



HAL
open science

La ‘justice climatique’ en Europe à l’aune du Green Deal (Pacte Vert) Le Pacte vert européen permettra-t-il de faire avancer la justice climatique ?

Marta Torre-Schaub

► To cite this version:

Marta Torre-Schaub. La ‘justice climatique’ en Europe à l’aune du Green Deal (Pacte Vert) Le Pacte vert européen permettra-t-il de faire avancer la justice climatique ?. GREEN Géopolitique, Réseau, Énergie, Environnement, Nature, A paraître. hal-03910139

HAL Id: hal-03910139

<https://hal.science/hal-03910139v1>

Submitted on 21 Dec 2022

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.

Copyright

La ‘justice climatique’ en Europe à l’aune du Green Deal (Pacte Vert)

Le Pacte vert européen permettra-t-il de faire avancer la justice climatique ?

Marta Torre-Schaub

Directrice de recherche CNRS, à l’Institut de sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, Université Paris 1

Directrice de ClimaLex
Chercheur associée à l’IDDRI

Résumé

Le Pacte Vert viendra sans doute donner de l’impulsion au mouvement de la justice climatique et favorisera son développement. La Cour de Justice de l’Union Européenne devra toutefois faire preuve de plus souplesse dans ses règles procédurales et devra accepter davantage les recours déposés par des citoyens en matière climatique. La justice climatique se construit notamment par ‘le droit d’accès à la justice’. Ce droit doit dès lors être ouvert, sans discrimination et sans obstacles, à toute la société civile. Le nouveau paquet climat ‘55 to 50’ pose ce challenge en ‘permettant la construction d’une société où chacun trouve sa place’. Il est ainsi souhaitable que les institutions de l’UE changent leurs doctrines de l’accès à la justice afin de mieux mettre en œuvre les nouvelles dispositions réajustant les législations climatiques. L’Europe deviendra ainsi le centre et le cœur d’un nouveau modèle législatif climatique plus démocratique et plus juste.

Mots clés :

Justice climatique, Pacte vert européen, accès à la justice, politiques climatiques, émissions de GES, Accord de Paris, litiges climatiques, droit climatique.

Introduction

Le 4 mars 2020, la Commission européenne a présenté une proposition venant apporter un certain nombre d'améliorations sur les politiques législatives autour du changement climatique. La proposition contient un ensemble d'éléments formant ce qui est appelé le 'Green deal européen'¹. À titre d'étape intermédiaire vers la neutralité climatique, l'UE a relevé son ambition climatique à l'horizon 2030, en s'engageant à réduire ses émissions d'**au moins 55 % d'ici à 2030**. L'Union Européenne travaille actuellement, dans le cadre du paquet "Ajustement à l'objectif 55", à la **révision de sa législation en matière de climat, d'énergie et de transport** afin d'aligner les textes actuels sur les ambitions fixées pour 2030 et 2050. Un certain nombre de nouvelles initiatives figurent également dans le paquet.

Si l'objectif fixé d'arriver à réduire 55% d'émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 se veut contraignant et devra être adopté par les Etats membres, une fois qu'il aura été structuré par l'Union, sous une forme juridique législative contraignante, il est pour l'instant en cours de négociation, suivant la procédure législative ordinaire propre au droit de l'Union. En effet, le paquet 'Ajustement à l'objectif 55' a été présenté au Conseil en juillet 2021 et fait actuellement l'objet de discussions dans plusieurs domaines d'action, tels que l'environnement, l'énergie, les transports et les affaires économiques et financières.

Un Pacte pour une société plus 'juste'

Le 11 décembre 2019, la Commission européenne a rendu public l'ensemble de mesures du pacte qui se pose ainsi comme le cadre de toutes les nouvelles législations proposées par l'Union européenne. Le pacte contient principalement et parmi les mesures qui intéressent l'objet de ces pages : la fin des émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) d'ici à 2050 ; la mise en place d'un mécanisme de 'transition juste' pour accompagner les territoires dans la transition écologique, en particulier les régions dépendantes des industries fossiles ; l'élaboration d'un droit climatique européen ; la croissance économique par la promotion de l'utilisation efficiente des ressources en passant à une économie propre et circulaire. L'ensemble des secteurs économiques sont concernés : transports, énergie, bâtiment, agriculture, environnement, transports, industrie, finance durable ; des investissements massifs, une taxe carbone aux frontières de l'UE, la protection et la promotion de la biodiversité ; les sociétés où chaque citoyen trouve sa place.

Si dans le langage courant le paquet a été nommée 'loi climat', il demeure pour l'instant un ensemble de propositions contenant un ensemble de dispositifs, divers et ambitieux, qui viendraient ainsi compléter les paquets climat énergie existants, les systèmes d'échange de

¹ European Commission. (2020). *Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law)*. COM/2020/80 final.

Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588581905912&uri=CELEX:52020PC0080#footnoteref4>
European Commission website. (2020). *A European Green Deal*. European Commission - European Commission. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

quotas d'émissions de gaz à effet de serre (GES) ainsi qu'un certain nombre d'outils ayant pour objectif d'une part de réduire considérablement les émissions de GES et, d'autre part, de compléter de mécanismes sociaux et économiques en vue de rendre le système européen plus 'résilient' et plus juste face aux impacts du changement climatique.

