HAL
open science

Notre affaire à tous et autres c. l'État français (2019)

Christel Cournil, Paul Mougeolle, Antoine Le Dylio

▶ **To cite this version:**

Christel Cournil, Paul Mougeolle, Antoine Le Dylio. Notre affaire à tous et autres c. l'État français (2019). Les grandes affaires climatiques, 2020. hal-02952760

HAL Id: hal-02952760

https://hal.science/hal-02952760v1

Submitted on 6 Oct 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.

13
Notre affaire à tous et autres c. l'État français (2019)

Christel Cournil[1]
Antoine Le Dylio[2]
Paul Mougeolle[3]

Après un essor remarquable aux États-Unis et en Australie, les « procès climatiques »[4] ont récemment gagné l'Europe et la France[5]. « L'affaire du siècle »[6] s'inscrit dans le cadre de ce mouvement transnational porté par une société civile de plus en plus mobilisée sur les enjeux climatiques. Ces contentieux sont aujourd'hui répertoriés dans de vastes bases de données comme celle du centre de recherche *Sabin Center for Climate Change Law*[7], à l'origine d'un rapport[8] qui en offre l'un des premiers recensements à travers le monde. En 2019, on comptait ainsi plus de 1 200 actions dans plus d'une trentaine de pays. Malgré ces nombreux procès, la plupart des requérants ont rencontré d'importants d'obstacles pour mener à bout leurs actions. Rares sont ceux ayant obtenu gain de cause, en raison notamment de la reconnaissance difficile de l'intérêt à agir, de l'établissement du lien de causalité, de la non-justiciabilité de la question climatique, et enfin de la cruciale répartition de la « part » de responsabilité des nombreux émetteurs de gaz à effet de serre. Pourtant en 2015, l'espoir naît chez les défenseurs de la justice climatique avec la désormais célèbre « affaire *Urgenda* »[9] aux Pays-Bas, dans laquelle l'État s'est vu enjoindre de réviser l'ambition de sa trajectoire de réduction de GES[10]. Confirmée par la Cour d'appel de La Haye en octobre 2018 puis en cassation en 2019, cette action en a inspiré d'autres en Europe[11]. L'association française *Notre affaire à Tous* – l'une des initiatrices de « L'affaire du siècle » – s'est ainsi créée « en réaction » quelques semaines seulement après la décision néerlandaise de 2015, en vue de déposer le premier « recours climat » français.

---

* Les auteurs entendent préciser qu'ils ont participé au travail de rédaction de la demande préalable, de la requête sommaire et du mémoire complémentaire pour l'association Notre Affaire à tous. Ce chapitre est une version actualisée d'un article paru : C. Cournil, A. Le Dylio, P. Mougeolle, « L'affaire du siècle : entre continuité et innovations juridiques », *AJDA*, n° 32, 30 septembre 2019, p. 1864-1869.

1 Professeure de droit public, Sciences Po Toulouse, membre du LASSP, associée à l'IDPS (Université Sorbonne Paris Nord), membre de la Structure Fédérative « Les Communs ».

2 Avocat au barreau de Paris, ingénieur en environnement.

3 Doctorant en droit comparé à l'Université de Paris Nanterre (CEJEC) et Potsdam (MRZ).

4 C. Huglo, *Le contentieux climatique : une révolution judiciaire mondiale*, Bruylant, Bruxelles, collection Droits et développement durable, juin 2018, 395 p. ; C. Cournil et L. Varison (dir.), *Les procès climatiques : du national à l'international*, Ed. Pedone, 2018, 299 p.

5 V. les deux numéros spéciaux sortie en 2019 sur le sujet dans les revues : *AJDA*, « Les procès climatiques en France : la grande attente », n° 32, 2019, p. 1849 et s. et *RFDA*, « Le contentieux climatique devant le juge administratif », n° 5, 2019, p. 629 et s.

6 https://laffairedusiecle.net/ (consulté le 9 janvier 2020).

7 www.climatecasechart.com (consulté le 9 janvier 2020).

8 Rapport PNUE and Sabin Center for Climate Change Law, *The status of climate change litigation a global review*, 2017, 40 p.

9 Cour du district de La Haye, 24 juin 2015, *Urgenda c. Government of the Netherlands* (appel en cours).

10 Pour 2020, les émissions néerlandaises devront être inférieures d'au moins 25 % (et non 17 %) au niveau qu'elles avaient atteint en 1990.

11 Cour d'appel de La Haye, *Urgenda c. Pays-Bas*, 9 octobre 2018, n° 200.178.245/01 ; Cour de cassation néerlandaise, ECLI:NL:HR:2019:2006, Hoge Raad, 19/00135, 12/20/2019.

