

24. La justice climatique²¹³

La situation actuelle

En matière de réchauffement climatique, de l'Europe aux États-Unis, de l'Amérique latine à l'Inde, des juridictions ont rendu des décisions importantes ces dernières années, tant vis-à-vis de la responsabilité des pouvoirs publics ou des entreprises que de l'opposabilité des droits fondamentaux en la matière, éventuellement en accordant des droits à la nature elle-même²¹⁴.

En France, « l'affaire du siècle » à la fois renvoie à l'imaginaire d'un procès historique, une campagne associative et politique (pétition de deux millions de signatures) et une instance devant le Tribunal administratif de Paris²¹⁵. Saisi par quatre associations²¹⁶, celui-ci a jugé que la responsabilité de l'État était engagée pour carence fautive dans la lutte contre le changement climatique, les objectifs intermédiaires de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) n'ayant pas été atteints. Le Tribunal enjoint alors les autorités compétentes à prendre toute mesure utile d'ici le 31 décembre 2022, mais refuse de prononcer l'astreinte que demandaient les requérants.

Parallèlement, le Conseil d'État, dans l'affaire Grande-Synthe²¹⁷ a estimé que le refus du gouvernement d'agir suite à la demande de la commune du même nom devait être annulé et a fait droit aux demandes des requérants d'enjoindre l'administration à prendre toute mesure utile d'ici au 31 mars 2022. Là encore, les objectifs de la SNBC sont visés. Dans les deux décisions ont été invoqués la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée lors du sommet de la Terre à Rio en 1992, l'Accord de Paris de 2015, des directives européennes, la Charte de l'environnement, et les lois qui, transposant ces divers textes, fixaient un objectif de réduction des gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990.

Ces deux décisions ont été vues comme un pas supplémentaire dans l'émergence d'une justice climatique qui se développe au plan international. Aux Pays-Bas, dans l'affaire Urgenda, le juge a décidé d'opposer le droit européen et l'Accord de Paris au gouvernement pour constater qu'il n'atteindrait pas l'objectif de réduction des GES de 25 % pour 2020 par rapport à 1990. Ailleurs, la justice climatique porte plutôt sur la proportionnalité de l'atteinte aux droits fondamentaux ou sur la personnification juridique des entités juridiques alors elles-mêmes titulaires de droit, ce qui n'est pas en jeu en France.

Le contentieux environnemental n'a rien de nouveau, mais la médiatisation autour des deux affaires l'est davantage. Les politiques publiques sont attaquées dans ces contentieux, qui exercent sur les gouvernements futurs une pression dont les formes et la portée restent cependant incertaines.

²¹³ Voir le décryptage N°38 de La Fabrique Ecologique : Affaire du siècle, Grande-Synthe : potentiel, formes et limites de l'action du juge administratif pour le climat, décembre 2021.

²¹⁴ Pour un aperçu parmi une vaste littérature, voir Judith Rochfeld, *Justice pour le climat ! Les nouvelles formes de mobilisation citoyenne*, Odile Jacob, 2019. Martha Torre-Schaub, *Justice climatique, le climat au prétoire*, CNRS éditions, 2020.

²¹⁵ Tribunal Administratif de Paris, 3 Février 2021 et 14 octobre 2021, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire à tous, Fondation pour la nature et l'homme, Association Greenpeace France*, n°1904967, 1904968, 1904972 et 1904976/4-1 (dite : « Affaire du siècle »).

²¹⁶ Oxfam France, Notre Affaire à tous, la Fondation pour la nature et l'homme, Greenpeace France

²¹⁷ Conseil d'État, 19 novembre 2020 et 1^{er} Juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe et autre*, n°427301 (dite : « Grande-Synthe »).

Les mesures prises pendant le dernier quinquennat

Les juges ont principalement examiné la mise en œuvre des objectifs fixés par la loi, plutôt que de s'appuyer sur les normes internationales et constitutionnelles invoquées.

