pour réparer les préjudices causés à l'environnement et/ou aux personnes (3.1). D'autre part, la question de la responsabilité pénale en cas d'infractions graves en matière environnementale mérite d'être abordée brièvement (3.2).

3.1 La réparation des préjudices causés à l'environnement et aux personnes

32. Le principe suivant lequel les lois spéciales dérogent aux lois générales conduit à distinguer selon que le préjudice est de nature écologique et, comme tel, non personnel (3.1.1) et/ou personnel (3.1.2) ⁽²⁹⁾.

3.1.1 La réparation du préjudice non personnel

33. L'affaire dite Erika a vu les juridictions judiciaires consacrer les premières l'existence d'un **préjudice écologique** décrit comme un préjudice objectif et autonome, résultant d'une atteinte aux

²⁸ Ex. : restauration des écosystèmes terrestres, côtiers et d'eau douce, restauration des écosystèmes marins, restauration des écosystèmes urbains, restauration des populations de pollinisateurs, restauration des écosystèmes agricoles, restauration des écosystèmes forestiers.

²⁹ Cette distinction est proposée par TA Paris, 14 oct. 2021, n° 1904967, spéc. §36.

actifs environnementaux non marchands mais réparable par équivalent monétaire ⁽³⁰⁾, résultant de toute atteinte directe ou indirecte à l'environnement ⁽³¹⁾.

Dorénavant, introduite par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, l'action en réparation du préjudice écologique est conçue pour agir contre les responsables d'un dommage causé à l'environnement (art. 1246 et s., Code civil).

34. Les juridictions administratives ont abordé la notion de préjudice écologique en lien avec les carences de l'État.

Ainsi, « L'affaire du Siècle » désigne le recours en responsabilité de l'État initié en décembre 2018 par quatre associations et fondations : Greenpeace France, la fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, Oxfam et Notre affaire à tous. Ces organisations cherchaient à faire reconnaître l'insuffisance des actions de l'État dans la lutte contre le changement climatique et à le contraindre à adopter des mesures plus efficaces en la matière. Dans cette affaire, le tribunal administratif de Paris, par un jugement du 3 février 2021, a admis l'existence d'un préjudice écologique lié au changement climatique ⁽³²⁾. Il a jugé que la carence partielle de l'Etat français à respecter les objectifs qu'il s'est fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre engage sa responsabilité. A cet effet, le tribunal a considéré qu'il existait une « *obligation générale de lutte contre le changement climatique* » ⁽³³⁾ et a condamné l'Etat au paiement d'un euro symbolique.

35. En outre, le Conseil d'État a été saisi en premier ressort par l'association Les Amis de la Terre France pour faire exécuter les décisions du 12 juillet 2017 et du 10 juillet 2020 qui enjoignaient à l'État de prendre les mesures nécessaires pour ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 en-deçà des valeurs limites fixées par la directive européenne. Aux termes d'une décision du 24 novembre 2023, le Conseil d'État a constaté que ces décisions n'avaient pas été pleinement exécutées, notamment dans les zones de Paris et Lyon. L'**astreinte** de 10 millions d'euros a, compte tenu des améliorations constatées, été modérée et liquidée ⁽³⁴⁾.

36. Cette jurisprudence a ouvert la voie de la responsabilité climatique des collectivités publiques. Ainsi, les collectivités territoriales pourraient être poursuivies sur la base du préjudice écologique en cas de dommages causés à l'environnement, résultant **d'une inaction ou d'une mauvaise gestion de leurs obligations climatiques**. Si une commune ou une région permettait des activités ayant un impact significatif sur le réchauffement climatique (ex. aménagements non durables, destruction d'écosystèmes, absence de mesures d'adaptation climatique), elle ne serait pas à l'abri d'en être déclarée responsable.

37. Effectivement, l'article 1246 du Code civil vise *toute* personne responsable du préjudice. En conséquence, de prime abord, les entités publiques pourraient voir leur responsabilité engagée devant les tribunaux de ce chef ⁽³⁵⁾.

Cependant, « *la responsabilité, qui peut incomber à l'Etat, pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier* » ⁽³⁶⁾.

Dans l'affaire du Siècle ⁽³⁷⁾, l'ambivalence du jugement du tribunal administratif de Paris dans l'utilisation des articles 1246 du Code civil a été soulignée par certains auteurs ⁽³⁸⁾.

³⁰ CA Paris, 30 mars 2010, n° RG08/02278.

³¹ Cass. crim., 25 sept. 2012, n° 10-82.938.

³² TA Paris, 3 fév. 2021, n°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1. Pour les suites de cette affaire dite du Siècle, refusant le prononcé d'une astreinte, v. TA Paris 22 déc. 2023, n° 2321828/4-1.

³³ C. Capdebos et C. Baldon, L'Affaire du siècle : présentation, enjeux, ambitions, *Énergie - Environnement – Infrastructures*, 1^{er} oct. 2021, n° 10, Dossier 26.

³⁴ CE, 6^{ème} - 5^{ème} ch. réunies, 24 nov. 2023, 428409, *Les Amis de la Terre France*.

³⁵ La question du fondement de l'action reste à ce stade, encore ouverte, (v. infra).

³⁶ T. confl., 8 fév. 1873, 00012, *Blanco*.

³⁷ TA Paris, 14 oct. 2021, n° 1904967.

³⁸ V. not. M. Deffairi, L'affaire du siècle : le préjudice écologique saisi par les juridictions administratives, Dr. adm.. 2021, n° 6 comm. 28.

