



**HAL**  
open science

## Chronique annuelle de droit climatique

Christel Cournil, Sabine Lavorel

► **To cite this version:**

Christel Cournil, Sabine Lavorel. Chronique annuelle de droit climatique. Revue juridique de l'environnement, 2023, 48 (2), pp.353-373. hal-04547847

**HAL Id: hal-04547847**

**<https://hal.science/hal-04547847v1>**

Submitted on 16 Apr 2024

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

# Chronique annuelle de droit climatique

**Christel Cournil, Sabine Lavorel**

DANS **REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT** 2023/3 (VOLUME 48), PAGES 353 À 373  
ÉDITIONS **LAVOISIER**

ISSN 0397-0299

ISBN 9782756206202

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2023-3-page-353.htm>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## CHRONIQUE ANNUELLE DE DROIT CLIMATIQUE

### Christel COURNIL

Professeure des universités en droit public

Membre du LASSP, Université de Toulouse, Sciences Po Toulouse

Membre du projet ANR PROCLIMEX<sup>1</sup>

### Sabine LAVOREL

Maître de conférences HDR en droit public

Université Grenoble Alpes, Centre de Recherches Juridiques

**Résumé** En couvrant l'actualité normative et contentieuse sur l'année 2022, cette toute première chronique dédiée au droit climatique met en lumière une activité normative foisonnante témoignant de l'imprégnation significative du droit et de ses acteurs par les questions climatiques. Le droit est devenu l'un des instruments clés de la lutte contre le changement climatique, en agissant par le biais de l'incitation, de la contrainte, voire de la sanction. Si l'urgence climatique est intégrée par les gouvernements qui impulsent des transformations des cadres juridiques à toutes les échelles, ces évolutions normatives sont souvent jugées insuffisantes par une société civile qui se tourne de plus en plus vers les juges pour renforcer les mesures d'atténuation ou d'adaptation aux changements climatiques, et suivre la mise en œuvre des objectifs en la matière.

**Mots clés** : Objectifs climatiques, Accord de Paris, neutralité climatique, Pacte vert pour l'Europe, ajustement à l'Objectif 55, neutralité carbone, loi « Climat et Résilience », sobriété climatique, procès climatiques, obligation climatique, responsabilité climatique, transition juste, *greenwashing* climatique, *carbon majors*.

**Summary** *Climate Law Chronicle*. By covering the normative and litigation issues over the year 2022, this very first chronicle dedicated to climate law highlights a teeming normative activity demonstrating the significant impregnation of the law and its actors by climate issues. The law has become one of the key instruments in the fight against climate change, acting through incentives, constraints and even sanctions. While climate emergency is increasingly considered by governments, which are driving changes in legal frameworks at all levels, these normative developments are often deemed insufficient by civil society, which is increasingly turning to the courts to strengthen climate change mitigation and adaptation measures and monitor the implementation of climate policy objectives.

<sup>1</sup> Cette recherche a été financée en tout ou partie, par l'Agence nationale de la recherche (ANR) au titre du projet ANR-21-CE03-0011-01.

**Keywords:** *Climate targets, Paris Agreement, Climate neutrality, European Green Pact, Fit for 55, Carbon neutrality, Climate sobriety, Climate trials, Climate duty, Climate liability, Just transition, Climate greenwashing, Carbon majors.*

Cette première chronique a pour ambition de présenter les évolutions juridiques ayant trait aux questions climatiques sur l'année 2022. Sans prétendre à l'exhaustivité, elle met en lumière une activité normative et contentieuse foisonnante, témoignant de l'imprégnation significative du droit et de ses acteurs par les questions climatiques.

Cette chronique nous donne l'occasion de confirmer que le droit est devenu un instrument clé de la lutte contre les changements climatiques. Elle permet de rendre compte non seulement de l'émergence d'un « droit climatique »<sup>2</sup> mais surtout, désormais, de sa densification<sup>3</sup> tant quantitative du fait de la multiplication des normes à tous niveaux (international, européen, national), que substantielle du fait de l'extension des champs matériels couverts. Chaque année, nous restituons donc la dynamique d'élaboration et le contenu des différentes sources de ce droit climatique (I.), ainsi que leur interprétation et leur éventuelle sanction par les juridictions (II.).

