People's climate case : beaucoup de bruit pour rien ?

Estelle Brosset, Eve Truilhé

▶ **To cite this version:**

Estelle Brosset, Eve Truilhé. People's climate case : beaucoup de bruit pour rien ?. Énergie - Environnement - Infrastructures : actualité, pratiques et enjeux, 2019. hal-02575670

HAL Id: hal-02575670
https://hal.science/hal-02575670

Submitted on 14 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

People's climate case : beaucoup de bruit pour rien ?

Estelle Brosset
Professeure
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence
France

Eve Truilhé
Directrice de recherches CNRS
Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence
France

Résumé : Très largement médiatisé sous le nom de People's Climate case, le recours formé contre la politique climatique de l'Union européenne par des familles d'Europe, d'Afrique et du Pacifique soutenues par des associations impliquées dans les contentieux climatiques, s'est heurté, le 8 mai dernier à une ordonnance d'irrecevabilité du Tribunal de l'Union. Très attendue, l'ordonnance rendue par le Tribunal donne l'étrange sentiment qu'il y a eu beaucoup de bruit pour rien. Certains éléments de la requête auraient pourtant mérité un traitement moins expéditif.

En mai dernier, onze familles d'Europe, d'Afrique et du Pacifique ainsi qu'une association de droit suédois, déposaient une requête devant le Tribunal de l'Union européenne contre la politique climatique de celle-ci. Très largement médiatisé sous le nom de *People's Climate case*, celle-ci visait à faire reconnaitre que les objectifs de l'Union à l'horizon 2030 sont insuffisants pour atteindre les engagements de l'accord de Paris et pour garantir les droits fondamentaux à la vie, à la santé et à la propriété des requérants. La requête était constituée d'un recours en annulation d'un certain nombre d'actes de droit dérivé fixant la politique climatique de l'Union pour la période 2021-2030 et d'un recours visant à engager la responsabilité de l'Union pour les dommages causés par les changements climatiques à leur santé, leurs biens et leurs revenus. Il convient de préciser que les requérants avaient été sélectionnés et soutenus par plusieurs associations européennes.

L'ordonnance rendue par le Tribunal de l'Union européenne le 8 mai dernier n'invite pas nécessairement à de longs commentaires. L'on peut simplement dire qu'elle était très attendue dans tous les sens du terme (1). En effet, alors que les associations en soutien ont largement médiatisé, parmi d'autres, ce recours, au point que la presse titrait au mois d'août dernier sur la recevabilité de la requête -en lieu et place de l'enregistrement de la requête par le greffe du Tribunal-, l'ordonnance rendue par le Tribunal donne l'étrange sentiment qu'il y a eu beaucoup de bruit pour rien. Pourtant, à certains égards, le raisonnement du juge n'est pas si attendu qu'il n'y parait (2).

1. Une ordonnance très attendue

Loin d'être isolée, cette affaire s'inscrit dans un contexte de multiplication des procès dit climatiques à travers le monde,. L'affaire Urgenda au terme de laquelle l'Etat néerlandais s'est vu enjoindre de rehausser ses efforts en matière climatique en témoigne. En France, plusieurs associations ont déposé un recours auprès du tribunal administratif de Paris contre l'État français

pour son inaction contre les changements climatiques et, pour les mêmes raisons, le maire de Grande Synthe a formé un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État en janvier dernier. Dans ce contexte, l'action contre la politique climatique de l'Union européenne semble relativement logique : l'Union est, aux côtés des États, compétente en matière, et s'est très tôt employée, au plan international, à exercer une fonction de leadership. Elle a adopté, un ensemble conséquent d'actes contraignants à l'endroit des États membres. Le recours constitue tout de même une première puisque jusque-là jamais une politique européenne n'avait été attaquée en son entier. L'ordonnance était, pour ces raisons, très attendue.