De surcroît, l'article 1248 du Code civil tend à démontrer que la *ratio legis* conçoit a priori les collectivités territoriales en qualité de demandeur et non de défendeur.

38. En concevant que les collectivités territoriales ont néanmoins qualité à défendre en la matière – ce que n'excluent pas les textes – la caractérisation d'une atteinte non négligeable (3.1.1a), d'un lien de causalité (3.1.1b) et l'adéquation de la réparation (3.1.1c) doivent encore être analysées.

3.1.1a La caractérisation d'une atteinte non négligeable

39. Par dérogation au droit commun, suivant lequel tout préjudice est réparable, l'article 1247 du Code civil institue **un seuil de gravité** en requérant que l'atteinte soit « **non négligeable** ». Il s'agit là d'un standard du droit qui, sans que le droit constitutionnel n'en soit affecté ⁽³⁹⁾, laisse une évidente marge d'appréciation aux juges de fond ⁽⁴⁰⁾.

En l'absence, à ce stade, de développements jurisprudentiels devant le Conseil d'Etat, les premiers jugements rendus par les tribunaux administratifs retiennent l'attention.

Dans l'affaire du Siècle, la recevabilité a été examinée à la lumière du Code civil, en prenant en considération les travaux du GIEC ⁽⁴¹⁾ pour établir l'existence d'un préjudice, sans jamais se référer formellement à la notion d'atteinte non négligeable.

En revanche, appréciant l'impact d'une destruction partielle des herbiers de Posidonie pour l'implantation d'une conduite d'adduction d'eau sous-marine, le Tribunal administratif de Toulon a considéré que n'était pas démontrée l'existence d'une atteinte non négligeable à l'écosystème sous-marin ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de son environnement ⁽⁴²⁾.

40. En complément, suivant l'article 1247 du Code civil, l'atteinte non négligeable doit encore avoir été portée aux éléments ou aux fonctions de l'écosystème ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de son environnement.

Dès lors, sur la base des rapports du GIEC ou des travaux de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, on peut certes admettre que soit caractérisé un préjudice écologique causé par les carences de l'Etat dans la lutte contre le réchauffement climatique ⁽⁴³⁾ ; en revanche, les bases scientifiques permettant de caractériser l'existence d'un **préjudice local** doivent ainsi être démontrées par le demandeur ⁽⁴⁴⁾.

A défaut, la responsabilité d'une collectivité territoriale ne paraît pas pouvoir être engagée.

3.1.1b La caractérisation d'un lien de causalité

41. Le lien de causalité nécessite en principe que soit rapportée la preuve de ce que le comportement a été la cause du dommage.

Questionnant le rattachement du lien de causalité à un fait fautif devant les juridictions administratives, on a pu concevoir que « *si la réparation du préjudice écologique ne peut avoir lieu devant les juridictions administratives que selon les règles de la responsabilité administrative et par principe dans le cadre d'une responsabilité pour faute, celles-ci pourraient, voire devraient, également engager, par exception, la responsabilité sans faute des personnes publiques pour réparer un préjudice écologique mais en exigeant, le cas échéant, des conditions d'anormalité et de spécialité du préjudice* » ⁽⁴⁵⁾.

³⁹ Cons. constit., 5 fév. 2021, n° 2020-881, QPC, *Association Réseau sortir du nucléaire et autres*.

⁴⁰ En effet, l'adage « *de minimis non curat praetor* », (littéralement, « des affaires insignifiantes, le préteur n'a cure ») « *a perdu, de nos jours, l'essentiel de sa signification technique* », v. H. Roland et H. Boyer, *Adages du droit français*, Litec 1992, spéc. n° 80, p. 156.

⁴¹ TA Paris, 14 oct. 2021, n° 1904967, spéc. § 16.

⁴² TA Toulon, 3^{ème} ch., 4 juil. 2024, n° 2202847.

⁴³ TA Paris, 14 oct. 2021, n° 1904967, spéc. § 16.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ M. Deffairi, art préc.

Mais que la faute doive être caractérisée ou non, la caractérisation d'une « atteinte » (art. 1247, Code civil) exige la démonstration de ce que le **fait a été causal et relie** ainsi le comportement du ou des prétendus responsables au préjudice écologique.

42. Au plan local ⁽⁴⁶⁾, une collectivité territoriale pourra généralement exciper du fait qu'elle n'est pas la seule à contribuer au préjudice écologique.

43. Seul le constat de **carences spéciales** de la part des collectivités territoriales ayant entraîné un préjudice écologique local devrait permettre de fonder une action efficace devant les juridictions administratives ⁽⁴⁷⁾.

C'est d'ailleurs sous l'angle du lien de causalité que la Ville de Paris a été déboutée de son action tendant à obtenir de l'Etat la réparation de ses préjudices, économique et moral, résultant des carences du Gouvernement dans le respect des objectifs de réduction des gaz à effets de serre et dans sa politique d'adaptation au changement climatique ⁽⁴⁸⁾.

44. En matière civile, la preuve du lien de causalité entre la faute et le dommage subi peut être rapportée par tout moyen, et notamment par des **présomptions** ; cependant celles-ci doivent être graves, précises et concordantes ⁽⁴⁹⁾. La carence fautive d'une collectivité territoriale dans son action réglementaire ne peut donc être le fait causal d'un préjudice que lorsque celui-ci est étroitement lié au manquement dénoncé. A cette fin, même en admettant le principe d'une possible constitution de preuve du lien de causalité par voie de présomptions, des rapports scientifiques devraient être nécessaires pour venir au soutien de cette caractérisation.