## I. UNE ACTIVITÉ NORMATIVE PROLIFÈRE FACE À L'URGENCE CLIMATIQUE

Si la communauté internationale a poursuivi son travail de renforcement du droit international du climat à l'occasion de la COP27 (A.), ce sont néanmoins les autorités européennes (B.) et nationales (C.) qui jouent un rôle normatif de premier plan en la matière.

### A. DES AVANCÉES EN DEMI-TEINTE AU NIVEAU INTERNATIONAL

#### 1. La création inopinée d'un fonds de compensation des pertes et préjudices

Alors même que la question des pertes et préjudices résultant des changements climatiques ne figurait pas à l'agenda des négociations de la COP27 de Charm el-Cheikh (6-19 novembre 2022), les États parties sont parvenus, à l'issue de négociations houleuses, à un accord historique en la matière<sup>4</sup>. Ce dernier prévoit

---

2 M. Hautereau-Boutonnet, « Quel droit climatique ? », *D.*, 2015, p. 2260.

3 C. Thibierge, « La densification normative. Découverte d'un processus », *D.*, 2014, chronique, p. 834 et suivantes.

4 Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris, Projet de décision - /CMA.4, *Plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh*, 20 novembre 2022, Doc. FCCC/PA/CMA/2022/L.21, point VI.



trois avancées : la création de nouveaux mécanismes de financement, dont un Fonds spécifique, pour aider les pays en développement (PED) les plus vulnérables à faire face aux pertes et préjudices ; la mise en place d'un « comité de transition » chargé d'identifier les sources de financement et de déterminer les modalités de fonctionnement du Fonds ; et l'institutionnalisation du Réseau de Santiago qui vise à fournir une assistance technique aux pays vulnérables pour répondre aux dommages climatiques<sup>5</sup>.

Si cette décision constitue une avancée majeure en matière de justice climatique pour les PED, elle ne doit cependant pas être perçue comme ouvrant la voie à un régime d'indemnisation des dommages climatiques dans les pays les plus vulnérables. Le mécanisme créé relève bien plus de la solidarité internationale que de la reconnaissance d'une « dette climatique » des pays développés à l'égard des PED<sup>6</sup>. Par ailleurs, les contours de ce Fonds restent encore flous : il reviendra au Comité de transition de préciser quels seront les pays éligibles à cette aide et ceux qui l'alimenteront, et comment seront déterminés les projets financés et les montants alloués.

Quelles que soient les réponses qui seront apportées à ces questions sensibles lors de la COP28, la création du Fonds pour les pertes et préjudices témoigne du paradoxe qui est au cœur des négociations climatiques : la communauté internationale est prête à financer la réparation d'une partie des dommages causés par le changement climatique, mais pas à limiter ces dommages en réduisant davantage les émissions de GES et l'usage des énergies fossiles. Sur ces deux points, la COP27 n'a réalisé aucun progrès par rapport au Pacte de Glasgow adopté en 2021<sup>7</sup>.

## 2. La mise en œuvre insuffisante de l'Accord de Paris

À l'issue de la COP26 de Glasgow, les États parties s'étaient engagés à renforcer leurs objectifs de réduction des émissions de GES pour 2030, afin de les aligner sur l'objectif +1,5 °C de l'Accord de Paris<sup>8</sup>. Le Pacte de Glasgow engageait également les États à abandonner progressivement l'usage du charbon et supprimer graduel-

<sup>5</sup> Conférence des Parties, Projet de décision -/CP.27 -/CMA.4, *Questions relatives aux modalités de financement permettant de faire face aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, qui ont trait notamment aux moyens de remédier aux pertes et préjudices*, 19 novembre 2022, Doc. FCCC/CP/2022/L.18–FCCC/PA/CMA/2022/L.20.

<sup>6</sup> S. Lavorel, *COP27 et « pertes et préjudices » : une première étape symbolique dont le cadre reste à définir*, 8 décembre 2022, <https://blog.leclubdesjuristes.com/cop27-et-pertes-et-prejudices-une-premiere-etape-symbolique-dont-le-cadre-reste-a-definir-par-sabine-lavorel/>

<sup>7</sup> Conférence des Parties, Décision 1/CMA.3, *Pacte de Glasgow pour le climat*, 13 novembre 2021, Doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1. Voir D. Mandelli, G. Chevrollier, R. Dantec, *Bilan des négociations climatiques de Glasgow (COP26)*, Sénat, Rapport d'information n° 279 au nom de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 9 décembre 2021.