Le rapport spécial[12] d'octobre 2018 du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), particulièrement alarmant quant au sort de la planète, conclut à la nécessité d'adopter en urgence des mesures pour tenter de limiter le réchauffement en deçà de 1,5 °C. Il constitue un réel tournant dans la prise de conscience des défis climatiques que doivent relever à la fois les États et les acteurs privés. Il est également un élément de preuve scientifique essentiel pour les procès climatiques, d'autant que ses recommandations vont plus loin que l'Accord de Paris et le consensus scientifique antérieur, qui en 2015 appelait les États à contenir le réchauffement sous les 2 °C[13]. Deux mois après la publication de ce rapport était lancée la pétition « L'affaire du siècle » qui rassemble aujourd'hui plus de 2 millions de signataires. Parallèlement, la demande préalable indemnitaire[14] était envoyée par quatre associations[15] à une douzaine de ministres, dans un contexte politique particulièrement tendu autour des revendications sociales des gilets jaunes. Les enjeux climatiques sont depuis devenus, en quelques mois seulement, incontournables dans l'espace politique français. La percée du parti écologiste aux élections européennes, le « verdissement » de la Déclaration de politique générale du Premier ministre en juin 2019, la mise en place du Haut conseil pour le climat et le lancement des travaux de la Convention citoyenne pour le climat[16] en octobre 2019 illustrent bien que les questions climatiques et environnementales s'imposent désormais à l'agenda de l'Acte 2 du quinquennat. Sur le plan juridique, la récente loi relative à l'énergie et au climat[17] témoigne d'une adoption accélérée des cadres légaux et réglementaires promis par le gouvernement français, puisqu'elle inscrit notamment dans le Code de l'énergie l'urgence climatique et la révision quinquennale de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

C'est dans ce contexte politico-juridique que le tribunal administratif devra se prononcer dans les prochains mois sur le recours de plein contentieux déposé en mars 2019. Toutefois, il est vraisemblable que le Conseil d'État s'exprimera avant lui dans le cadre d'une autre affaire climat : « l'affaire *Grande-Synthe* »[18]. Après un recours gracieux resté sans réponse, la commune de Grande-Synthe et son ancien maire, Damien Carême, ont déposé un recours pour excès de pouvoir contre l'insuffisance des actions mises en œuvre par l'État pour lutter contre les changements climatiques puis un recours pour excès de pouvoir contre le second Plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNACC 2). Ces deux affaires devraient ainsi « nourrir » l'office du juge administratif en matière climatique, désormais bien « convoqué »[19], à l'instar de l'office du juge judiciaire en ce qui concerne

12 « Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C, 8 octobre 2018. Disponible sur : https://www.ipcc.ch/sr15/ (en anglais), (consulté le 9 janvier 2020).

13 H. Waisman, « Quelle base scientifique pour la justice climatique ? », *Énergie-Env.-Infrastr.* 2019, dossier 5, p. 6-19.

14 Sur l'analyse de cette demande indemnitaire préalable déposée en décembre 2018 : v. notre article : C. Cournil, « "L'affaire du siècle" devant le juge administratif. Les ambitions du futur premier recours "climat" français », *AJDA*, 4 mars 2019, p. 437-442.

15 Notre affaire à tous, Fondation pour la Nature et l'Homme, Greenpeace et Oxfam.

16 La Convention Citoyenne pour le Climat est présentée comme une « expérience démocratique inédite en France, a pour vocation de donner la parole aux citoyens et citoyennes pour accélérer la lutte contre le changement climatique. Elle a pour mandat de définir une série de mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990) dans un esprit de justice sociale » : https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/ (consulté le 9 janvier 2020).

17 Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

18 (Affaire commentée dans cet ouvrage). V. aussi C. Huglo et T. Bégel, « Le recours de la commune de Grande-Synthe et de son maire contre l'insuffisance des actions mises en œuvre par l'État pour lutter contre le changement climatique », *Énergie-Env.-Infrastr.*, n° 5, mai 2019, p. 36-37.

19 Cf. aussi les autres affaires : L. Monnier, « Quel rôle pour la justice administrative dans la lutte contre les projets « climaticides », *Énergie-Env.-Infrastr.*, n° 5 mai 2019, p. 32-35.

le Plan de vigilance de la multinationale Total qui est assignée[20] par une dizaine de collectivités territoriales et cinq associations[21]. Selon ces associations, ni ce plan ni la stratégie « climat » qui y est associée ne comporteraient de mesures suffisantes pour prévenir le dommage environnemental (art. 1252 du Code civil) et les atteintes graves aux droits de l'Homme et à l'environnement liés au dérèglement climatique (loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance)[22].

L'objectif de « l'affaire du siècle » est de faire reconnaître la carence fautive de l'État en matière climatique et d'obtenir que le juge administratif lui enjoigne notamment de prendre toutes mesures utiles pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) à un niveau compatible avec le maintien du réchauffement planétaire en deçà d'1,5 ℃. Pour ce faire, les associations devront toutefois établir le bien-fondé de leur demande de réparation à hauteur d'un euro symbolique pour le préjudice moral et écologique lié à la contribution de la France au réchauffement climatique et à ses conséquences. Le gouvernement a répondu à la demande préalable de décembre 2018 par un courrier largement médiatisé adressé le 15 février 2019 aux associations[23], qui ont été d'ailleurs reçues dans la foulée à Matignon. Non satisfaites par cette réponse, les quatre associations ont alors déposé le 14 mars 2019 leur requête sommaire[24] de plein contentieux puis en mai le mémoire complémentaire[25] d'une centaine de pages. C'est ce dernier qui sera présenté et analysé ici.