Elle l'était également, il faut en convenir, dans son contenu : le Tribunal conclut à l'irrecevabilité du recours dans son intégralité, ce qui est tout à fait classique et s'inscrit dans la jurisprudence constante du juge de l'Union. C'est le cas s'agissant du recours en annulation. Parce qu'il visait trois actes de nature législative, et non réglementaire, les requérants devaient démontrer, en vertu de l'article 263 du Traité, que de tels actes les concernaient « individuellement » et « directement ». Rappelant le caractère cumulatif de ces conditions de recevabilité, le Tribunal décide d'envisager si la première condition est remplie et conclut rapidement par la négative. L'argument principal invoqué par les requérants au terme d'une stratégie contentieuse habile des associations soutenant le recours était le suivant : les effets du changement climatique se traduisent par une violation spécifique de leurs droits fondamentaux. Selon le Tribunal, un tel argument « ne saurait prospérer ». Reprenant la formule de l'arrêt Plaumann, le juge indique qu'il doit être démontré que l'acte atteint le requérant « en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, l'individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire » Une affectation spécifique pour chacun des requérants ne constitue pas une affectation individuelle. Enfin, c'est tout aussi lapidairement que la qualité pour agir de l'association Saminuorra est rejetée, le Tribunal ajoutant à la non-affectation individuelle le non-respect des conditions de recevabilité des recours formés par les associations.

S'agissant de la recevabilité du recours en responsabilité, elle est également rejetée au terme d'un raisonnement tout à fait classique et de fait, expéditif. La requête n'avait pas pour objectif d'indemniser financièrement les requérants mais d'imposer une injonction à l'Union (celle d'adopter des mesures imposant d'ici à 2030 une réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre comprise, à tout le moins, entre 50 % et 60 % des niveaux de 1990). Le Tribunal rappelle que le caractère autonome de cette voie de recours (l'irrecevabilité d'une demande d'annulation n'entraîne pas automatiquement celle d'une demande d'indemnisation) ne doit toutefois pas permettre de détourner la procédure et d'obtenir un résultat semblable à celui d'une annulation. En l'espèce, il ressort clairement du dossier que les deux recours sont quasiment identiques et visent la même illégalité alléguée. Le sort de la demande en responsabilité est donc scellé en même temps que celui du recours en annulation.

2. De quelques points moins attendus

Sur au moins trois points, on aurait en effet pu s'attendre à ce que le Tribunal retienne un raisonnement différent, même si, pour chacun de ces points, le « niveau d'attente » n'était pas identique.

Le premier point est relatif à la demande- subsidiaire- des requérants d'un assouplissement de l'interprétation de la condition d'affectation individuelle. Selon les requérants, depuis l'arrêt Plaumann, cette interprétation était « inappropriée » et en contradiction avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux relatif à un droit à une protection juridictionnelle effective ; elle se traduit, d'ailleurs par des résultats paradoxaux puisque « plus les effets dommageables d'un acte sont généralisés, plus l'accès aux tribunaux est restrictif. En d'autres termes, plus le dommage est grave, plus le nombre de personnes affectées est élevé, et moins la protection juridictionnelle est disponible ». Le Tribunal expédie cette demande considérant « que la protection conférée par l'article 47 (…) n'exige pas qu'un justiciable puisse, de manière inconditionnelle, intenter un recours en annulation directement devant la juridiction de l'Union, contre un tel acte législatif de l'Union » et ce d'autant plus parce d'autres voies de droit sont ouvertes à l'encontre des actes d'exécution de tels actes. Cette considération n'est pas nouvelle, l'invocation du droit à une protection juridictionnelle effective, souvent « appelé à la rescousse », n'ayant jamais permis de faire évoluer ladite interprétation. Toutefois, on sait aussi que le Tribunal a tenté, en son temps, de suggérer une évolution de l'interprétation mais n'avait pas été suivi par la Cour. En outre, on sait les critiques fortes qu'une telle considération a pu susciter, notamment, mais pas seulement sur le caractère compensatoire des autres voies de droit. Dès lors, l'on aurait pu s'attendre, espérer serait plus juste tant le niveau d'attente était faible, à une « résignation » moins rapide du Tribunal.

