



2019 – Université d'été IEW

## CONTENTIEUX CLIMATIQUE – QUELLES PERSPECTIVES ?

Prof. Charles-Hubert Born (UCLouvain)  
Namur – 19 mars 2019



# Plan

---

## Introduction

I. Les types de contentieux

II. L'affaire Urgenda

III. Les obstacles juridiques

## Conclusions



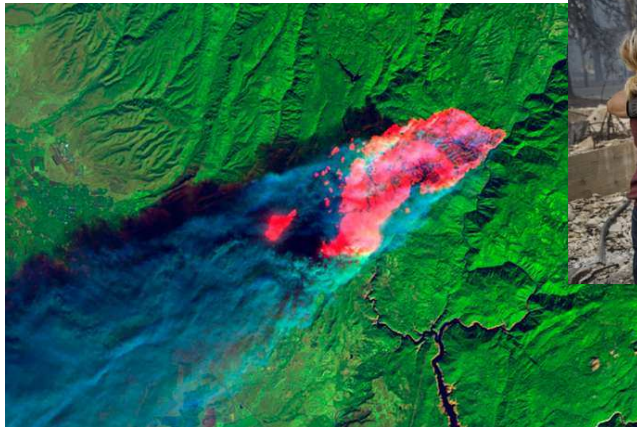
# Introduction

Wildfires, Malibu & Camp Fires, USA, Nov. 2018



© Stuart Palley/Zuna

© Robyn Beck / AFP



Landsat 8 © Jeff Chambers / AP



© Eric Thayer/Reuters



# Introduction

- *Massachusetts v. EPA* (n° 05-1120) avril 2007 selon laquelle la Cour suprême US a imposé à l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA) de réglementer les émissions des gaz à effet de serre sur le fondement de la législation sur l'air (Clean Air Act).
- *Urgenda Foundation et al. c. Pays-Bas*: Cour du district de La Haye, 24 juin 2015; Cour d'appel de La Haye, 9 oct. 2018: le gouvernement des Pays-Bas est tenu de prendre les mesures nécessaires pour réduire de 25% ses émissions d'ici 2020 par rapport à 1990
- Centaines d'action dans le monde : cf rapport PNUE 2017 : 894 actions en cours en mars 2017 dans 24 pays, dont 654 aux USA et 119 dans l'UE (y c. devant la CJUE)
- A rapprocher d'autres contentieux comme celui sur la qualité de l'air et la directive nitrates en France ou au Royaume-Uni

# Introduction

---

Définition : **contentieux climatique (justice climatique au sens processuel du terme) :**

- **Sens large** : « Tout litige administratif ou judiciaire fédéral, étatique, tribal ou local... pour lequel les décisions des tribunaux soulèvent directement et expressément des questions de fait ou de droit concernant le fond ou les causes et impacts de la politique climatique » (Markell & Ruhl, 2012)
- **Sens restreint** : ensemble des procédures en justice visant à responsabiliser les acteurs du changement climatique ; pas les actions visant à contester la validité des mesures d'atténuation/adaptation

# Introduction

---

- S'inscrit dans le mouvement en faveur de la **justice climatique (au sens philosophique du terme)** qui lie le réchauffement climatique et les questions de justice sociale intra- et inter-générationnelle, les Etats et les groupes les plus vulnérables étant les plus exposés aux effets du CC

# I. Les types de contentieux

---

- **Différentes typologies** possibles en fonction du critère retenu (objet de la demande, demandeur/défendeur, moyens, etc.)
- **Contentieux subjectif**
  - **Litige visant à établir la responsabilité de l'Etat** pour défaut/insuffisance des mesures d'atténuation / d'adaptation en violation du devoir général de prudence/droits fondamentaux/doctrine du 'public trust'  
Ex: *Urgenda v. Netherlands; Juliana v. USA*
  - **Litige visant à établir la responsabilité des 'carbon majors'** pour avoir contribué à un dommage climatique en connaissance de cause, en cachant les risques  
Ex: *Liyua c. RWE*
  - **Actions publiques** : ex: plusieurs procureurs aux USA poursuivent Exxon Mobile pour 'mensonge' au public et aux investisseurs sur les csq du changement climatique



# I. Les types de contentieux

---

- **Contentieux objectif**

- **Contentieux visant à faire annuler des actes législatifs / réglementaires insuffisants ou contraires aux engagements internationaux / UE**

Ex: 'People's Climate Case': recours de 11 familles contre le Parlement UE et le Conseil pour demander l'annulation des nouveaux objectifs 2030 + une injonction de les renforcer, en raison de leur insuffisance et de la violation des DH et du DIE général (Tribunal, 23 mai 2018, Carvalho e.a./Parlement et Conseil, Aff. n°T-330/18.)