Ce recours, qui s'inscrit dans la continuité des décisions récentes en matière de santé-environnement, s'attèle à rendre plus effectif le droit en matière climatique. Trois apports novateurs seront ici discutés : l'obligation générale de lutte contre le changement climatique (**I**), le principe général du droit portant sur le droit de vivre dans un système climatique soutenable (**II**) et le fondement de la reconnaissance du préjudice écologique, la demande d'injonction tenant à prendre toutes mesures utiles pour contenir le réchauffement climatique en deçà d'1,5 ℃ (**III**).

I. Retenir la violation d'une obligation générale de lutte contre le changement climatique

Afin d'établir la carence fautive de l'État, le recours s'appuie sur l'existence d'une obligation générale de lutte contre le changement climatique. Bien qu'une telle obligation n'ait jamais été reconnue ni même soulevée devant le juge, les associations s'attachent à démontrer qu'elle se déduit de l'édifice normatif existant en matière environnementale et de sauvegarde des droits de l'Homme (**A**). La portée extraterritoriale de cette obligation aurait néanmoins mérité d'être précisée (**B**).

20 Pour plus de détails sur la procédure, voir : https://notreaffaireatous.org/multinationales/ (dernière consultation le 17.02.2020). V. Tribunal judiciaire, 28 janvier 2020, *Notre Affaire à Tous et autres c. Total* (assignation). (v. Commentaire dans cet ouvrage de P. Mougeolle).

21 Notre Affaire à Tous, Les Eco Maires, Sherpa, ZEA et France Nature Environnement (FNE).

22 V. l'assignation : https://notreaffaireatous.org/wp-content/uploads/2020/01/Assignation-NAAT-et-autres-vs-TOTAL-VDEF.pdf (dernière consultation le 17.02.2020).

23 Réponse du gouvernement : « L'action en faveur du climat de l'État français », février 2019, 10 p. (consulté le 9 janvier 2020).

24 Le « brief juridique » du 14 mars 2019 (en ligne : https://laffairedusiecle.net/wp-content/uploads/2019/03/ADS-Brief-juridique-140319.pdf) (consulté le 9 janvier 2020).

25 Le mémoire complémentaire du 20 mai 2019 (en ligne : https://laffairedusiecle.net/wp-content/uploads/2019/05/Argumentaire-du-M%C3%A9moire-compl%C3%A9mentaire.pdf) (consulté le 9 janvier 2020).

A. La construction de l'obligation générale de lutte contre le changement climatique

Selon les rédacteurs du recours, l'obligation générale[26] de lutte contre le changement climatique se déduit de la Charte de l'environnement, de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et d'un principe général du droit (PGD) dont l'existence est soutenue pour la première fois devant le juge (voir *infra*). Elle s'ancre dans le constat selon lequel les conséquences du changement climatique affectent directement les droits fondamentaux, parmi lesquels le droit de vivre dans un environnement sain (art. 1er de la Charte), le droit à la vie (art. 2 de la CEDH), le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 de la CEDH) ainsi que le droit de vivre dans un système climatique soutenable (PGD voir *infra*). Cette lecture est confortée tant par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a reconnu, dans la décision *Michel Z.*[27], une « obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement » à laquelle chacun est tenu, que par celle de la Cour européenne des droits de l'Homme, similaire à bien des égards[28], en ce qu'elle impose aux États des obligations positives pour assurer le respect des droits protégés par la Convention. Les associations plaident ainsi pour que ces textes soient interprétés comme imposant à l'État une obligation générale de lutte contre le changement climatique, afin d'éviter la violation des droits fondamentaux en mettant en place des mesures de prévention adéquates.

Faire reconnaître une obligation générale de lutte contre le changement climatique permettrait d'apprécier la conformité de l'action de l'État au regard de l'évolution des connaissances scientifiques, tant d'un point de vue substantiel que temporel. Les associations affirment à ce titre que les manquements à cette obligation générale se traduisent, d'une part, par une action tardive de l'État et, d'autre part, par une insuffisance au regard des risques encourus, aussi bien du point de vue du manque d'ambition des « obligations spécifiques » de lutte contre le changement climatique (c'est-à-dire les obligations climatiques sectorielles en vigueur en matière de réduction des émissions de GES, d'efficacité énergétique, de transition énergétique et d'adaptation) que de leur mise en œuvre.

Rappelons que cette démarche n'est pas inconnue du juge administratif qui a déjà eu l'occasion, sur le fondement de l'obligation générale de prévention dans le cadre du contentieux relatif à l'amiante, de distinguer plusieurs périodes de responsabilité de l'État en confrontant les mesures en vigueur pour la protection des travailleurs au regard des connaissances scientifiques sur les dangers d'une exposition à l'amiante[29].