La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a en effet donné aux objectifs fixés par ces textes une valeur plus aisément invocable devant le juge. Estimant n'avoir pas assez d'éléments factuels à leur disposition, le Tribunal administratif comme le Conseil d'État ont décidé de ne pas rendre leur décision finale à l'issue de la première audience mais de rouvrir une instruction complémentaire. Celle-ci a permis au gouvernement d'indiquer que les mesures allaient être prises afin d'atteindre l'objectif à 2030 en application de la loi Climat et résilience adoptée le 22 août 2021, permettant de renvoyer le sujet au législateur, que le juge administratif ne peut contraindre.

Le gouvernement s'est vu opposer ses propres lois et les rapports et travaux du Haut conseil pour le climat créé en 2018, dont l'expertise est utilisée par les associations et les juges pour condamner l'insuffisance des politiques publiques. L'Accord de Paris issu de la COP21 n'était pas censé avoir d'effet vis-à-vis des particuliers (contrairement à l'usage qu'en fait le juge néerlandais dans Urgenda), mais sa reprise par la loi a permis au juge administratif d'en rendre les objectifs opposables. La notion de préjudice écologique inscrit dans la loi du 4 août 2016 était plus explicite.

L'état du débat politique et médiatique

Pour les deux juridictions, qui s'appuient sur les expertises qui leur sont fournies, des mesures doivent être prises, ce qui alimente bien sûr le débat public. Selon le Conseil d'État, en fixant les objectifs intermédiaires pour quatre périodes (2015-2018, 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033), le pouvoir réglementaire a progressivement revu la cible à la hausse ce qui conduit à « reporter l'essentiel de l'effort après 2020, selon une trajectoire qui n'a jamais été atteinte jusqu'ici » (§15). En effet, 3 % par an sont fixés pour 2024-2028, 1,9 % par an étaient fixés pour 2015-2018, mais la France n'a, par exemple, connu une baisse de que de 0,9 % en 2019. Dans les deux affaires, les rapporteurs publics avancent l'idée d'un effet cumulé des retards puisque le gaz à effet de serre produit a une durée de vie longue : le non-respect des objectifs intermédiaires suffit donc à condamner l'État. L'effet médiatique de ces contentieux n'est donc pas négligeable. Mais la perspective éventuelle de condamnations multiples, assorties le cas échéant de sanctions, ne suffit pas pour le moment à ce que le climat soit au cœur des débats publics et électoraux, loin de là.

Les enjeux pour l'avenir

La justice climatique sera certainement un enjeu majeur des prochaines années. La plupart des lois, accords internationaux et textes constitutionnels sur le climat n'avaient pas été adoptés ou ratifiés avec l'idée qu'ils puissent être opposés aux gouvernants par le juge. C'est désormais un phénomène auquel il va falloir s'habituer. De nouvelles affaires pourront en outre survenir à l'égard des futures échéances de la stratégie nationale, ce qui pourra impliquer que de nouvelles mesures soient ordonnées. À terme, le juge pourrait cependant décider de muscler son dispositif, en fixant des mesures plus concrètes à prendre et en y associant une astreinte. Peut-être aussi le juge dépassera ses réticences à reconnaître une invocabilité directe de la Charte de l'environnement de 2004. Rien n'assure cependant que ces procédures débouchent directement sur des mesures concrètes. Toute l'action climatique ne relève pas seulement de l'Etat, mais aussi de nombreux autres acteurs, collectivités locales, entreprises, particuliers. Et même pour ce qui relève de l'Etat, il est indispensable, pour être acceptées, que les solutions soient co-construites avec les citoyens et les corps intermédiaires. Les procédures judiciaires actuelles comportent elles-mêmes leurs limites en se fondant sur les seules émissions de gaz à effet de serre, alors que d'autres enjeux, comme l'agriculture

durable, l'artificialisation des sols ou le nucléaire doivent être résolus. En tous cas, la justice doit être dépassée par le politique pour qu'une action climatique soit efficace.

Quelques questions précises et prioritaires destinées aux candidats

- 1) Pouvez-vous vous engager à ce que l'Etat respecte pleinement les décisions de justice prises en matière climatique ?
- 2) Envisagez-vous de renforcer la protection constitutionnelle de l'environnement ?