3.1.1c La réparation du préjudice

45. Suivant l'article 1249 du Code civil, la réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature.

En outre, l'article 1252 du même code prévoit la possibilité pour le juge de prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage. Bien qu'indépendantes, de telles mesures ne peuvent être prescrites qu'autant qu'un responsable a été identifié.

La réparation consiste ainsi, devant les juridictions administratives, en des **injonctions de faire** ⁽⁵⁰⁾ s'accompagnant ou non ⁽⁵¹⁾ d'une contrainte économique, sous forme d'**astreinte** ⁽⁵²⁾, généralement doublée d'une **contrainte non juridique, d'ordre médiatique et partant politique** ⁽⁵³⁾. En droit public, ces mesures semblent exclusives de toute autre forme de réparation.

3.1.2. La réparation du préjudice personnel

46. Le préjudice personnel résultant de la faute d'une collectivité territoriale doit donner lieu à réparation. Le principe est en effet acquis depuis de retentissantes affaires. Dans ces affaires, il a pu être démontré que la carence fautive de l'Etat était à l'origine du préjudice subi par des victimes. Cette jurisprudence du Conseil d'Etat est d'ailleurs fondée en grande partie sur un ordre public sanitaire et relève, pour l'essentiel, du Code de la santé publique. Or, s'agissant d'apprécier le préjudice à la santé des citoyens, la jurisprudence actuelle retient qu'une faute commise par l'administration n'est susceptible d'engager sa responsabilité que pour autant qu'il en soit résulté un

⁴⁶ V. déjà au plan national, les interrogations de A. Van Lang, L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'Etat : *RFDA* 2019, p. 652, qui considère les limites d'une conception souple du lien de causalité.

⁴⁷ L'exemple qui vient à l'esprit est celui d'éventuelles carences dans la création et l'effectivité des ZFE.

⁴⁸ TA Paris, 4^{ème} sect., 1^{ère} ch., 10 oct. 2024, n° 2214357, n° 182224.

⁴⁹ Cass. civ. 2, 10 juin 2004, n° 03-10.837 ; Cass. civ. 1, 5 avr. 2005, n° 02-11.947 ; Cass. civ. 2, 2 juin 2005, n° 03-20.011 ; en dernier lieu, Cass. civ. 2, 14 mars 2024, n° 22-10.324.

⁵⁰ En d'autres domaines, v. déjà, CE, 6 déc. 2019, n° 417167, *Synd. des copropriétaires du Monte Carlo Hill* ; CE, 18 mars 2019, n° 411462, *Cne Chambéry*.

⁵¹ CE, 6^{ème} et 5^{ème} ch. réunies, 10 mai 2023, n° 467982, n° 23-235, *Commune de Grande Synthe*, qui refuse de prononcer une astreinte. Dans l'affaire du Siècle, refusant également le prononcé d'une astreinte, v. TA Paris 22 déc. 2023, n° 2321828/4-1.

⁵² CE, 6^{ème} et 5^{ème} ch. réunies, 24 nov. 2023, n° 428409, n° 23-630, *Les Amis de la Terre*, qui liquide une astreinte de 10 millions d'euros.

⁵³ H. Gali, *Le préjudice et l'environnement* : D. 2021, p. 709.

préjudice direct et certain ⁽⁵⁴⁾. Le lien de causalité doit également être caractérisé ⁽⁵⁵⁾. Ces conditions de la responsabilité ont pu être réunies en présence d'une **carence fautive de l'administration** dans différentes affaires dont on peut rappeler les plus importantes.

47. Ainsi, dans l'affaire du sang contaminé, des produits sanguins contaminés par le virus du SIDA et de l'hépatite C avaient été transfusés à des milliers de patients. Les autorités sanitaires, informées des risques dès 1984, avaient tardé à prendre des mesures pour interdire la distribution de ces produits dangereux, engageant ainsi la responsabilité de l'État pour carence fautive. La faute de l'Etat a été caractérisée par le Conseil d'Etat en prenant en considération l'absence de mesures propres à interdire la délivrance des produits sanguins dangereux, malgré les risques connus de contamination ⁽⁵⁶⁾.

48. Tel a été le cas dans l'affaire dite de l'amiante où le Conseil d'Etat a approuvé une cour administrative d'appel pour avoir rappelé que, depuis le milieu des années cinquante, les pouvoirs publics ne pouvaient plus ignorer les graves dangers de ce matériau pour la santé des personnes exposées et, conséquemment, jugé que l'État devait être déclaré responsable pour n'avoir pris aucune mesure pour protéger les travailleurs ⁽⁵⁷⁾.

49. Dans l'affaire du Mediator, il a été reconnu que l'Etat avait commis une faute en ne suspendant pas ou en ne retirant pas l'autorisation de mise sur le marché du Mediator, malgré les informations disponibles sur les dangers du benfluorex et les effets indésirables graves signalés à cette époque. Cette carence fautive de l'État a été caractérisée par l'absence de mesures adaptées face aux risques connus, ce qui a conduit à la reconnaissance de la responsabilité de l'État pour réparer les préjudices subis par les victimes du Mediator ⁽⁵⁸⁾.