La tardiveté de l'action de l'État résulterait de l'absence totale de mesures en matière de lutte contre le changement climatique avant 2005 (adoption de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (POPE)[30]), alors même que le caractère anthropique du changement

26 M. Moliner-Dubost, « Les obligations de l'État dans la lutte contre le changement climatique », *RFDA*, 2019, p. 629 et s.
27 Cons. const., 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*, déc. n° 2011-116 QPC, cons. 5. V. aussi CE, 14 septembre 2011, M. R., n° 348394, Lebon.
28 H. Tran, *Les obligations de vigilance des États Parties à la Convention européenne des droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2012.
29 CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c. Consorts Botella*, n° 241152, Lebon p. 125.
30 Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de POPE, dont l'ancien art. 2 prévoyait une diminution des GES de 3 % en moyenne par an, abrogé par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique.

climatique était déjà suffisamment établi et connu des décideurs publics depuis de nombreuses années, comme l'atteste notamment la création du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en 1988 et de nombreuses publications scientifiques antérieures.

Le cadre législatif et réglementaire en vigueur est en outre manifestement insuffisant puisque sa mise en œuvre ne permet nullement de contenir le réchauffement sous le seuil d'1,5 °C, pourtant nécessaire pour prévenir les conséquences du changement climatique, délétères pour l'environnement, la santé et la vie humaine, et pour certaines irréversibles au-delà de ce seuil (voir en ce sens le rapport spécial du GIEC d'octobre 2018).

Le non-respect des obligations spécifiques en matière de réduction des émissions de GES, d'efficacité énergétique, de transition énergétique et d'adaptation ne fait que confirmer le constat de l'inadéquation de l'action de la France aux enjeux climatiques[31]. La méconnaissance de ces objectifs et l'insuffisance des mesures en matière de lutte contre le changement climatique a été clairement établie par le Haut Conseil pour le climat (HCC) à l'occasion de son premier rapport publié en juin 2019[32].

En définitive, les manquements de l'État à son obligation générale de lutte contre le changement climatique et à ses obligations spécifiques seraient constitutifs d'une carence fautive de nature à engager sa responsabilité, à l'instar des contentieux relatifs à l'amiante[33], aux algues vertes[34] et à la pollution atmosphérique[35].

B. L'absence de définition de la portée extraterritoriale de l'obligation générale

Le périmètre de cette obligation générale n'a toutefois pas été précisé, notamment en ce qui concerne son déploiement extraterritorial. Or selon le HCC, les émissions indirectes, à savoir « les émissions nettes importées représentent 60 % des émissions nationales en 2015 (271 $MtCO_2e$) et s'ajoutent à elles pour former l'empreinte carbone (731 $MtCO_2e$) »[36] de la France et malgré leur importance, l'État n'a pas adopté une stratégie pour réduire leur volume. Il lui est pourtant loisible d'édicter des mesures permettant de contrôler ou, à tout le moins, d'influencer le volume de ces émissions indirectes. Une telle position est partagée par les organes onusiens relatifs à la protection des droits de l'Homme, qui mettent à la charge des États des obligations extraterritoriales de lutte contre le réchauffement climatique[37]. Le manque d'action de l'État à l'égard de ses émissions internationales aurait donc pu être plaidé.

31 Mémoire complémentaire, p. 59-76.
32 HCC, Rapport annuel Neutralité carbone, juin 2019 (en ligne), 66 p.
33 CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Botella*, req. n° 241151, Rec. p. 125 ; CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Thomas*, req. n° 241152, Rec. p. 127 ; CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Bourdignon*, req. n° 241150 ; CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Xueref*, req. n° 241153.
34 CAA de Nantes, 1er déc. 2009, *Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, n° 07NT03775.
35 TA Montreuil, 25 juin 2019, *Mme Farida T.*, n° 1802202 ; TA Paris, 4 juil. 2019, *Mme N, Mme B., M. G.* nos 1709333, 1810251, 1814405. A. Le Dylio, « la carence fautive de l'État reconnue par des jugements en demi-teinte », *La Revue des droits de l'Homme*, Actualités Droits-Libertés, août 2019 (en ligne).
36 HCC, *op. cit.*, p. 30.
37 V. par ex. Comité de l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, CEDAW/C/NOR/CO/9, 17 nov. 2017, § 14-15.

En outre, la France n'impose pas – du moins, explicitement – aux entreprises établies sur son territoire, notamment aux sociétés-mères de grands groupes multinationaux, de concevoir un modèle économique compatible avec l'Accord de Paris, alors que l'empreinte carbone de ces dernières dépasse largement celle de l'État Français. Si *Notre Affaire à Tous* et d'autres considèrent dans l'affaire *Total*[38] que la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères impose d'ores et déjà une telle obligation, cette interprétation reste à être confirmée par le juge civil. Par ailleurs, l'absence d'une obligation explicite de l'État de contrôler les émissions des entreprises aurait pu également être reprochée à l'État dans *l'Affaire du siècle*[39].

Dans une décision récente rendue par la Cour d›appel d›Oslo, le juge norvégien a reconnu la nécessité de prendre en compte les émissions extraterritoriales résultant de l›exportation de pétrole et de gaz et de sa combustion dans des pays étrangers avant d›accorder finalement des licences de recherche et de production de pétrole et de gaz. Cette question de la prise en compte des obligations climatiques extraterritoriales pourrait ainsi faire l›objet de nombreux procès futurs[40].