Un dispositif renforçant l'agenda climatique européenne et visant la 'justice climatique'

Le principal objectif du paquet est ainsi de faire en sorte que l'Union européenne s'engage à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050. Cet engagement est basé sur la communication européenne sur le Green Deal.² Le Pacte ainsi posé, il peut être l'outil clé pour inclure les objectifs de neutralité climatique et de croissance durable dans les dispositifs normatifs européennes sur le climat.³

Le paquet 'Ajustement à l'objectif 55' est un **ensemble de propositions visant à réviser et à actualiser la législation de l'UE** ainsi qu'à mettre en place de nouvelles initiatives pour veiller à ce que les politiques de l'UE soient conformes aux objectifs climatiques convenus par le Conseil et le Parlement européen.

Outre la question de l'efficacité du dispositif proposé et sa faisabilité que nous n'analyserons pas ici-, il est intéressant de se demander ce que le Pacte Vert peut venir modifier en termes de justice climatique. Nous entendons ici le concept de justice climatique dans sa double acception : il s'agit d'abord, de concevoir un système législatif européen qui tient compte de l'équité entre les Etats membres, du partage équitable du fardeau en termes de lutte contre le changement climatique⁴, ainsi que la prise en compte de différentes fragilités et vulnérabilités économiques, sociales, politiques et juridiques des Etats.

Le deuxième aspect de la justice climatique qui nous intéressera ici plus particulièrement est celui faisant référence à l'accès à la justice (au prétoire) par la société civile, en Europe, faisant ainsi valoir auprès des tribunaux leurs droits fondamentaux et humains face aux effets négatifs du changement climatique. Egalement, la justice climatique dans ce sens fait référence à l'ensemble de recours en justice portés par la société civile pour faire pression sur les Etats afin de les obliger à honorer les objectifs de réduction d'émissions de GES auxquels ils se sont engagés, à la fois de par la ratification de l'Accord de Paris et de par leurs engagements découlant du droit européen.

Il devient ainsi intéressant de se demander si le Pacte Vert, qui implique un nouveau calendrier plus ambitieux pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 pour toute l'Union européenne, et pour les Etats individuellement, aura une influence sur la justice climatique. Inversement, on se demandera dans ces pages si le mouvement de la justice climatique, tel qu'il se développe en Europe depuis 2015, il permettra d'améliorer les dispositifs européens déjà existants et d'accélérer l'objectif de neutralité carbone.

Objet et Plan de l'article

² <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/fit-for-55-how-the-eu-will-turn-climate-goals-into-law/> ; Sikora, A. (2021). European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change. *ERA Forum*, 21(4), 681–697. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00637-3>

³ Dröge, S., Schrader, T.-S., & Stiftung Wissenschaft Und Politik. (2021). Back to the future?: International climate policy in 2021: New constellations for the EU's climate diplomacy. *SWP Comment*. Retrieved from <https://doi.org/10.18449/2021C14>

⁴ C. Larrère, « La justice climatique dans l'Accord de Paris », in M. Torre-Schaub (dir.), *Bilan et Perspectives de l'Accord de Paris*, IRJS éd, 2017

Cet article pose la question des interactions entre la proposition de Pacte Vert et la justice climatique. D'abord, au sens large, mais, surtout au sens de l'action des tribunaux combinée aux initiatives de la société civile. Dans ce sens, ce qui intéressera ces pages est de savoir si la 'justice climatique' entendue comme les actions et procès⁵ venant donner un 'coup d'accélérateur'⁶ à l'accomplissement des objectifs posés par l'Accord de Paris, va se voir modifiée ou améliorée dans le cadre européen modifié par le nouveau paquet climat.

Le système de droit de l'Union européenne (UE), fonctionnant avec de règles peu flexibles, notamment s'agissant de l'accès à la justice (Tribunal de première instance de l'UE et Cour de justice de l'Union européenne -UE-), j'analyserai ici également les obstacles qui peuvent subsister à la justice climatique au niveau du droit processuel et substantif. Toutefois et pour donner une vision complète de la question, je présenterai également ici le travail prometteur des tribunaux nationaux en matière climatique, lesquels pourront d'une manière ou d'une autre exercer à moyen terme une influence sur le fonctionnement lui-même de la CJUE.

Pour finir la présentation de ces pages, il est intéressant de faire un 'pas de côté' et se demander si les deux systèmes de droit européen – celui de l'UE et celui du Conseil de l'Europe- interagissent en matière climatique et de quelle manière. Aussi, et dans ce sens, il est intéressant de ne pas oublier le travail d'élaboration jurisprudentielle d'une justice climatique embryonnaire, réalisé par la Cour européenne des droits de l'homme (CtEDH) dans son interprétation du droit de l'UE mais également de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁷. En effet, plusieurs recours sont actuellement pendants devant la CtEDH concernant la justice climatique. Les deux systèmes de droit européens n'étant pas étanches, il est probable que des influences de l'un sur l'autre se produisent. Enfin, ces différents recours auront à leur tour une influence certaine sur le droit des Etats membres. Tous ces éléments sont donc indissociables de l'étude de la relation entre le Pacte Vert et la justice climatique en Europe.

I. Le Pacte Vert européen et la justice climatique

Le Pacte, devenu un ensemble de propositions pour 'ajuster le droit européen à l'objectif 55% en 2050' est riche en contenu et ambition. Il a en effet comme vocation de réajuster le droit

⁵ M. Torre-Schaub, *Justice climatique. procès et actions*, Paris, CNRS éditions, 2021 ; M. Torre-Schaub, « Changement climatique : la société civile multiplie les actions en justice », 2017, <https://theconversation.com/changement-climatique-la-societe-civile-multiplie-les-actions-en-justice-74191>

⁶ Mary Robinson Foundation for Climate Justice, "Principles of Climate Justice" 2017, <http://www.mrfcj.org/wp-content/uploads/2015/09/Principles-of-Climate-Justice.pdf>.