50. Les collectivités territoriales sont tenues d'**obligations de moyens et de résultats** en matière de lutte contre le changement climatique. Elles sont ainsi **tenues de s'informer, d'informer, d'agir** en se concertant, la région jouant un rôle primordial dans cette organisation. Dès lors, **les planifications**, les créations de zones, **le suivi** scientifique, urbanistique et organisationnel du trait de côte, **l'action administrative, préventive ou curative, la coordination** entre le public et le privé dans le suivi de l'effectivité des mesures, sont autant d'indices qui entreront en ligne de compte lorsqu'il faudra apprécier les responsabilités et réparer les préjudices que subiront les administrés.

La voie de la sécurité juridique correspond à celle de la sécurité des personnes et des biens : **l'anticipation par l'action publique des désastres écologiques** et humains, sans minimiser, avec un accompagnement scientifique et technique responsable, objectif et détaillé - tel que l'aménagement le GIEC Normand dans lequel s'inscrit la présente étude -.

51. Pour ne pas engager leur responsabilité, les collectivités territoriales se doivent d'adopter des réponses non seulement legalistes, toutes les obligations que la loi leur impose devant évidemment être respectées, mais également pragmatiques. En effet, l'organisation par la région, en qualité de chef de file, des modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives notamment à l'aménagement et au développement durable du territoire, à la protection de la biodiversité et surtout, au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie (art. L.1111-9, II, Code général des collectivités territoriales), suppose **une réponse adaptée aux risques spécifiques** que connaît chaque territoire de la région. Face au recul des solutions assurantielles, telle semble être la réponse adéquate. A défaut, les risques de responsabilité resteront présents.

52. En présence d'un préjudice d'ordre économique ou moral, la réparation se fera par l'octroi aux victimes de **dommages et intérêts**. En revanche, si les carences fautives sont constitutives d'un délit, notamment parce que des préjudices corporels ou des atteintes à la vie humaine en seront résulté, le droit pénal sera alors sollicité.

⁵⁴ CE, 26 mars 2003, n° 244533, *Santinacci*.

⁵⁵ CE, sect., 25 juin 1999, n° 188702, *Sté d'eaux minérales et bains de mer d'Allevard et Sté des établissements thermaux de Bride-les-Bains et Salins-les-Thermes*.

⁵⁶ CE, 5^e et 7^e ss. sect. réun., 21 nov. 2003, n° 234150. V. déjà CE, assemblée, 9 avr. 1993, n° 138653, n° 103.

⁵⁷ CE, 3 mars 2004, n° 241150, dans le même sens, du même jour, v. les arrêts n° 241151 et 241152.

⁵⁸ CE, 1^{re} et 6^e chambres réunies, 9 nov. 2016, n° 393902.

3.2 La responsabilité pénale

3.2.1 Les perspectives d'une action publique

54. Il résulte de l'alinéa 2 de l'article 121-2 du Code pénal **que les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que** des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

En dehors du champ des délégations de service public, cet alinéa dégage les collectivités territoriales de toute forme de responsabilité pénale lors de l'exercices d'activités qui leurs sont propres.

55. La responsabilité pénale des personnes morales doit être détachée de celle des personnes physiques en exercice de leurs fonctions. Des parallèles peuvent donc être projetés avec les cas connus de **condamnations des élus**, dont la responsabilité pénale a pu être engagée pour des délits non intentionnels (mise en danger de la vie d'autrui, homicide ou blessures involontaires) que l'on peut rattacher au climat.

Ainsi, par un arrêt de la Cour d'appel de Poitiers du 4 avril 2016, l'ancien maire de la commune de la Faute-sur-Mer n'ayant pas pris les mesures adéquates pour protéger la population de sa commune, victime de la tempête Xynthia, a été condamné à une peine de prison avec sursis assortie d'une interdiction définitive d'exercer une fonction publique. Vingt-neuf personnes sont décédées ⁽⁵⁹⁾. Relevant des fautes caractérisées, la cour a retenu que le prévenu n'avait pas mis en place de plan communal de sauvegarde, ni assuré de diagnostic de la digue, ni organisé sa surveillance, ni alerté la population. La juridiction a également pris en considération le défaut d'information biennale et l'absence de document d'information communal sur les risques majeurs pour qualifier le manquement délibéré à une obligation particulière de sécurité prévue par la loi.

Le maire de Chamonix a été condamné pour ne pas avoir procédé à l'évacuation de la population face au risque de l'avalanche qu'il se devait de connaître. Douze personnes sont décédées à la suite de cet événement ⁽⁶⁰⁾.

56. Au niveau communal, les carences fautives peuvent donc être pénalement sanctionnées. La question de **la complicité** des membres du conseil municipal, en raison de leur inaction, viendra nécessairement un jour devant les tribunaux.

57. Enfin, le législateur a introduit la responsabilité pénale pour les **infractions propres à la matière environnementale**. Par exemple, la responsabilité pénale pour pollution et atteinte à l'environnement est prévue par les articles L.173-3, L.231-1, L.231-2, L.231-3 du Code de l'environnement. Cependant, ces infractions supposent **un comportement actif, entraînant la pollution**. Tant que les responsables de la collectivité territoriale ne facilitent pas sciemment, par aide ou assistance, la préparation ou la consommation de l'acte de pollution par un exploitant, ni la collectivité territoriale n'émette de substances nuisibles elle-même, la question d'une telle qualification pénale ne devrait dans l'affaire citée plus haut, qui concernait donc pas se poser.