La portée extraterritoriale de l'obligation générale de lutte gagnera donc à être développée ultérieurement, compte tenu de l'importance des émissions extraterritoriales et de la liberté reconnue au législateur en matière de régulation des entreprises.

II. Consacrer un principe général du droit « climatique »

Les associations invitent le juge à reconnaître un nouveau principe général du droit (PGD) portant sur le droit de vivre dans un système climatique soutenable (**A**), à dimension intergénérationnelle (**B**). Leur démonstration s'inspire du contentieux comparé et de l'approche climatique défendue dans le cadre onusien, laquelle repose sur les droits de l'Homme (**C**).

A. L'intérêt de faire découvrir un nouveau PGD en matière environnementale

La demande de reconnaissance d'un PGD en matière environnementale peut surprendre tant l'édifice législatif et réglementaire à l'échelon international, européen et national a été enrichi, ces dernières années, sur le plan de la lutte climatique. Le Code de l'environnement est déjà largement doté en « principes », ce qui explique sans doute que le juge administratif n'a, pour l'heure, jamais eu besoin de découvrir quelconque PGD en matière environnementale.

Si dans un premier temps, les PGD ne semblaient avoir d'autres fonctions que de combler des lacunes textuelles sur le plan procédural, d'autres ont ensuite été dégagés pour garantir des droits substantiels de la première et seconde génération de droits et libertés, laissant « vierge » le champ

38 V. https://notreaffaireatous.org/nous-sommes-les-territoires-qui-se-defendent/ (consulté le 9 janvier 2020).
39 V. l'Obs. générale n° 24 du 10 août 2017 du Comité des droits économiques sociaux et culturels, établissant une obligation pour les États de mettre en place des lois similaires à celle relative au devoir de vigilance.
40 V. dans cet ouvrage le commentaire de la décision norvégienne par A. Le Dylio.

de l'environnement. En suggérant ainsi au juge administratif de dégager un PGD propre à la matière climatique, la demande des associations est ambitieuse à double titre : la démonstration de l'existence de ce PGD vise à consolider celle d'une obligation générale de lutte contre le changement climatique, mais surtout cette reconnaissance aurait des effets conséquents sur la possibilité de contester des actes qui porteraient obstacle à la lutte contre le changement climatique. En effet, si l'édifice normatif en matière climatique abonde de principes d'origine constitutionnelle ou conventionnelle, leur effet direct fait, pour l'heure, défaut, et les prive de leur effectivité. Un tel PGD pourrait alors être invoqué devant le juge administratif à l'encontre d'actes réglementaires ou individuels, dans le cadre de recours contre les « projets climaticides » , les documents d'urbanisme ou ceux liés à la planification climatique[41].

B. Un PGD à dimension intergénérationnelle, ancré dans une multitude de textes juridiques à la finalité convergente

La découverte d'un PGD résulte des « exigences de la conscience juridique du temps et [de] celles de l'État de droit », lorsqu'il est en « accord avec l'état général et l'esprit de la législation »[42]. Cette conscience juridique du moment est incontestablement révélée par les textes internationaux, européens et nationaux auxquels l'État a pleinement souscrit. Ces textes fondateurs et dont l'importance symbolique est indéniable, malgré une normativité faible ou sujette à discussion, donnent corps à la reconnaissance d'un tel PGD. C'est ainsi que, selon les rédacteurs du recours, le PGD portant sur le droit à vivre dans un système climatique soutenable se déduit à la fois « de la reconnaissance textuelle de l'interdépendance de la lutte contre le changement climatique et du développement durable des sociétés humaines et d'autre part de la relation explicitement établie entre l'existence d'un climat soutenable et la jouissance des droits de l'Homme ».

Cette convergence des droits et principes, aux valeurs normatives hétérogènes, « sédimentent » les contours d'une obligation de l'État en matière de lutte contre le changement climatique. L'ensemble de ces textes convergent en effet vers l'objectif unique de renforcer « la riposte mondiale » à la menace causée par le changement climatique, en limitant le réchauffement climatique pour garantir un système climatique soutenable, c'est-à-dire propice au développement des sociétés humaines.

En définitive, la reconnaissance de ce PGD permettrait de consacrer un nouveau droit liant la préservation de l'environnement et le développement des sociétés humaines. Il reviendrait alors à l'État de le garantir tant pour les générations présentes que futures. Cette dimension intergénérationnelle, qui est au cœur de la formulation du PGD, est sans aucun doute l'une des innovations les plus intéressantes soumises à l'appréciation du juge. Notons que cette démarche originale a également été engagée à propos d'un principe à valeur constitutionnelle identique dans des observations

41 V. par exemple, le récent recours de 14 associations demandant l'annulation du document d'urbanisme définissant l'aménagement du territoire de Roissy Pays de France, https://notreaffaireatous.org/cp-face-a-la-betonisation-du-triangle-de-gonesse-et-lextension-de-laeroport-de-roissy-15-associations-deposent-un-recours-en-contentieux-contre-le-schema-de-coherence-territoriale/ (consulté le 18 mai 2020).