⁷ La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, plus connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme a été ouverte à la signature à Rome le 4 novembre 1950 et est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Elle a été le premier instrument concrétisant et rendant contraignants certains des droits énoncés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

Dans le système mis en place à l'origine, trois institutions étaient chargées de faire respecter les engagements pris par les États contractants : la Commission européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Toutes les requêtes introduites en vertu de la Convention, par les requérants individuels et par les États contractants, faisaient l'objet d'un examen préliminaire par la Commission qui décidait de leur recevabilité. Si un grief était déclaré recevable, et à défaut d'un règlement amiable, la Commission rédigeait un rapport dans lequel elle constatait les faits et formulait un avis non obligatoire sur le fond de l'affaire. La Commission et/ou le gouvernement d'un État intéressé pouvaient alors saisir la Cour afin d'obtenir un arrêt définitif et contraignant. Si l'affaire n'était pas déferée à la Cour, c'était le Comité des Ministres qui se prononçait.

Depuis son adoption en 1950, la Convention a été amendée plusieurs fois et enrichie de nombreux droits qui sont venus s'ajouter au texte initial. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf

déjà existant en matière de climat, énergie et transport, tout en lui donnant une tournure plus 'juste'. Il présente un certain nombre de questions centrales et des priorités législatives.⁸

D'abord et d'un point de vue purement législatif, la proposition essaye de surmonter trois défis auxquels sont généralement confrontés les traités environnementaux internationaux :

En premier lieu, la question de la participation de tous les États au processus de mise en œuvre de la réglementation.

En deuxième lieu, l'incorporation des fonctions des organisations internationales dans les formes législatives

Comme troisième question, la proposition veut garantir la coopération de toutes les parties (Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 2021⁹ ; Sands et al., 2018¹⁰). Ces trois éléments constituent déjà un pas important en avant vers la justice climatique : participation, intégration, coopération.

S'agissant du contenu et de la finalité, rappelons que le principal objectif contraignant à long terme est l'absence nette d'émissions dans l'Union européenne jusqu'en 2050 (Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 2021). Un autre objectif contraignant est la réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre (autres GES) d'ici 2030 dans l'Union européenne par rapport aux niveaux d'émissions de 2000 (Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 2021). C'est le dénommé '55 for 50'.

Conformément au mécanisme contraignant, chaque État membre devra préparer un plan national pour l'énergie et le climat dans lequel tous les objectifs de la loi européenne sur le climat devront être respectés. Par conséquent, les obligations de la proposition qui deviendra une directive ou un ensemble de directives, soit une déclinaison de règlements, devraient être directement intégrées dans les plans nationaux de chaque pays de l'Union européenne (Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 2021).

Si le Pacte devenait un ensemble de directives, la question devra prendre encore quelques années, le temps de la transposition dans les droits nationaux de la part de chaque Etat membre. Toutefois et compte tenu du fait que beaucoup d'Etats possèdent déjà de « lois climat » assez avancées, voire, cohérentes avec les objectifs de l'Accord de Paris et les règlements UE, la question ne devrait pas poser de problème majeur. Seule se pose dans cette hypothèse, la question de la contrainte : tant qu'il n'y a pas une loi nationale dans chaque Etat transposant la ou les nouvelles directives issues de la proposition de Pacte Vert, les Etats sont-ils contraints par l'objectif 'fit 55 to 50' ? La réponse est clairement oui, car la directive ou directives issues du Pacte Vert obligent dès le moment de leur publication et deviennent contraignants. Le temps laissé à chaque Etat pour « adapter » leur droit aux nouvelles

⁸ Council of the European Union General Secretariat. (2021). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law) Letter to the Chair of the European Parliament Committee on the Environment, Public Health and Food Safety (ENVI). ST 8440 2021 INIT*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_8440_2021_INIT ; Sands, P., Peel, J., Fabra, A., & MacKenzie, R. (2018). *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press. Retrieved from <https://doi.org/10.1017/9781108355728>

⁹ Ibid note 1

¹⁰ Ibid note 2

dispositions européennes n'est pas un temps duquel dépendra le niveau de contrainte mais un temps laissé aux droits nationaux de élaborer des dispositions nationales de transposition.

On est donc bien dans un 'processus' de réactualisation d'un droit déjà existant, et de réajustement à un nouvel objectif plus ambitieux. Ce 'processus' agira en 'cascade' ou de manière 'emboîtée' : d'abord les dispositifs concernées du droit de l'Union seront revues et modifiées si besoin, en reprenant une forme législative classique du droit européen, afin de lui donner la forme juridique adéquate pour revêtir une nature législative contraignante. Ensuite, ce sera le tour au droit des Etats membres, qui devront faire de même et réactualiser leurs dispositifs normatifs et législatifs contenant les objectifs de réduction d'émissions afin de les adapter à l'objectif européen '55to 50'. Sur le papier, rien de plus simple.

Dans l'hypothèse où le Pacte devient un ou des règlements, la question serait encore plus simplement résolue. En effet, un règlement UE n'a pas besoin d'être transposé en droit national. Aucun délai donc n'est nécessaire pour les Etats pour adopter avec un caractère immédiat le ou les règlements européens. dans ce cas de figure, les règlements seront directement invocables devant la justice national de chaque Etat membre et deviendront contraignants pour les administrations publiques nationales et européennes qui devront sans tarder 'appliquer' les objectifs du ou des règlements '55 to 50' dans leurs politiques interne.

La différence est de taille avec l'hypothèse précédente. Dans le premier cas, celui d'une directive, le délai serait d'une certaine façon 'régressé', jusqu'à ce que tous les Etats membres épuisent la période de transposition dans leurs droits respectifs. Cela retarderait d'une certaine manière d'autant le processus de réajustement. Dans cette hypothèse, l'objectif '55 to 50' serait raccourci et il serait encore plus difficile à atteindre car on aurait moins de temps encore pour la transition. Les conditions d'une transition juste pourraient être diminuées, voire se trouver en difficulté.