58. Enfin, un précédent existe où des membres du pouvoir exécutif, informées de l'existence **d'un risque sanitaire majeur**, ont vu leur responsabilité pénale engagée devant la Cour de justice de la République. En effet, dans l'affaire du sang contaminé, tout d'abord, la commission d'instruction a requalifié les faits en renvoyant trois ministres devant la Cour de justice des chefs d'homicides involontaires et d'atteintes involontaires à l'intégrité physique de personnes. La Cour a prononcé un non-lieu pour les délits de défaut d'assistance à personnes en danger, qui étaient prescrits. En revanche, par un arrêt du 9 mars 1999, la Cour a reconnu la culpabilité de l'ancien secrétaire d'État Edmond Hervé pour **manquement à une obligation de sécurité ou de prudence** imposée par le Code de la santé publique, mais l'a dispensé de peine, par application de l'article 469-1 du Code de procédure pénal ⁽⁶¹⁾.

⁵⁹ CA Poitiers, le 4 avr. 2016, n° 16/00199.

⁶⁰ T. corr. Bonneville, 17 juil. 2003, n° 654/2003.

⁶¹ CJR, 9 mars 1999, n° 99-001.

3.2.2 Les perspectives d'une action civile

59. Les justiciables peuvent **se porter parties civiles dans un procès pénal pour obtenir réparation**. Elles rencontrent alors les mêmes difficultés que celles qui existent en matière de préjudice écologique, notamment s'agissant d'établir le lien de causalité entre la carence fautive et le préjudice.

Ainsi, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté la demande d'une justiciable en versement d'indemnité de 35 000 euros pour réparation du préjudice causé à sa santé, **faute du lien de causalité** entre l'état de santé de la requérante et l'insuffisance de mesures adoptées par les autorités publiques. En l'espèce, la demande, formée contre l'Etat, par la métropole de Lyon et la commune de Lyon, était fondée sur l'insuffisance des mesures prises pour lutter contre la pollution atmosphérique en ce qu'elle aurait causé des troubles bronchiques ⁽⁶²⁾.

60. Conformément à l'article L. 142-2 du Code de l'environnement les associations agréées ou régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne un préjudice résultant d'une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement.

Interprétant de façon limitative l'objet de cet article, la chambre criminelle de la Cour de cassation refuse aux associations de défense de l'environnement le droit de se constituer partie civile pour faire le procès aux collectivités publiques de leur **mise en danger de la vie d'autrui** par leur carence dans leur action pour lutter contre le réchauffement climatique ⁽⁶³⁾.

Conclusion

61. Les collectivités territoriales françaises sont déjà des acteurs incontournables du changement climatique. Elles auront vocation à le devenir encore davantage dans un avenir proche. Plus particulièrement, la région sera nécessairement « en première ligne ». L'article L1111-9, point II, du Code général des collectivités territoriales, tel qu'il résulte de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi dite MAPAM) prévoit que « la région est chargée d'organiser, en **qualité de chef de file**, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, à la **protection de la biodiversité**, au **climat**, à la **qualité de l'air** et à l'**énergie**, aux **mobilités**, notamment à l'intermodalité, à la complémentarité entre les modes de transports et à l'aménagement des gares, au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche » ⁽⁶⁴⁾. L'exercice effectif d'une telle compétence pourrait s'accompagner d'une évolution des prérogatives de la région. Dans cette perspective, il serait possible d'envisager que cette collectivité territoriale puisse être dotée d'un pouvoir d'évocation, comme celui dont dispose les préfets de région à l'égard des préfets de département, afin de permettre à la région de se saisir de tout ou partie d'une compétence normalement exercée par une autre collectivité territoriale à des fins de coordination régionale. Eu égard aux enjeux actuels et à venir du changement climatique, il pourrait même être opportun d'aller plus loin qu'un simple pouvoir d'évocation et de doter la région d'un pouvoir d'adaptation qui lui permettrait alors d'ajuster et d'aménager certaines législations adoptées en matière de changement climatique aux spécificités locales.

⁶² CAA Lyon, 3^e, le 15 fév. 2023, n°19LY04397.

⁶³ Cass. crim., 8 sept. 2020, n° 19-85.004.

⁶⁴ Il est d'ailleurs surprenant que cette priorité de la région sur des éléments essentiels du droit du changement climatique ne se retrouve pas dans l'article L4221-1, du Code général des collectivités territoriales relatif aux compétences de la collectivité territoriale régionale : « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.

Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. »

Annexe 1. LE DROIT INTERNATIONAL

. Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique du 9 mai 1992 arrêtée et adoptée par le Comité intergouvernemental de négociation d'une convention-cadre sur les changements climatiques, lors de la deuxième partie de sa cinquième session, tenue à New York du 30 avril au 9 mai 1992 ⁽⁶⁵⁾

État : Parties : 198 / Signataires : 165

France : signature : 13 juin 1992 ; ratification : 25 mars 1994

Union européenne : signature : 13 juin 1992 ; approbation : 21 décembre 1993

Entrée en vigueur : 21 mars 1994, conformément à l'article 23, § 1^{er}

. Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique du 11 décembre 1997 adopté lors de la 3^{ème} session de la Conférence des Parties contractantes à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992, qui s'est tenue à Kyoto (Japon) du 1^{er} au 11 décembre 1997 (COP3) ⁽⁶⁶⁾