42 R. Chapus, *Droit administratif général*, coll. Domat, Montchrestin, 15e éd., 2001, p. 95.

extérieures[43] sur le projet de loi relatif à l'énergie et au climat, transmises au Conseil constitutionnel par l'association *Notre affaire à tous.*

C. Un PGD construit sur les expériences contentieuses étrangères

L'invitation adressée au juge administratif français de découvrir un PGD en matière climatique peut être mise en perspective avec les contentieux climatiques étrangers tant sur le fond qu'au regard du procédé auquel a eu recours le juge néerlandais dans l'affaire *Urgenda*. En effet, dans le jugement rendu en première instance, il consacre une obligation inédite de vigilance en matière climatique en s'appuyant sur un faisceau d'indices qui ressortent de textes et de jurisprudences existants. Le recours à la méthode du faisceau d'indices n'est pas étranger au juge administratif pour découvrir un PGD, et une telle similitude avait d'ailleurs été soulignée à l'époque[44]. Dans *l'Affaire du siècle*, les rédacteurs ont opté pour un PGD reconnaissant un droit subjectif (le droit de vivre dans un système climatique soutenable) qui fait écho à d'autres contentieux étrangers et aux récents écrits doctrinaux américains[45]. Ainsi, dans l'affaire *Juliana c. the United States of America*[46], l'un des principaux apports des jeunes requérants a été (en vain pour l'instant[47]) de soulever un « right to a stable climate system » tiré du Ve amendement de la constitution américaine, sorte de prolongation du plus connu « *right to a clean and healthy environment* »[48] reconnu par les organes internationaux de protection des droits humains et consacré par certaines constitutions. Par le truchement de la demande de reconnaissance d'un tel PGD, *l'Affaire du siècle* participe à l'amorce, sur le plan national, d'une judiciarisation de l'approche climatique fondée sur les droits de l'Homme engagée depuis quelque temps par le système onusien des droits de l'Homme et encouragée par certains académiques[49]. Le juge est donc invité à s'inscrire dans ce mouvement bien connu sur le plan international[50] et à accueillir l'idée qui consiste à lier les enjeux climatiques aux droits fondamentaux ; laquelle innerve de plus en plus les contentieux climatiques nationaux[51] (V. l'action gagnée par les jeunes en Colombie[52], ou la récente action collective[53] portée par l'association *Environnement Jeunesse* devant la Cour supérieure du Québec en 2018 et le jugement de rejet rendu par le juge Morrison de la Cour supérieure du Québec du 11 juillet 2019.

43 Notre Affaire à Tous, Cabinet Vigo et Seattle Avocats, « Le projet de loi relatif à l'énergie et au climat devant le Conseil constitutionnel (n° 2019-791DC) », *La Revue des droits de l'Homme*, octobre 2019.

44 V. la note 89 in A.-S. Tabau et C. Cournil, « Nouvelles perspectives pour la justice climatique, Cour du district de La Haye, 24 Juin 2015, Fondation Urgenda contre Pays-Bas », *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 2015.

45 M. C. Wood, and C. W. Woodward IV., "Atmospheric trust litigation and the constitutional right to a healthy climate system: judicial recognition at last", *Wash. J. Envtl. L. & Pol'y* n° 6, 2016, p. 634-683.

46 V. le commentaire de *l'affaire Juliana c. USA*, P. Mougeolle, « Le grand bond en avant du procès de la justice climatique, « Juliana » contre l´administration Trump », *La Revue des droits de l'Homme*, 2018.

47 V. commentaire dans cet ouvrage d'E. Gebre et le lien de l'affaire : http://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/ (consulté le 24 février 2020).

48 S. Varvastian, *The Human Right to a Clean and Healthy Environment in Climate Change Litigation*, MPIL, Research Paper N° 2019-09, 18 p. ; J. H. Knox et R. Pejan *The Human Right to a Healthy Environment*, edited by Cambridge University Press, 2018, 290 pp,

49 K. Davies, and al., *policy change*, 2017.

50 S. Duyck, S. Jodoin and A. Johl (dir.), *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance,* Routledge, 2018, 430 p.

51 C. Cournil, « Étude comparée sur l'invocation des droits constitutionnels dans les contentieux climatiques nationaux », in C. Cournil et L. Varison (dir.), *Les procès climatiques : du national à l'international*, Pedone, 2018, p. 85-109.

52 Corte Suprema de Justicia, *25 jeunes c. Colombie*, déc. 4 avr. 2018.

53 Recours ENvironnement JEUnesse c. Procureur General du Canada, 26 nov. 2018 et le jugement de rejet rendu par le juge Gary D.D. Morrison de la Cour supérieure du Québec, 11 juil. 2019, v. le commentaire de G. de Lassus Saint Géniès dans cet ouvrage.

III. Faire reconnaître et cesser le préjudice écologique

Les associations sollicitent la condamnation de l'État à réparer le préjudice écologique (**A**), caractérisé par un surplus illégal d'émissions de GES constitutif d'une atteinte aux fonctions de régulation du climat de l'atmosphère (**B**), ainsi que le prononcé d'une injonction tendant à mettre en œuvre toutes mesures utiles tant en matière de réduction des émissions de GES qu'en matière d'adaptation au changement climatique (**C**).