Dans la deuxième hypothèse : le réajustement de l'objectif '50 to 50' se fait par voie de règlement. Dans ce cas, l'objectif devient immédiatement contraignant, et il doit être appliqué de façon directe et immédiate par les Etats ; La transition 'juste' se ferait avec un peu plus de temps. On gagnerait au moins 4 ou 5 années pour mieux nous adapter à la nouvelle contrainte d'ici 2050. Nos modes de vie, nos consommations d'énergie, l'utilisation de transports durables et nos politiques climatiques se 'réajusteraient' plus tranquillement et sereinement à l'objectif '55 to 50' car on aurait un peu plus de temps.

Au final, la transition 'juste' et la 'justice climatique' dépendront beaucoup de la forme juridique que le paquet de dispositifs prendra. D'une certaine manière, 'la balle est dans le camp des institutions de l'UE' et notre future se joue autour de ces discussions.

II. La justice climatique améliorée par le Pacte Vert

La Commission européenne cherche à trouver un équilibre entre les législations et les politiques nationales des États membres, afin de les rendre inclusives et ouvertes aux idées et aux discussions de tous les secteurs pour atteindre l'objectif commun de neutralité climatique. Le Pacte Vert, par la mise en œuvre de la transition devrait avoir un effet positif sur de nombreux domaines, tels que la sécurité énergétique, l'équité et la solidarité de l'économie des États membres européens ainsi que les programmes d'éducation et de formation.

Egalement, la proposition s'appuie sur le principe du développement durable en posant la neutralité climatique pour tous les secteurs.

Un autre point important est la contribution responsable de tous les États membres de l'Union européenne à la mise en œuvre des objectifs de l'Accord de Paris en matière de changement climatique (Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 2021¹¹), en s'appuyant sur les principes de précaution, du 'pollueur-payeur', de la 'priorité à l'efficacité énergétique', de la 'transparence' et le principe 'no-harm' (Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 2021). Tous principes bien présents dans la justice climatique, telle que le concept émerge dans les années 2000 en Amérique latine autour du mouvement des ONG porteur de cette doctrine et tel qu'il apparaît aussi dans le préambule de l'Accord de Paris en en faisant référence à la 'capacité de tous à pouvoir contribuer à la lutte contre le changement climatique'¹². De même, lorsqu'il est question de protéger les minorités et les différentes vulnérabilités face au changement climatique, le Pacte Vert envisage de lier les politiques climatiques aux politiques sociales et énergétiques.

Seul bémol, depuis le conflit entre la Russie et l'Ukraine, les prix de l'énergie notamment sont devenus incontrôlés et disproportionnés par rapport au pouvoir d'achat des citoyens européens, la pauvreté guète, la précarité énergétique. Le Pacte Vert, face à ces circonstances exceptionnelles devra faire preuve d'assouplissement ou alors des mesures exceptionnelles devront être prises en attendant le déploiement plus généralisé des énergies non fossiles en Europe.

III. Vers une justice climatique renforcée ou limitée ?

Deux aspects peuvent venir limiter l'avancement rapide de la justice climatique. Celui de la nature du paquet climat (A) et celui du système procédural actuel de justice devant la Cour de Justice européenne (CJCE) (B).

A. La nature de la nouvelle législation climat est-elle 'justiciable' ?

¹¹ Council of the European Union General Secretariat. (2021). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law) Letter to the Chair of the European Parliament Committee on the Environment, Public Health and Food Safety (ENVI). ST 8440 2021 INIT*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_8440_2021_INIT

¹² M. J. Schaub et S. Lavorel, *Justice climatique. Pour une nouvelle gouvernance du climat plus juste*, Paris, éd Léopold Mayer, en cours de publication ; Le concept de "justice climatique" apparaît lorsqu'on se rend compte que le changement climatique a et aura un impact environnemental et social qui n'affectera pas tout le monde de la même manière. Les études sur la vulnérabilité au changement climatique, telles que celles menées par le Tyndall Center for Climate Change Research, ont permis de constater que les pays les plus touchés par le réchauffement de la planète et où ses conséquences se feront sentir le plus intensément (désertification, sécheresses, inondations et autres phénomènes météorologiques extrêmes) seront les pays en développement, dont les conditions de départ sont pires et qui disposent de moins de ressources pour s'adapter à ces nouvelles situations. L'idée de la justice climatique est de promouvoir une transition juste vers un avenir durable, sans fossiles, qui protège les personnes et les pays les plus vulnérables des impacts du changement climatique. En 2004, le Groupe de Durban pour la justice climatique a été créé lors de la réunion internationale de Durban, en Afrique du Sud. C'est là que les représentants des ONG et des mouvements de base ont discuté de politiques réalistes pour faire face au changement climatique. Lors de la conférence de Bali en 2007, la coalition mondiale Climate Justice Now a été fondée, et en 2008, lors de la réunion inaugurale à Genève, le Forum humanitaire mondial a porté son attention sur la justice climatique ; «[Durban Group for Climate Justice](#)». Transnational Institute 6 juillet 2009 ; [The Global Humanitarian Forum Annual Meeting 2008](#)

Le premier aspect, réside dans le fait que la dénommée ‘loi européenne sur le climat’ semble trop ambitieuse par rapport à sa nature juridique elle-même, venant par là la limiter avant même d’être mise en œuvre.