État : Parties : 192 / Signataires : 83

France : signature : 29 avril 1998 ; approbation : 31 mai 2002

Union européenne : signature : 29 avril 1998 ; approbation : 31 mai 2002

Entrée en vigueur : 16 février 2005, conformément à l'article 25, § 1^{er} ⁽⁶⁷⁾

. Accord de Paris du 12 décembre 2015 adopté lors de la 21^{ème} session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992, qui a eu lieu à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015 (COP21) ⁽⁶⁸⁾

État : Parties : 195 / Signataires : 195

France : signature : 22 avril 2016 ; ratification : 5 octobre 2016

Union européenne : signature : 22 avril 2016 ; approbation : 5 octobre 2016

Entrée en vigueur : 4 novembre 2016, conformément à l'article 21, § 1^{er} ⁽⁶⁹⁾

⁶⁵ Source : https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang= fr#1

⁶⁶ Source : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang= fr

⁶⁷ « 1. Le présent Protocole entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date du dépôt de leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion par 55 Parties à la Convention au minimum, parmi lesquelles les Parties visées à l'annexe I dont les émissions totales de dioxyde de carbone représentaient en 1990 au moins 55 % du volume total des émissions de dioxyde de carbone de l'ensemble des Parties visées à cette annexe. » « 3. À l'égard de chaque Partie ou organisation régionale d'intégration économique qui ratifie, accepte ou approuve le présent Protocole ou y adhère une fois que les conditions requises pour l'entrée en vigueur énoncée au paragraphe 1 ci-dessus ont été remplies, le présent Protocole entre en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date du dépôt par cet État ou cette organisation de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ».

⁶⁸ Source : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang= fr

⁶⁹ « L'Accord entre en vigueur le trentième jour qui suit la date du dépôt de leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion par au moins 55 Parties à la Convention qui représentent au total au moins un pourcentage estimé à 55 % du total des émissions mondiales de gaz à effet de serre. »

Annexe 2. LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

A. Le droit primaire

- . Article 4, du traité FUE
- . Article 11, du traité FUE
- . Article 114, du traité FUE
- . Articles 191 à 193, du traité FUE

B. Le droit dérivé

1) Les règlements

- . **Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 ⁽⁷⁰⁾**
- . **Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat**
- . **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 »)**
- . **Règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris et le règlement (UE) 2018/1999**
- . **Règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023, instituant un Fonds social pour le climat**
- . **Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières**
- . **Règlement (UE) 2023/957 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant le règlement (UE) 2015/757 afin de prévoir l'inclusion des activités de transport maritime dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions d'autres gaz à effet de serre et des émissions d'autres types de navires**
- . **Règlement (UE) 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement (UE) 2022/869**

2) Les directives

- . **Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne**

Date de transposition : 31 décembre 2003

Les mesures nationales de transposition (FR) de la directive 2003/87/CE

⁷⁰ Le règlement (UE) n° 525/2013 a été abrogé par le règlement (UE) 2018/1999 au 31 décembre 2020.

- ☞ Ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre
- ☞ Décret n° 2004-1412 du 23 décembre 2004 relatif au registre national des quotas d'émission de gaz à effet de serre prévu par l'article L. 229-16 du Code de l'environnement
- ☞ Décret n° 2004-189 du 25 février 2005 modifiant le décret n° 2004-832 du 19 août 2004 pris pour l'application des articles L.229-5 à L.229-19 du Code de l'environnement et relatif au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre
- ☞ Arrêté du 25 février 2005 fixant la liste des exploitants auxquels sont affectés des quotas d'émission de gaz à effet de serre et le montant des quotas affectés

. Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte) ⁽⁷¹⁾

Date de transposition : 9 juillet 2012

Les mesures nationales de transposition (FR) de la directive 2010/31/CE

- ☞ LOI n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique
- ☞ LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
- ☞ Décret n° 2006-592 du 24 mai 2006 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions
- ☞ Décret n° 2006-1114 du 5 septembre 2006 relatif aux diagnostics techniques immobiliers et modifiant le Code de la construction et de l'habitation et le Code de la santé publique
- ☞ Décret n° 2006-1653 du 21 décembre 2006 relatif aux durées de validité des documents constituant le dossier de diagnostic technique et modifiant le Code de la construction et de l'habitation
- ☞ Décret n° 2007-363 du 19 mars 2007 relatif aux études de faisabilité des approvisionnements en énergie, aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants et à l'affichage du diagnostic de performance énergétique
- ☞ Décret n° 2008-461 du 15 mai 2008 relatif au diagnostic de performance énergétique lors des mises en location de bâtiments à usage principal d'habitation et modifiant le Code de la construction et de l'habitation
- ☞ Décret n° 2009-648 du 9 juin 2009 relatif au contrôle des chaudières dont la puissance nominale est supérieure à 400 kilowatts et inférieure à 20 mégawatts
- ☞ Décret n° 2009-1154 du 29 septembre 2009 créant un label « haute performance énergétique rénovation » pour certains bâtiments existants
- ☞ Décret n° 2009-1529 du 9 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 1383-0 B bis du Code général des impôts relatif à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties des constructions de logements neufs à haut niveau de performance énergétique
- ☞ Décret n° 2010-349 du 31 mars 2010 relatif à l'inspection des systèmes de climatisation et des pompes à chaleur réversibles
- ☞ Décret n° 2010-1269 du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions

⁷¹ La directive 2010/31/UE sera abrogée, à compter du 30 mai 2026, par la directive 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte).