Le silence du Tribunal à propos de la Convention d'Aarhus, spécifiquement de son article 9-3, citée à l'appui de la requête questionne également. D'une certaine manière, un tel silence peut s'expliquer. Dans le cadre d'un recours en annulation à propos du règlement venant à mettre en œuvre ladite Convention, la Cour avait refusé d'admettre l'invocabilité directe du même article de la Convention. Toutefois, on doit rappeler qu'une telle position a suscité des critiques sévères mais surtout qu'un « organe indépendant extérieur à l'Union », le comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, a conclu au non-respect par l'Union de la Convention et à la nécessité que la jurisprudence de la Cour intègre pleinement celle-ci. Dans ce contexte et alors qu'en tant qu'institution de l'Union, le Tribunal est lié dans son interprétation par la Convention, qu'il ne lui réserve pas même une ligne est assez peu « attendu ».

Enfin, on aurait également pu s'attendre à un raisonnement différent concernant l'argument principal de la requête celui de la violation – sous une forme différente- de plusieurs droits fondamentaux des requérants par les actes dont l'annulation était demandée. Sur ce point on peut regretter que le Tribunal n'ait pas davantage explicité sa position en envisageant concrètement la situation de fait de chacun des requérants et en vérifiant leur caractère distinctive (ou non). En effet il se contente ici de répéter ce qu'il a déjà eu souvent l'occasion de dire ailleurs : une violation des droits fondamentaux « ne suffit pas à elle seule à déclarer le recours d'un particulier recevable, sous peine de vider les exigences de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE de leur substance ». Bien sûr, il est difficile de ne pas suivre cette position tant, la solution inverse aboutirait clairement à priver de tout son sens la condition d'affectation individuelle, notamment en l'espèce car tout individu est susceptible d'être affecté -du point de vue de ses droits fondamentaux- « d'une manière ou d'une autre par le changement climatique ». Mais les requérants alléguaient justement que la violation était différente pour chacun des requérants - un agriculteur affecté par la sécheresse se trouve dans une situation différente de celle d'un agriculteur dont les terres sont inondées et salinisées par l'eau de mer- et donc « individualisante ». Le Tribunal évacue rapidement cet aspect considérant que la différence des

effets du changement climatique à l'égard de chacun des requérants « n'implique pas que, pour cette raison, il existe une qualité à agir », ajoutant qu'en l'espèce, « les requérants n'ont pas fait valoir la perte d'un droit spécifique acquis » et ne sauraient donc valablement invoquer la solution de l'arrêt Codorníu . Un tel raisonnement ne convainc pas totalement ni dans sa concision, ni dans son libellé. D'abord, la démonstration d'une violation ne peut être réservée au cas ultime de « perte » d'un droit, une simple atteinte peut en effet tout à fait être une violation. En outre, pour que cette violation soit individualisée/ante, il n'est pas impératif que le(s) droit soit « spécifique(s) » mais que l'atteinte à ce(s) droit(s) soit distinctive et que ce caractère distinctif soit, conformément à la formule Plaumann, lié aux qualités particulières du requérant ou à une situation de fait qui lui est propre. Le regret est d'autant plus grand que la violation des droits fondamentaux paraît difficile à utiliser dans le cadre du recours en responsabilité. Les droits fondamentaux étant susceptibles de limitations en lien avec des objectifs d'intérêt général ou à la protection des droits et libertés d'autrui, cela complique sérieusement la démonstration d'une violation suffisamment caractérisée desdits droits qui est une des conditions d'admissibilité de ce recours ne devrait donc pas être simple.

*****

Alors, beaucoup de bruit pour rien, vraiment ? D'abord, l'effet médiatique (et donc politique) d'un tel recours ne fait aucun doute. Ensuite, au plan juridique, les silences du Tribunal en disent long, en particulier sur les débats qui ne tarissent pas à propos de l'accès au prétoire de l'Union, particulièrement dans le domaine de l'environnement. À cet endroit, le degré d'ambition doit être discuté, autant que celui de la politique climatique de l'Union.