En effet, et pour l’heure, elle ne prévoit pas de mesures contraignantes pour les pays. Dans le cas où un de pays membres décide de conduire de politiques non compatibles avec les objectifs de neutralité climatique, la proposition européenne ne prévoit pas de sanction, sauf à devenir une directive dans un délai rapide ou un règlement.

En attendant, c’est une évaluation régulière des mesures mises en œuvre au niveau national qui sera effectuée. Egalement, de recommandations supplémentaires seront fournies en cas de non-respect des principaux objectifs (Secrétariat général du Conseil de l’Union européenne, 2021¹³). Dans ce sens, la ‘loi européenne sur le climat’ peut être décrite comme une structure ou traité-cadre rappelant ainsi d’autres traités internationaux comme la Convention-cadre des Nations-Unies pour les changements climatiques ou encore l’Accord de Paris. Le Pacte Vert fournit principalement des lignes directrices que les États membres et les autres parties prenantes doivent suivre pour mettre en œuvre les objectifs de neutralité climatique sans pour autant prévoir pour l’instant de mesures contraignantes¹⁴ (Sands, al., 2018). Reste que la proposition a vocation à se décliner en plusieurs textes eux contraignants, lesquels, comme on a dit tantôt, seront soit directement applicables soit transposables, et dès lors invocables également devant les juridictions nationales et européennes¹⁵.

C’est précisément ce dernier point qui pourrait poser également un problème pour la justice climatique dans son volet ‘judiciaire’.

B. Le système de justiciabilité européen est-il adapté à la ‘justice climatique’ ?

La réponse mérite réflexion car elle n’est pas simple. Il faut ainsi distinguer plusieurs situations.

La première est celle de l’invocation de textes européens par les particuliers devant la CJCE. Dans ce sens et suivant le résultat assez décevant de l’affaire ‘climate people’s’ *Carvalho c. Commission européenne*, la CJCE suivra sa doctrine jurisprudentielle ‘*Plauman*’¹⁶ et n’acceptera pas, dans la lignée de ce qui a déjà été décidé à maintes reprises, une pétition émanant directement de citoyens¹⁷. En effet, la doctrine procédurale de la CJCE pour l’heure

¹³ Ibid 8

¹⁴ Sands, P. Peel, J., Fabra, A., & MacKenzie, R. (2018). *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press. Retrieved from <https://doi.org/10.1017/9781108355728>

¹⁵ O. Fontan, « Le caractère contraignant des obligations climatiques », *Revue Energie, environnement, Infrastructures*, March 2021, §10 ; Paris Agreement ; A.-J. J. Saiger, « Domestic Courts and the Paris Agreement: the need for a comparative approach », *Transnational Environmental Review* 2019, p.p. 1-18

¹⁶ Affaire C-25/62 *Plaumann* c. Commission ECLI:EU:C:1963:17

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87101&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&oc=first&part=1&cid=3006103>

¹⁷ *Armando Ferrão Carvalho et Al c. parlement européen et le Conseil, Trib 1^{ère} Instance UE, 22 Mai 2019*, <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/> ; M. Pagano, « Climate Change before Courts and the butterfly effect », Blog de droit européen 16 octobre 2019 <https://blogdroiteuropeen.com/2019/10/16/climate-change-litigation-before-eu-courts-and-the-butterfly-effect-by-mario-pagano/> ; M. Torre-Schaub, « La justice climatique en Europe: bilan et perspective d’avenir », Blog de droit européen, 15 janvier 2020 <https://blogdroiteuropeen.com/2020/01/15/la-justice-climatique-en-europe-bilan-et-perspectives-davenir-par-marta-torre-schaub/>

est telle qu'elle n'accepte pas les requêtes déposées par de citoyens directement car elle ne leur reconnaît pas l'intérêt à agir, et n'accepte que les requêtes des Etats.

Si cette doctrine venait à s'assouplir, des affaires de justice climatique seraient sans doute développées dans les années à venir devant les juridictions de l'UE car non seulement le nouveau paquet législative développant le Pacte Vert donnera des arguments de force aux citoyens pour demander devant la CJCE qu'il soit appliqué par les Etats membres, mais, de plus, la Commission elle-même pourra en réalité aussi assigner des Etats devant la CJCE pour non transposition de la législation climat ou pour non respect. Car même si le paquet législatif climat n'est pas encore contraignant, il le deviendra à l'instant même où il sera transformé en règlement ou en directive. D'ailleurs, et à supposer même qu'il ne contiennent pas de sanction en lui-même, le fait de contenir des obligations concernant la réévaluation des politiques climatiques et des objectifs de neutralité dans le cadre du paquet 55 to 50, sera déjà susceptible d'être invoqué devant la CJCE.

IV. La justice climatique renforcée par les interrelations entre les droits européens et les droits de l'homme

Si le droit issu de l'UE reste un système de droit indépendant et séparé de celui émanant du Conseil de l'Europe, reste que les deux subissent des influences et confluences réciproques.