A. Le préjudice écologique devant le juge administratif

Malgré les invitations de la doctrine, le juge administratif se refuse à admettre l'indemnisation du préjudice écologique, par nature objectif, en se fondant sur l'absence de caractère individuel de l'atteinte[54]. Il s'autorise néanmoins à le requalifier en préjudice moral lorsqu'il était invoqué par des associations[55], et s'est même récemment fondé sur le risque de survenance d'un tel préjudice pour caractériser l'urgence dans le cadre d'un référé-suspension[56].

Dans ses conclusions sur la décision *Association pour la protection des animaux sauvages* de 2015, le rapporteur public Xavier de Lesquen invitait le juge à attendre « que le législateur éclaire cette question […] pour préciser les conditions de réparation des préjudices objectifs causés à l'environnement »[57]. C'est désormais chose faite depuis l'adoption en 2016 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, qui consacre le préjudice écologique dans le Code civil. Le fait que son régime d'indemnisation soit inscrit dans ce Code n'est assurément pas un obstacle à ce que le juge administratif s'en saisisse, puisqu'il est constant qu'il peut appliquer directement des dispositions issues du Code civil[58] ou s'inspirer de principes issus du Code civil pour édicter des règles opposables à l'action administrative. De tels emprunts sont particulièrement significatifs en matière de responsabilité extracontractuelle[59], et c'est ainsi que, s'inspirant des constructions prétoriennes du juge judiciaire, le Conseil d'État s'est résolu à étendre la catégorie des préjudices indemnisables devant le juge administratif (douleur morale[60], préjudices dits par ricochet[61] et préjudice d'anxiété[62]).

Par ailleurs, l'indemnisation du préjudice écologique ne saurait être exclue pour la seule raison qu'il résulte du comportement d'une personne publique. Les obligations de la Charte de l'environnement – en ce comprises les obligations de prévention (art. 3) et de réparation (art. 4) des atteintes à l'environnement – s'imposent à toute personne, et notamment aux pouvoirs publics et autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs. Quant à l'article 1246 du Code civil, il énonce bien que « toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de la réparer »,

54 CE, 12 juil. 1969, *Ville Saint-Quentin*, Lebon p. 383 ; O. Fuchs, *Responsabilité administrative extracontractuelle et atteintes environnementales*, Thèse, Univ. de Nantes, 2007, p. 317.
55 CAA Nantes, 25 mars 2008, n° 07NT01586.
56 CE, 31 mars 2017, *Société Commercialisation décharge et travaux publics*, n° 403297.
57 CE, 30 mars 2015, *ASPAS*, n° 375144, rec. Lebon, concl. X. de Lesquen.
58 Voir : B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Thèse, Ed. Panthéon-Assas, 2003, p. 135 et s.
59 CE, Sect., 11 février 2005, *GIE Axa Courtage*, n° 252169 suivant l'arrêt Cass., Ass. plén., 29 mars 1991, *Blieck*, n° 89-15.231, Bull. A. P. n° 1.
60 CE, Ass., 24 nov. 1961, *Consorts Letisserand*, n° 48841, suivant l'arrêt Cass. Civ., 13 fév. 1923.
61 CE, Ass., 3 mars 1978, *Veuve Müesser*, n° 94827, suivant l'arrêt Cass. Ch. mixte, 27 février 1970, n° 68-10.276.
62 CE, 9 nov. 2016, *Mme B.*, n° 393108, suivant l'arrêt Cass., Soc., 11 mai 2010, n° 09-42.241.

sans restriction quant à la qualité publique ou privée de la personne responsable. À défaut, « s'il en était autrement, une personne publique […] pourrait [se contenter] d'invoquer son statut pour se voir exonérer de toute obligation »[63]. En définitive, la lecture combinée des dispositions constitutionnelles et législatives justifie pleinement que, lorsqu'un préjudice écologique trouve son origine directe dans le comportement d'une personne publique, le juge administratif saisi d'une demande en ce sens condamne la personne publique à le réparer.

B. Un préjudice écologique caractérisé par le surplus d'émissions de GES, constitutif d'une atteinte non négligeable aux éléments et aux fonctions de l'atmosphère

La caractérisation du préjudice écologique dans cette affaire s'avère particulièrement délicate puisqu'il doit, de manière classique, résulter d'un dommage causé directement par la carence fautive de l'État. L'article 1247 du Code civil adopte une définition du préjudice écologique plus succincte que celle retenue par le juge judiciaire[64] avant sa consécration législative, à savoir « une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'Homme de l'environnement. ». La nomenclature établie par le professeur Laurent Neyret précise, concernant les atteintes aux fonctions de l'air ou de l'atmosphère, qu'elles « s'entendent du rôle qu'ils jouent au sein des écosystèmes tel que […] participer à la régulation du climat »[65].