<sup>8</sup> La réalisation de cet objectif implique de réduire de moitié les émissions mondiales de GES entre 2022 et 2030.

lement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles<sup>9</sup>. Sur ces points, les avancées sur l'année écoulée sont plus que minimales<sup>10</sup>.

Deux dialogues techniques ont en effet eu lieu en 2022<sup>11</sup> pour préparer le premier bilan mondial sur la mise en œuvre de l'Accord de Paris (*Global Stocktake*) dont les résultats seront présentés lors de la COP28. Les premiers éléments de bilan<sup>12</sup> font état du fait que la plupart des États parties se sont dotés de législations en matière climatique et qu'une grande majorité d'États ont soumis une contribution déterminée au niveau national (CDN) nouvelle ou actualisée. Pour autant, de nombreux États n'ont pas respecté le principe de relèvement continu de l'ambition climatique posé par l'Accord de Paris (article 4.3).

Pour sa part, la question de l'usage des énergies fossiles n'a donné lieu à aucune avancée lors de la COP27, du fait de la présence en masse des lobbies des entreprises extractives<sup>13</sup> et de l'opposition de nombreux États à la sortie des énergies carbonées. Le sujet avait pourtant été mis en exergue à différentes reprises au cours de l'année 2022 : lors de discours du Secrétaire général des Nations unies<sup>14</sup>, à l'occasion de l'adoption par le Parlement européen d'une résolution encourageant les États parties à l'Accord de Paris « à travailler à l'élaboration d'un traité de non-prolifération des combustibles fossiles »<sup>15</sup> ou encore lors de l'appel du Président du Vanuatu, devant l'Assemblée générale des Nations unies, à l'établissement d'un traité d'élimination progressive des combustibles fossiles<sup>16</sup>.

---

**9** Décision 1/CMA.3, *précit.*, §36.

**10** COP-27 : *l'accord de principe sur le financement des pertes et préjudices ne compense pas une atténuation sans ambition et une adaptation mal financée*, 7 décembre 2022, [https://www.citpa.org/fr/2022\\_11\\_a17/](https://www.citpa.org/fr/2022_11_a17/). Voir aussi United Nations Environment Programme, *Emissions Gap Report 2022: The Closing Window - Climate crisis calls for rapid transformation of societies*, Nairobi, UNEP, 2022, <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>

**11** Le premier lors de la Conférence de Bonn sur les changements climatiques du 6 au 16 juin, le second au cours de la COP27. Les rapports de ces dialogues techniques sont disponibles sur le site : <https://unfccc.int/topics/global-stocktake>

**12** Secretariat of the UNFCCC, *Synthesis Report for the Technical Assessment Component of the First Global Stocktake*, 23 June 2022, [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GST\\_SR\\_36a\\_1.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GST_SR_36a_1.pdf)

**13** A. Garric, « La COP27 accueille un nombre record de lobbyistes des énergies fossiles », *Le Monde*, 10 novembre 2022.

**14** <https://news.un.org/fr/story/2022/05/1120202>

**15** European Parliament, *Resolution on the 2022 UN Climate Change Conference in Sharm El-Sheikh, Egypt (COP27)*, 11 October 2022, 2022/2673(RSP), §45.

**16** <https://fossilfuel treaty.org/vanuatu>



## B. LA MISE EN ŒUVRE TOUS AZIMUTS DU PACTE VERT AU NIVEAU EUROPÉEN

Depuis 2019, l'Union européenne s'est engagée dans le cadre du Pacte vert à atteindre la neutralité carbone en 2050<sup>17</sup>, conformément à la trajectoire fixée par l'Accord de Paris. La loi européenne sur le climat de juin 2021 a transformé cet engagement politique en une obligation contraignante pour l'UE et ses États membres<sup>18</sup>. C'est sur ce fondement qu'a été présenté, en juillet 2021, le paquet « Fit for 55 »<sup>19</sup> comportant treize propositions législatives.