Ainsi par exemple, l'UE fait partie du Conseil de l'Europe, ce qui implique donc de fait que l'UE se soumet à la Convention européenne des droits de l'homme. Egalement, les Etats membres de l'UE ont adhéré pour la plu part à la Convention européenne des droits de l'homme. Par ce biais là, encore, le droit issu de la Convention européenne des droits de l'homme leur est applicable. Quel effet cela peut avoir sur la justice climatique dans le cadre de l'UE ?¹⁸

La bien connue affaire Urgenda¹⁹, composée de trois décisions de justice aux Pays Bas est un exemple emblématique de ce point crucial, en pleine mutation²⁰. La fondation Urgenda accompagnée de près de 900 citoyens avait déposé un recours devant le tribunal de première instance de La Haye en 2014. Le tribunal avait rendu le 24 juin 2015 une décision qualifiée unanimement d'historique car elle y reconnaissait d'une part la responsabilité de l'Etat

¹⁸ M. Torre-Schaub, « Protection de l'air et de l'atmosphère. Focus sur la Cour européenne des droits de l'homme. Quelles potentialités pour la lutte contre le changement climatique » Blog de ClimaLex, 30 Mai 2022 <https://climalex.wordpress.com/> ; <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03682219/> ; . Kobylarz, « Derniers développements sur la question environnementale et climatique au sein des différents Organes du Conseil de l'Europe », RIDC, 1, 2022, p.p. 59-69 in dossier spécial Climat et droits de l'homme, Regards croisés et comparés, M. Torre-Schaub et C. Le Bris (dir.) ; Bentirou Mathlouthi, R. Le droit à un environnement sain en droit européen. Dynamique normative et mise en œuvre jurisprudentielle, L'Harmattan, 2020 ; Fontaine A. , La jurisprudence pro-environnementale de la Cour européenne des droits de l'homme, Mémoire de M2, Université Paris 13, Sorbonne Université, 2010-2011 ; Madelaine C., La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'Homme, Dalloz, Nouvelle collection de Thèses, 2014

¹⁹ Urgenda Fondation c. l'État des Pays-Bas, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/ HA ZA 13-1396, 24/06/ 2015 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>

²⁰ M. Torre-Schaub et A. Michelot, 'Justice climatique' in M. Torre-Schaub, A. Jezequel et al. (dir.) Dictionnaire Juridique du changement climatique, Paris, Mare & Martin, 2022

néerlandais dans son manque d'action climatique ambitieuse, puis, d'autre part, avait accordé valeur normative au droit climatique international, européen et par là même, néerlandais²¹. De ce fait, le tribunal avait statué que l'Etat néerlandais devait faire le nécessaire pour adapter sa politique climatique aux objectifs de réduction induits du droit européen et que dès lors, les Pays Bas, par le fait d'être un « pays leader » et développé, devaient honorer une obligation de diligence climatique envers les citoyens 'duty of care' et empêcher les dommages et risques qu'une législation climatique peu ambitieuse pourrait causer à la population.

Dans ce recours, les parties demanderesse avaient également mis en avant le fait que l'Etat néerlandais violé les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme pour ne pas avoir agi de manière ambitieuse pour empêcher l'augmentation d'émissions de CO2. Par cette inaction, l'Etat violait ses 'obligations positives' induites de l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme et ne protégeait pas les citoyens néerlandais dans leurs droits de l'homme à la vie (article 2 de la Convention EDH) et à la vie privée et familiale (article 8 de la Convention EDH). Le tribunal de première instance de La Haye, n'avait pas souhaité se prononcer sur ce point.

L'Etat néerlandais avait fait appel devant la Cour d'appel de La Haye et la dernière s'était prononcé à nouveau le 9 octobre 2018²² en faveur de la fondation Urgenda et des parties demanderesse pour encore une fois blâmer le gouvernement pour sa politique climatique peu engagée. Dans la décision d'appel sera reconnue la violation des articles 2 et 8 de la Convention EDH. Cette décision en appel est ainsi la première en Europe sur ce plan : c'est bien la première fois qu'une cour nationale se prononce sur l'application de la Convention européenne des droits de l'homme à la justice climatique.

L'Etat néerlandais interposa un recours en cassation devant la Cour de cassation de La Haye, décision qui à nouveau statuera en faveur des parties demanderesse et débouterà l'Etat. La décision du 20 décembre 2019 confirmera la violation des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme²³.

A la même époque un recours en justice climatique est lancé par une coalition de ONG et de citoyens issus de divers Etats membres, du fait de la violation de leurs droits fondamentaux (à la vie, à la propriété, à la culture, à la liberté de commerce), et que la CJCE avait débouté le recours considérant que les parties demanderesse n'avaient pas d'intérêt à agir devant la Cour et que seulement les Etats pouvaient le faire.

Deux types de justice climatique se mettent ainsi en place au sein de l'Europe, l'une du côté de la Cour EDH, avec l'interprétation large et flexible de la Convention EDH sur les droits à

²¹ J. Lin, *The First Successful Climate Negligence Case: A Comment on Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands*, 5 CLIMATE L. 65-81 (2015) ; J. K. De Graaf & J. H. Jans, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, 27(3) J. OF ENV'T L. 517-527 (2015); J. Van Zeben, *Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?*, 4 TRANSNAT'L ENV'T L. 339-357 (2015) ; R. Cox, *A Climate Change Litigation Precedent: Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands*, 34 J. ENERGY & NAT. RES. L. 143-163 (2016) ; Conference Report: Samvel Varvaštian, *Climate Change Litigation, Liability and Global Climate Governance – Can Judicial Policy-making Become a Game-changer?*, BERLIN CONFERENCE: TRANSFORMATIVE GLOBAL CLIMATE GOVERNANCE APRES PARIS (2016) ; M. Torre-Schaub, *La justice climatique. À propos du jugement de la Cour de district de la Haye du 24 juin 2015* [Climate Justice. Regarding the Judgment of the District Court of The Hague of June 24, 2015], 68(3) REVUE INTERNATIONALE DE DROIT COMPARE 672-693 (2016)

²² Pays Bas c. Urgenda 9 oct 2018, Cour d'appel de La Haye <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2610>