Le préjudice écologique alors retenu par les associations correspond au surplus d'émissions de GES imputable aux fautes de l'État selon deux composantes. Il s'agit en premier lieu d'une portion du volume de GES émis par la France durant la période comprise entre sa connaissance précise des conséquences délétères du changement climatique[66] et l'adoption des premières mesures contraignantes (ratification du Protocole de Kyoto) pour réduire ces émissions ; autrement dit le volume de GES résultant de son action tardive. En second lieu, il s'agit du volume de GES émis en violation des budgets carbone pour la période 2015-2018 que l'État s'est engagé à respecter conformément au décret sur la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC)[67]. L'ensemble de ces émissions est enfin constitutif d'un préjudice futur certain dès lors que les GES émis à un instant « t » continuent de participer au changement climatique durant de nombreuses années, et que les prévisions indiquent que ces émissions vont, compte tenu de l'absence de mesures effectives, continuer de croître.

Le caractère *non négligeable* de ces surplus d'émissions résulte du simple constat que l'État n'atteint pas ses objectifs de réduction d'émissions de GES alors même qu'ils sont manifestement insuffisants au regard des conséquences du changement climatique. Ils ne permettent en effet pas de contenir l'élévation de la température moyenne sous le seuil d'1,5 ℃, dont les conséquences dommageables sont pourtant établies de manière certaine par le GIEC. À titre d'illustration, la *Nationally*

63 C. Huglo, « L'inéluctable prise en compte du dommage écologique par le juge administratif », *AJDA*, 2013, p. 667. V. aussi M. Lucas, « Préjudice écologique et responsabilité : pour l'introduction légale du préjudice écologique en droit de la responsabilité administrative », *Env.*, nº 4, avril 2014, étude 6.

64 CA Paris, Pôle 4, ch. 11, 30 mars 2010, *Clemente et a. c/ Conseil général de la Vendée et a.*, nº 08/02278 ; Cass. crim., 25 sept. 2012, nº 10.82.938, Bull nº 198.

65 L. Neyret, G. Martin (dir.), *Nomenclature des préjudices environnementaux,* LGDJ, 2012, p. 14.

66 Laquelle peut être fixée au en 1988 lors de la création du GIEC.

67 Décret nº 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la SNBC.

Determined Contribution souscrite dans le cadre de l'Accord de Paris par l'Union européenne, au sein de laquelle sont fixés les objectifs français, conduirait à un réchauffement planétaire évalué à 3,2 ℃[68]. En outre, les émissions françaises ont participé de manière certaine au franchissement du seuil de 410 parties par million d'équivalent CO_2 dans l'atmosphère, alors que pour nombre de climatologues, un retour à 350 ppm est nécessaire pour empêcher toute perturbation du système anthropique. En conséquence, tout volume de GES émis en violation de ces objectifs insuffisants est dès lors constitutif d'une atteinte non négligeable à l'atmosphère et à ses fonctions de régulation du climat, caractérisant un préjudice écologique.

C. Une injonction visant à faire cesser le préjudice écologique

Les associations se sont tournées vers une demande d'injonction afin de contraindre l'État à contribuer à une prévention de son aggravation. Le pouvoir d'injonction du juge administratif saisi d'un recours indemnitaire est admis depuis 2015 par le Conseil d'État[69]. Il suppose d'une part que le comportement fautif de la personne publique responsable perdure à la date à laquelle le juge se prononce, et d'autre part que le préjudice dont il est demandé réparation perdure également à une cette même date. Constatant que ces deux conditions sont vérifiées, les associations sollicitent notamment du juge qu'il enjoigne à l'État de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour réduire les émissions de GES à un niveau compatible avec l'objectif de contenir l'élévation de la température sous le seuil de 1,5 ℃, à due proportion par rapport aux émissions mondiales ; de prendre les mesures nécessaires permettant d'atteindre les objectifs de la France de nature réglementaire, législative ou issus du droit de l'Union européenne ; de prendre les mesures nécessaires à l'adaptation du territoire national aux effets du changement climatique. La demande d'injonction accompagne la demande principale de réparation à hauteur d'un euro du préjudice écologique. Cette demande indemnitaire, formulée en vue d'assurer l'admissibilité de la demande d'injonction, est ainsi ancrée dans une démarche préventive, et constitue donc un artifice procédural plutôt qu'une évaluation « symbolique » d'un préjudice incommensurable.

***

Le droit comparé nous enseigne que l'innovation juridique est incontournable en matière de contentieux climatique. C'est dans le droit fil des décisions positives des cours colombienne, néerlandaises, et pakistanaise, qui en sont le parfait exemple, que s'inscrit *l'Affaire du siècle*. Ce recours s'attache à proposer une démonstration fondée sur un équilibre entre des techniques connues du juge administratif (carence fautive, vigilance, injonction) et des demandes novatrices (obligation générale de lutte contre le changement climatique, PGD climatique, préjudice écologique). Cela étant, au-delà des apports juridiques espérés, l'avancée véritablement attendue de la part du recours réside dans le prononcé d'une injonction qui contraindrait l'État à mener une lutte bel et bien effective contre le changement climatique.

68 Si une telle ambition était suivie par les autres États : Y. Robiou du Pont, M. Meinshausen, « Warming assessment of the bottom-up Paris Agreement emissions pledges », *Nature Communications*, 9, 2018, 10 p.

69 CE, 27 juil. 2015, *Baey*, n° 367484, Lebon p. 285 ; plus récemment voir : CE, 18 mars 2019, *SCI des Cèdres*, n° 411462.