- **Contentieux visant à faire annuler une autorisation ou un plan 'climaticide'**

Ex: annulation permis mine de charbon Rock Hill, NSW Land and Environment court (Australia), 8 févr. 2019



# I. Les types de contentieux

---

- **Constats identiques :**
  - extraction énergies fossiles contribuent au CC
  - CC entraînent des risques considérables si réchauffement supérieur à 2°C
- **Fondements légaux :** le plus souvent non spécifiques au CC ; basées sur la science du climat
  - Violation DH
  - RC (devoir G de prudence)
  - Insuffisance des engagements par rapport au DIE ou DIDH (pas uniquement du D climat)
  - Illégalité de décisions contraires à ces engagements
  - Violation de dispositions pénales
- **Demandes :**
  - injonctions de renforcer les mesures prises
  - réparation / prévention de dommages ou des coûts de l'adaptation
  - annulation d'actes illégaux
  - condamnation à des peines pénales

# I. Les types de contentieux

(Rapport PNUF, 2017)

<b>Contentieux climatique: les cinq grandes tendances</b>	<b>1</b>	Exiger des gouvernements qu'ils respectent leurs engagements législatifs et politiques
	<b>2</b>	Établir un lien entre, d'une part, les impacts de l'extraction des ressources et, d'autre part, le changement climatique et la résilience
	<b>3</b>	Déterminer que des émissions particulières sont la cause immédiate d'effets néfastes du changement climatique spécifique
	<b>4</b>	Établir la responsabilité des échecs (ou des efforts) d'adaptation au changement climatique
	<b>5</b>	Appliquer la théorie du public trust au changement climatique

# II. L'affaire Urgenda

**Tribunal première instance La Haye, 24 juin 2015, confirmé par l'arrêt de la Cour d'appel de La Haye du 9 octobre 2018**

- Demandeurs: Urgenda Foundation et 886 co-demandeurs personnes physiques
  
- Constats :
  - Le CC est dangereux au-dessus de 2°C et seules des réductions de min 25 à 40 % d'ici 2020 par rapport à 1990 pour les pays de l'annexe I sont à même de maintenir le climat sous ce niveau de réchauffement
  - Le Gouv NL l'a reconnu lui-même
  - Il y a urgence de prendre des mesures pour atteindre ce niveau de réduction



## II. L'affaire Urgenda

- Fondements (1) :
  - **Droit civil général :**
    - violation du devoir G de prudence (comportement du bon père de famille)
    - ici du fait de la « mise en danger » d'autrui
    - suite à une négligence de l'Etat (omission),
    - même pour un dommage incertain, à long terme, d'origine diffuse et
    - indépendamment de la contribution faible des Pays-Bas au réchauffement global
    - et malgré qu'il respecte les exigences du DUE, fixées en 2009 pour l'horizon 2020)
    - en ne renforçant pas ses engagements de réduction des GES (limité à une réduction de 17 % par rapport à 1990), alors que selon la science il faut réduire de 25 à 40 % d'ici 2020 par rapport à 1990

## II. L'affaire Urgenda

---

→ fondé sur la **théorie de la responsabilité civile selon laquelle les pouvoirs publics doivent prendre les mesures nécessaires pour éviter de créer un danger inacceptable**

NB : la Cour d'appel a pris en compte de nouveaux chiffres (suite à l'utilisation d'une nouvelle méthode de calcul) selon lesquels les P-B seraient capables de réduire de 23 % leurs émissions par rapport à 1990 : reste source d'insécurité par rapport à l'objectif de – 25%