²³ <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/20190108-procesinleiding-Staat-Urgenda-PRDF-2436693.pdf>

la vie et à la vie privée et familiale en reconnaissant que les inactions des Etats peuvent venir violer ces droits²⁴. Dans ce sens, 6 requêtes sont actuellement présentées devant la Cour EDH en matière de justice climatique²⁵ : une requête suisse pour vulnérabilité climatique ; une requête portugaise, pour violation des droits à la vie et à l'égalité de chances ; une requête norvégienne, pour violation du droit à la vie et à la vie privée et familiale, une requête française fondée sur les mêmes arguments. La requête française, présentée au nom de Monsieur Damien Carême, ancien maire de la commune de Grande Synthe, fait suite aux décisions de justice climatique rendues par les Conseil d'Etat en 2020 et 2022 par lesquelles les Conseil d'Etat, tout en estimant que l'Etat français a des objectifs de réduction d'émissions de CO2 contraignants, et tout en reconnaissant le retard pris par ses politiques climatiques, déboute cependant la requête déposée au nom propre par Monsieur Carême en tant que potentielle victime vulnérable des effets négatifs du changement climatique. Monsieur Carême, s'appuyant sur cela a présenté en mai 2022 une requête devant la CEDH qui devra bientôt se prononcer sur la question²⁶.

²⁴ F. Tulkens, « La Cour européenne des droits de l'homme et les procès climatiques », RIDC, 1, 2022, p. 74 et s. ; N. Kobylarz, « Derniers développements sur la question environnementale et climatique au sein des différents Organes du Conseil de l'Etat », RIDC, 1, 2022, p.p. 66 et s.; H. Keller et C. Heri, « The future is now. Climate cases before the ECtHR », Nordic Journal of Human Rights, 2022, 2, p.p. 15 ;

²⁵ N. Kobylarz présente les affaires pendantes dans son article cité : Duarte Agostinho et autres c. le Portugal et 32 autres États, no. 39371/20 ; Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. la Suisse, 53600/20 ; Uricchio c. Italie et 32 autres États, 14615/21 ; De Conto c. Italie et autres États 14620/21 ; Müllner c. Autriche, 18859/21 ; The Norwegian Grandparents' Climate Campaign et autres c. Norvège, 19026/21 ; Greenpeace Nordice et autres c. Norvège, 34068/21 et Carême c. France, 7189/21. Voir aussi sur ce sujet, F. Tulkens, « La Cour européenne des droits de l'homme et les procès climatiques », RIDC, 1, 2022, p.p. 71-76, in dossier spécial Climat et droits de l'homme : Regards croisés et comparés, cit. N. Kobylarz, « Balancing its way out of strong anthropocentrism : integration of ecological minimum standards in European Court of Human Rights fair balance review », Journal of Human Rights and the Environment, 2022, p.p. 1-61, cit. ; M. Feria-Tinta, « Climate Change Litigation in the European Court of Human Rights : causation, Imminence and other Key underlying notions », Europe of Rights & Liberties, 2021, p.p. 1-11 ; H. Keller et C. Heri, « The future is now. Climate cases before the ECtHR », Nordic Journal of Human Rights, 2022 ; M. Torre-Schaub, « The future of european climate litigation », Verfassung Blog, 10 août 2022 <https://verfassungsblog.de/the-future-of-european-climate-change-litigation/> ; M. Torre-Schaub, « La protection de l'air et de l'atmosphère en Europe. Focus sur la Cour européenne des Droits de l'Homme. Quelles potentialités pour la lutte contre le changement climatique ? », Blog de ClimaLex, 30 Mai 2022, cit. <https://climalex.files.wordpress.com/2022/05/article-blog-climalex-mts-version-edition-pp-references.pdf>

²⁶ M. Torre-Schaub, « The future of european climate litigation », Verfassung Blog, 10 août 2022 <https://verfassungsblog.de/the-future-of-european-climate-change-litigation/> ; *Commune de Grande Synthe et autre CE*, section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies, Novembre 19th 2020 n° 427301 et Conseil d'Etat N° 427301 ECLI:FR:CECHR:2021:427301.20210701 <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-07-01/427301>

L'autre justice climatique qui se met en place en Europe est celle devant la CJCE. Mais comme expliqué tantôt, les recours climatiques devant la justice de l'UE n'évoluent pas dans le sens souhaité. Les obstacles procéduraux sont encore grands et la doctrine de la CJCE dans ce sens est peu flexible. Reste que, avec l'adoption des dispositifs du Pacte Vert, il est attendu que cela change. Si le paquet climat devient bientôt applicable à tous les Etats membres et si les objectifs 55 et 50 deviennent des objectifs 'de droit d'usage' (hard law), contraignants, très probablement, la justiciabilité se développera davantage ; Les Etats devront transposer ces dispositifs et ensuite les honorer. Cela aura de répercussions sur l'évolution des contentieux au niveau européen.

Non seulement les recours devant les organes de l'UE iront de l'avant, mais également, les recours climatiques devant la justice nationale et les tribunaux des Etats membres vont se développer de manière exponentielle.

V. La justice climatique renforcée grâce au Pacte Vert en Europe et dans les Etats membres

Actuellement et depuis 2015 avec la première décision Urgenda tantôt, la justice climatique dans son volet judiciaire se développe à grande vitesse.

Le dernier rapport du GIEC 2022²⁸ en fait référence en expliquant que les recours climatiques sont un nouvel élément pour la gouvernance climatique et que, grâce à eux, les gouvernements se voient obligés d'améliorer leurs politiques climatiques puis également, grâce à ces recours, les Etats tendent à clarifier leurs objectifs de réduction de GES en publiant de lois climat plus ambitieuses²⁹. Les effets vertueux de la justice climatique sont ainsi loués pendant de longs passages par le GIEC.