- ☞ Décret n° 2010-1662 du 28 décembre 2010 relatif à la mention du classement énergétique des bâtiments dans les annonces immobilières
- ☞ Décret n° 2011-413 du 13 avril 2011 relatif à la durée de validité du diagnostic de performance énergétique
- ☞ Décret n° 2011-807 du 5 juillet 2011 relatif à la transmission des diagnostics de performance énergétique à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- ☞ Décret n° 2013-695 du 30 juillet 2013 relatif à la réalisation et à l'affichage du diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments accueillant des établissements recevant du public de la 1^{re} à la 4^e catégorie
- ☞ Décret n° 2013-979 du 30 octobre 2013 relatif aux études de faisabilité des approvisionnements en énergie des bâtiments nouveaux
- ☞ Arrêté du 15 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants proposés à la vente en France métropolitaine
- ☞ Arrêté du 3 mai 2007 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants
- ☞ Arrêté du 3 mai 2007 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants à usage principal d'habitation proposés à la location en France métropolitaine
- ☞ Arrêté du 7 décembre 2007 relatif à l'affichage du diagnostic de performance énergétique dans les bâtiments publics en France métropolitaine
- ☞ Arrêté du 18 décembre 2007 relatif aux études de faisabilité des approvisionnements en énergie pour les bâtiments neufs et parties nouvelles de bâtiments et pour les rénovations de certains bâtiments existants en France métropolitaine
- ☞ Arrêté du 20 décembre 2007 relatif au coût de construction pris en compte pour déterminer la valeur du bâtiment, mentionné à l'article R. 131-26 du Code de la construction et de l'habitation
- ☞ Arrêté du 15 septembre 2009 relatif à l'entretien annuel des chaudières dont la puissance nominale est comprise entre 4 et 400 kilowatts
- ☞ Arrêté du 2 octobre 2009 relatif au contrôle des chaudières dont la puissance nominale est supérieure à 400 kilowatts et inférieure à 20 mégawatts
- ☞ Arrêté du 16 avril 2010 définissant les critères de certification des compétences des personnes physiques réalisant l'inspection périodique des systèmes de climatisation et des pompes à chaleur réversibles dont la puissance frigorifique est supérieure à 12 kilowatts et les critères d'accréditation des organismes de certification
- ☞ Arrêté du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments
- ☞ Arrêté du 27 janvier 2012 relatif à l'utilisation réglementaire des logiciels pour l'élaboration des diagnostics de performance énergétique suivant la méthode de calcul 3CL-DPE version 2012 et modifiant l'arrêté du 15 septembre 2006 relatif aux méthodes et procédures applicables au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants proposés à la vente en France métropolitaine
- ☞ Arrêté du 17 octobre 2012 modifiant la méthode de calcul 3CL-DPE introduite par l'arrêté du 9 novembre 2006 portant approbation de diverses méthodes de calcul pour le diagnostic de performance énergétique en France métropolitaine
- ☞ Arrêté du 30 octobre 2013 modifiant l'arrêté du 18 décembre 2007 relatif aux études de faisabilité des approvisionnements en énergie pour les bâtiments neufs et parties nouvelles

de bâtiments et pour les rénovations de certains bâtiments existants en France métropolitaine

. Directive 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 ⁽⁷²⁾

Date de transposition : 5 juin 2014

Les mesures nationales de transposition (FR) de la directive 2012/27/UE

- ☞ LOI n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique
- ☞ LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
- ☞ LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
- ☞ LOI n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable
- ☞ LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
- ☞ Décret n° 2004-183 du 18 février 2004 relatif à la confidentialité des informations détenues par les opérateurs exploitant des ouvrages de transport, de distribution ou de stockage de gaz naturel ou des installations de gaz naturel liquéfié
- ☞ Décret n° 2010-1022 du 31 août 2010 relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d'électricité en application du IV de l'article 4 de la LOI n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité
- ☞ Décret n° 2010-1663 du 29 décembre 2010 relatif aux obligations d'économies d'énergie dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie
- ☞ Décret n° 2010-1664 du 29 décembre 2010 relatif aux certificats d'économies d'énergie
- ☞ Décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial
- ☞ Décret n° 2013-1121 du 4 décembre 2013 relatif aux seuils au-delà desquels une personne morale réalise un audit énergétique
- ☞ Décret n° 2013-1199 du 20 décembre 2013 modifiant le décret n° 2010-1663 du 29 décembre 2010 relatif aux obligations d'économies d'énergie dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie et le décret n° 2010-1664 du 29 décembre 2010 relatif aux certificats d'économies d'énergie
- ☞ Décret n° 2014-1363 du 14 novembre 2014 visant à transposer l'article 14.5 de la directive 2012/27/UE relatif au raccordement d'installations productrices d'énergie fatale à des réseaux de chaleur ou de froid
- ☞ Décret n° 2014-1393 du 24 novembre 2014 relatif aux modalités d'application de l'audit énergétique prévu par le chapitre III du titre III du livre II du Code de l'énergie
- ☞ Décret n° 2014-1557 du 22 décembre 2014 modifiant le décret n° 2010-1664 du 29 décembre 2010 fixant les modalités de mise en œuvre du dispositif des certificats d'économies d'énergie

⁷² La directive 2012/27/UE sera abrogée, à compter du 12 octobre 2026, par la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte).