## II. L'affaire Urgenda

- Fondements (2): sont également pris en compte :
  - **Droits de l'homme** : (D vie ; D respect vie privée et familiale) : rejeté en 1<sup>ière</sup> instance (sur base de l'art 34 CEDH) mais particulièrement développé en appel par Urgenda et **retenu par la Cour d'appel** :
    - obligations positives (devoir de vigilance) raisonnables de prévenir les dangers menaçant réel et immédiat
    - susceptibles d'être invoquées devant une juridiction nationale si influence négative d'un « niveau minimum de gravité »
    - risque sérieux que la génération actuelle soit confrontée à des pertes de vie ou à des perturbations de sa vie familiale
  - **Principes généraux** (niveau élevé de protection de l'envrt et de la santé ; précaution ; interdiction dommage transfrontière)

## II. L'affaire Urgenda

- Fondements (2): **comp. Klimaatzaak**
- Bases légales possibles : distinguent la RC classique (et le devoir G de prudence) d'autres fondements distincts
  - Norme générale de prudence (1382 Cciv) : ne se limite pas uniquement au respect des prescriptions légales et administratives → complète les lois
  - DH : art 2 et 8 CEDH (O° positives, qd bien même il n'existe qu'un risque d'atteinte à ces droits (Tatar c Roumanie) et si ce risque ne se concrétise que dans plusieurs dizaines d'années (Taskin c Turquie)) ; art 7bis, 22 et 23 C°
  - principes prév et préc° : violation comme règles autonomes
  - art 714 Cciv : gestion des choses communes → vers une reconnaissance de la doctrine du 'public trust' ?

## II. L'affaire Urgenda

---

### – **Décision Tribunal La Haye**

Le Gouv doit renforcer son action climatique et réduire de 40% et à tout le moins de 25 % ses émissions d'ici 2020

→ 1<sup>ère</sup> victoire d'une ONG dans le contentieux climatique

→ Retentissement mondial

### – **Confirmé en appel par décision de la Cour d'appel de La Haye du 9 oct 2018**

## II. L'affaire Urgenda

### Cour d'appel

« Sur cette base, la Cour estime que l'Etat hollandais a **violé le devoir de vigilance prévu par les articles 2 et 8 de la CEDH** en raison du fait qu'il n'a pas pris des mesures et des réductions pour la fin de 2020 d'au moins 25%. **Une réduction de 25% doit être considérée comme un minimum**, et ce alors que dans les récentes perspectives on parle de réductions encore plus poussées pour pouvoir atteindre l'objectif des 1,5°C. L'Etat hollandais en ayant comme politique de seulement réduire de 23% pour 2020 ses émissions de gaz à effet de serre n'est pas bien loin de ces 25%, mais il faut aussi tenir compte d'une marge d'insécurité comprise entre 19 et 27%. Cette marge d'insécurité signifie qu'il y a de réelles chances qu'une réduction soit substantiellement plus basse que les 25%. Une telle marge d'insécurité est donc inacceptable. (...) Conclusion, il ressort de ce qui précède que **l'Etat hollandais a agi illégalement et ce, en contrariété avec son devoir de vigilance prévu aux articles 2 et 8 de la CEDH, en négligeant de prendre des mesures de réduction approfondies pour 2020 et ce, alors que l'Etat hollandais doit au moins diminuer de 25% ses émissions pour 2020. Le jugement en 1<sup>ère</sup> instance est confirmé.**»

# III. Les obstacles

- **Justiciabilité et accès à la justice**
  - **Intérêt à agir (art 17-18 CJ)**
    - ONG : devant les juridictions judiciaires, depuis l'arrêt de la Cour de cassation 11 juin 2013, si l'action concerne l'objet social et que l'ONG a la personnalité juridique, devrait suffire aujourd'hui
    - Particuliers :
      - une action n'est recevable que si le demandeur peut justifier d'un « *intérêt* » « *né et actuel* », lequel doit être, selon la Cour de cassation, un **intérêt « personnel et direct »**, c'est-à-dire un « intérêt propre
      - → uniquement générations actuelles sous juridiction de l'Etat (dans Urgenda appel)
    - Devant les juridictions UE : nettement plus difficile ; dans l'action People's Climate Case, la CJUE a jugé l'action recevable c le Parlement et le Conseil
  - **Coût de la procédure** : ex affaire Lliuya : provision de 20.000 € pour financer les expertises