Le programme pour l'environnement des Nations Unis avait de son côté publié un rapport en 2017, réactualisé en 2019 sur l'état du contentieux climatique. Nombreux sont maintenant les travaux juridiques sur la question. Le phénomène de la justice climatique est devenu universel, bien connu des forums et rendez-vous climatiques au niveau international. Conjugué aux nouvelles tendances plaçant la 'justice climatique' aux côtés des droits de l'homme, les contentieux se développent dans tous les coins du monde³⁰.

²⁷ M. Torre-Schaub, « Dynamics, prospects and trends in Climate Change litigation. Making Climate Change emergency a priority in France », *German Law Review*, 2021, vol 16, n° 22, 02, p.p. 172-190 <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/dynamics-prospects-and-trends-in-climate-change-litigation-making-climate-change-emergency-a-priority-in-france/FF7785F7ECFBC1B1767150EEE3CDCA1C> ; C. Voigt, *Climate Change Litigation and International Governance*, in *CLIMATE CHANGE LITIGATION: A HANDBOOK 2-19* Wolfgang Kahl & Marc-Philippe Weller eds., 2021 ; M. Torre-Schaub, *Climate Change Litigation in France*, in *CLIMATE CHANGE LITIGATION: GLOBAL PERSPECTIVES 124* (Ivano Alogna ed., 2021) ; M. Torre-Schaub & B. Lormeteau, *Aspects juridiques du changement climatique: de la gouvernance du climat à la justice climatique* [Legal Aspects of Climate Change: From Climate Governance to Climate Justice], 39 *LA SEMAINE JURIDIQUE* 1674, pt. 1-2 (2019)

²⁸ 6th 2022 IPCC Report <https://www.ipcc.ch/reports/> ; <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review>

²⁹ 6th 2022 IPCC Report <https://www.ipcc.ch/reports/> ; <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review> ; M. Torre-Schaub, « Le droit à l'honneur dans le dernier rapport du GIEC », *JCP G*, 2 mai 2022, n° 17, Aperçu rapide 545

³⁰ C. Rodriguez-Garavito, « Litigating the Climate Emergency: The Global Rise of Human Rights-Based

Reste que si le phénomène est désormais mondial, la justice climatique ainsi structurée et rendue demeure à un échelon national. Il s'agit de recours en justice portés devant de juridictions nationales, afin que les juges internes rendent de décisions qui seront en grande partie fondées sur le droit national de chaque pays. Le droit international climatique et notamment l'Accord de Paris constitue un fondement de ces recours. En Europe le droit de l'UE est également invoqué comme source d'obligations pour les Etats. Le droit émanant de la Convention européenne des droits de l'homme a connu jusqu'à présent un succès limité mais il est également invocable. Mais ce sont les droits nationaux de chaque pays où le procès climatique a lieu qui seront appliqués et interprétés au titre principal par les juges nationaux.

D'où l'importance, au sein de l'UE, d'avoir un droit climatique fort dans chaque Etat membre, qui soit à la fois commun à tous les Etats membres, qui soit infusé par le droit européen lui-même et qui puisse servir, à terme, de modèle pour d'autres régions du monde.

Restons ainsi sur l'idée que plus le droit européen sera fort, contraignant, source d'obligations et obligatoirement transposable et applicable dans les Etats membres, plus ceux-ci seront obligés d l'appliquer. De même, plus le droit européen sera exigeant envers les Etats membres afin qu'ils adaptent rapidement leurs droits nationaux aux nouveaux objectifs de réduction 55 fit to 50, plus les droits nationaux contiendront ces règles de réduction opposables devant un juge.

Dès lors, lus le droit européen climatique sera lisible, contraignant, faisable, et ambitieux, plus les droits de Etats membres auront u droit national à image et semblance du droit de l'UE. Ce nouveau droit climatique, national, pourra être invoqué devant un juge national qui sera dès lors obligé de l'appliquer et de statuer. La justice climatique se verra ainsi renforcée par le droit de l'UE et par ricochet par le droit national.

Nul besoin dès lors de déposer de recours directement devant la CJCE car les Etats membres seront engagés par le droit européen transposé en droit national. Mais à supposer même que l'on souhaite déposer un recours climatique devant la CJCE, cela sera davantage possible une fois le paquet climat entièrement transposé car si les Etats ne l'appliquent pas, les individus, eux, seront légitimés à exiger de la Commission que celle-ci oblige un Etat à l'adopter. Par ce biais, qui reste toutefois encore un peu limité et indirecte, la justice climatique peut se développer encore plus au sein de l'UE.

La justice climatique se met en place en Europe plus vite qu'on aurait pu le penser il y a encore 3 ans. Très certainement le Pacte Vert viendra 'impulser' ce mouvement et à favoriser

Litigation for Climate Action » in C. Rodríguez-Garavito
(ed) Litigating the Climate Courts, and Legal Mobilization How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization can Bolster
Climate Action, Cambridge University Press, 2021

son développement. Il serait toutefois souhaitable que la CJCE devienne plus souple dans ses règles procédurales et accepte plus facilement les recours déposés par de citoyens. Après tout, la justice climatique est imprimée par 'l'accès à la justice', cet accès doit donc être ouvert, sans discrimination et sans obstacles à toute la société civile. Le nouveau paquet climat pose d'ailleurs ce challenge de 'permettre la construction d'une société où chacun trouve sa place'. Il est temps que les institutions de l'UE se mettent à l'ouvrage et changent leurs doctrines de l'accès à la justice afin de mieux mettre en œuvre ces nouvelles dispositions. L'Europe deviendra ainsi non seulement le siège d'un nouveau modèle législatif climatique mais également d'un nouveau modèle démocratique plus juste et plus proche des citoyens.

Version Auteur