- ☞ Décret n° 2016-412 du 7 avril 2016 relatif à la prise en compte de la performance énergétique dans certains contrats et marchés publics
- ☞ Décret n° 2016-710 du 30 mai 2016 relatif à la détermination individuelle de la quantité de chaleur consommée et à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs
- ☞ Décret n° 2016-691 du 28 mai 2016 définissant les listes et les caractéristiques des installations mentionnées aux articles L. 314-1, L. 314-2, L. 314-18, L. 314-19 et L.314-21 du Code de l'énergie
- ☞ Décret n° 2016-944 du 11 juillet 2016 portant diverses dispositions d'adaptation du Code de l'énergie au droit de l'Union européenne en matière de production d'électricité à partir de sources renouvelables ou de cogénération
- ☞ Arrêté du 24 novembre 2014 relatif aux modalités d'application de l'audit énergétique prévu par le chapitre III du titre III du livre II du Code de l'énergie
- ☞ Arrêté du 8 février 2016 modifiant l'arrêté du 29 décembre 2014 relatif aux modalités d'application de la troisième période du dispositif des certificats d'économies d'énergie
- ☞ Arrêté du 30 mai 2016 relatif à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs
- ☞ Arrêté du 20 juillet 2016 fixant les caractéristiques techniques des installations de cogénération à haut rendement
- ☞ Arrêté du 8 novembre 2007 pris en application de l'article 2 du décret n° 2006-1118 du 5 septembre 2006 relatif aux garanties d'origine de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou par cogénération
- ☞ Arrêté du 4 janvier 2012 pris en application de l'article 4 du décret n° 2010-1022 du 31 août 2010 relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d'électricité
- ☞ Arrêté du 27 août 2012 relatif à la répartition des frais de chauffage dans les immeubles collectifs à usage principal d'habitation
- ☞ Arrêté du 9 décembre 2014 précisant le contenu de l'analyse coûts-avantages pour évaluer l'opportunité de valoriser de la chaleur fatale à travers un réseau de chaleur ou de froid ainsi que les catégories d'installations visées
- ☞ Code de l'énergie : Article L314-14 ; Article L314-15 ; Article L 314-16 ; Article L 314-17 ; Articles R314-24 à R314-41

. Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte)

Date de transposition : 30 juin 2021

Les mesures nationales de transposition (FR) de la directive (UE) 2018/2001

- ☞ LOI n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat
- ☞ Ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables
- ☞ Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité

- ☞ Ordonnance n° 2020-866 du 15 juillet 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie et du climat
- ☞ Décret n° 2019-570 du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants
- ☞ Décret n° 2021-1903 du 30 décembre 2021 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 relative à la durabilité des bioénergies
- ☞ Arrêté du 1^{er} février 2023 pris pour l'application de l'ordonnance et du décret portant transposition de la directive 2018/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables
- ☞ Arrêté du 1^{er} février 2023 relatif aux critères d'intrants, de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre pour la production de biométhane
- ☞ Arrêté du 1^{er} février 2023 sur les critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre de la production d'électricité à partir de bioliquides ou de combustibles solides ou gazeux issus de biomasse
- ☞ Arrêté du 1^{er} février 2023 sur les critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre des carburants et bioliquides renouvelables
- ☞ Arrêté du 1^{er} février 2023 pris pour l'application de l'ordonnance et du décret portant transposition de la directive 2018/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables
- ☞ Arrêté du 21 octobre 2021 modifiant l'arrêté du 15 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments existants proposés à la vente en France métropolitaine
- ☞ Arrêté du 24 juillet 2020 relatif à l'information du propriétaire ou du syndicat de copropriétaires d'un immeuble à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation raccordés à un réseau de chaleur ou de froid
- ☞ Code de l'énergie : Article L141-1, Article D641-13, Article L446-22, Article D314-14-1, Article L100-4, Article R281-1, Articles L311-10 à L311-13-6, Article L311-5-7, Article R314-12, Article R314-54, Article L741-1 à L741-4, Article L314-2, Article L281-9, Article L314-4, Article L311-21, Article L281-1, Article L314-18 à L314-27, Article L291-1, Article L211-2, Article L141-3, Article R314-53, Article R741-1 à R742-2, Article L315-1 à L315-8, Article D314-23, Article L446-18, Article R333-14
- ☞ Code de l'environnement : Article L515-44 à 46, Article L541-1-1
- ☞ Code des douanes : Article 266 quindecies

. Directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial

Date de transposition : 31 décembre 2023

Les mesures nationales de transposition (FR) de la directive (UE) 2023/958

- ☞ LOI n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole

. Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte) ⁽⁷³⁾

Date de transposition : 11 octobre 2025

. Directive (UE) 2024/825 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant les directives 2005/29/CE et 2011/83/UE pour donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition verte grâce à une meilleure protection contre les pratiques déloyales et grâce à une meilleure information

Date de transposition : 27 septembre 2026

. Directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte) ⁽⁷⁴⁾

Date de transposition : 29 mai 2026

⁷³ La directive UE) 2023/1791 abrogera au 12 octobre 2026 la directive 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.

⁷⁴ La directive UE) 2024/1275 abrogera au 30 mai 2026 la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments (refonte).

Annexe 3. LE DROIT NATIONAL

A. Les actes législatifs

- . LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite LOI climat et résilience)**
- . LOI n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (dite LOI APER)**
- . LOI n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte**

B. Les actes réglementaires

- . Décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques**
- . Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie**
- . Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone**
- . Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral**
- . Décret n° 2023-35 du 27 janvier 2023 relatif aux comités régionaux de l'énergie**
- . Décret n° 2023-259 du 7 avril 2023 relatif aux systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments tertiaires**