# III. Les obstacles

---

- **Sources des obligations climatiques :**
  - DI et DC°el DH : O° positives (devoir de vigilance) pas faciles à invoquer devant un juge ; réparation souvent sous forme d'indemnités ; retenu pourtant dans Urgenda (appel)
  - DIE et DUE général de l'envrt :
    - Accord de Paris ne fixe pas d'objectifs précis par pays juridiquement contraignants ; approche bottom-up ; MAIS GIEC montre qu'il faut min 25% d'ici 2020 pour maintenir sous la barre de +2°C (retenu par cour d'appel ds Urgenda)

# III. Les obstacles

---

- DUE : Paquet énergie-climat 2030 pas encore traduit dans des objectifs contraignants ; paquet 2020 :
  - ETS : vise une réduction des émissions de 21 % par rapport à 2005
  - Non ETS : traduit via une décision de 2009 répartissant la charge entre EM pour 2020 (- 15 % pour la Belgique par rapport à 2005) ; pour les objectifs 2030, projet de R fixant à 35 % l'effort belge par rapport à 2005
  
- D interne : accord de coopération 2002 et Plans indicatifs ; pas de loi spéciale climat ni de loi fédérale, ni d'ord bxl ; mais le décret wallon fixe à 30 % les réductions de GES à l'horizon 2020

# III. Les obstacles

- Droit général de la responsabilité pas nécessairement adapté : dépend de l'interprétation par les cours et tribunaux (à la lumière de principes comme le PP ou le PPP par ex)
  - Dommage :
    - caractère incertain (vs certain) et futur (vs actuel) du dommage ;
    - dans Urgenda, le PP° a été invoqué par le juge pour contourner cet obstacle
  - Causalité :
    - très délicate à établir puisque le réchauffement qui crée le danger est le résultat des émissions combinées de toutes les activités humaines et d'émissions naturelles comme le méthane du permafrost
    - réponse possible : toute émission contribue, même de façon infime, au CC → si contribue, doit assumer une part de responsabilité selon le juge (théorie de l'équivalence des conditions, invoquée par les requérants de la KZ)

# III. Les obstacles

- Réparation et pouvoir d'injonction :
  - Réparation ou injonction ?
  - Séparation des pouvoirs et Etat de droit : si interprété restrictivement
    - « aucune autorité organiquement rattachée à un Pouvoir ne peut s'arroger l'exercice, à titre principal, d'une fonction dévolue à un autre Pouvoir »
    - « l'autorité relevant d'un pouvoir ne saurait substituer son appréciation à celle d'une autorité relevant d'un autre pouvoir exerçant une compétence discrétionnaire »

# III. Les obstacles

- la première réaction des gouvernements face à l'activisme judiciaire est d'invoquer la séparation des pouvoirs et le caractère inadéquat d'un tribunal comme lieu de discussion d'une politique aussi complexe que la politique climatique, alors qu'il existe bcp d'autres risques que l'Etat devrait gérer et dont il pourrait devoir assumer la responsabilité en cas de danger 'inacceptable'
- Réponse : le juge peut ordonner la cessation d'un acte fautif s'il risque de causer un dommage ; mais pas se substituer aux gouv ; peut donner une injonction quant aux résultats s'il laisse la liberté sur les moyens
- Le DI DH a effet direct et l'emporte sur les lois qui y dérogent



# III. Les obstacles

- Autres obstacles pfs invoqués :
  - DUE : si un juge considère la politique d'un EM comme ne respectant pas le devoir général de prudence alors qu'elle est conforme aux engagements de l'UE et à la répartition des charges entre EM, c'est que la politique UE est elle-même problématique → remet en question la politique de l'UE elle-même ; or cela ne relève pas de la compce du juge national mais bien de la CJUE
  - Protection des investissements en DI (CETA) : si les engagements doivent être renforcés, cela pourrait affecter des investissements protégés par les traités de libre échange

# Conclusion

- Emergence d'un contentieux climatique au niveau national et UE (encore peu en DI)
- Droit général – DIE général, DH, invoqué pour responsabiliser les acteurs publics et privés, au-delà du droit du climat
- Globalisation du 'climate law': influences croisées entre juridictions, entre ordres juridiques
- Limites du contentieux → pas insurmontables ?
- Fonction préventive et symbolique considérable du contentieux → effet bien au-delà de la portée de la décision (même négative)
- Fonction réparatrice limitée



# Thank you for your attention

---