Durant l'année 2022, les instances européennes ont poursuivi leur travail d'adoption de ces mesures, témoignant d'un activisme normatif tous azimuts, justifié par l'approche holistique du Pacte vert. Un suivi de la mise en œuvre du Pacte vert est publié annuellement par la Commission européenne<sup>20</sup> et effectué également dans le cadre du tout nouvel Observatoire du Green Deal<sup>21</sup>. Cette chronique nous permet, plus modestement, de faire le point sur l'adoption des textes du paquet « Fit for 55 » (1.) et de présenter les autres évolutions normatives qui ont eu lieu en matière climatique hors du nouveau paquet législatif (2.).

### 1. Le paquet législatif « Fit for 55 » en voie d'adoption

Les treize textes proposés dans le cadre du paquet « Fit for 55 » visent à aligner la législation européenne dans l'ensemble des domaines – industrie, transport, énergie, bâtiment, agriculture – sur le nouvel objectif de réduction des émissions nettes de GES de l'UE d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 1990 (objectif intermédiaire avant d'atteindre la neutralité carbone en 2050). En dépit de négociations en trilogue parfois houleuses, le suivi du processus normatif montre que, pour la majorité de ces textes, le Parlement et le Conseil sont proches de l'adoption formelle.

<sup>17</sup> Communication de la Commission, *Le pacte vert pour l'Europe*, 11 décembre 2019, COM(2019) 640 final. Voir P. Thieffry, « Le Pacte Vert pour l'Europe », *RTD eur.* 2020, p. 451-455.

<sup>18</sup> Règlement 2021/1119 du 30 juin 2021, établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *JOUE* L 243, 9 juillet 2021. Voir P. Thieffry, « La "loi européenne sur le climat" : l'objectif de neutralité carbone en 2050 à valeur légale », *RTD Eur.*, 2022, p. 591 ; F. Jerrari, « La loi européenne sur le climat : un renouveau de la stratégie climatique européenne ? », *Revue de l'Union européenne*, 2021, p. 206.

<sup>19</sup> Communication de la Commission, « *Ajustement à l'objectif 55* » : *atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique*, 14 juillet 2021, COM(2021) 550 final. Voir P. Thieffry, « Le paquet législatif "Ajustement à l'objectif 55" », *RTD eur.*, 2022, p. 595.

<sup>20</sup> Rapport de la Commission, *Accélérer la transition vers la neutralité climatique pour la sécurité et la prospérité de l'Europe*, Rapport d'étape sur l'action climatique de l'UE (2022), 26 octobre 2022, COM(2022) 514 final.

<sup>21</sup> <https://www.observatoire-greenddeal.eu/>

Plusieurs négociations interinstitutionnelles ont en effet abouti et laissent entrevoir l'entrée en vigueur de textes majeurs dans les mois à venir. Parmi les accords provisoires obtenus entre le Conseil et le Parlement fin 2022, figurent notamment la réforme du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQUE)<sup>22</sup>, l'adoption du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) destiné à fixer un prix carbone pour les importations de certains produits dans l'UE et éviter ainsi les fuites de carbone<sup>23</sup>, le renforcement des objectifs de réduction des émissions pour les États membres<sup>24</sup>, le renforcement des objectifs d'absorption de GES par les puits de carbone naturels en améliorant la protection et la gestion des terres et des forêts<sup>25</sup>, la création du Fonds social pour le climat<sup>26</sup> et le durcissement des normes d'émissions de CO<sub>2</sub> pour les véhicules légers neufs, mettant fin à la vente de véhicules à moteur thermique d'ici 2035<sup>27</sup>. Ces négociations ont permis au Parlement européen de se positionner comme un acteur déterminant de la politique climatique de l'UE en adoptant, sur plusieurs propositions comme celles relatives au SEQUE ou au MACF, une position plus ambitieuse que la proposition initiale de la Commission.

Sur d'autres sujets, c'est le Conseil qui a arrêté des orientations générales parfois plus ambitieuses que celles proposées par la Commission, comme en matière de réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie<sup>28</sup>, d'usage de carburants durables dans les transports aérien<sup>29</sup> et maritime<sup>30</sup>, de déploiement d'infrastructures pour carburants alternatifs<sup>31</sup>, de renforcement de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique européen<sup>32</sup>, d'accélération des efforts en matière d'efficacité énergétique<sup>33</sup> et de performance énergétique des bâtiments<sup>34</sup>.

**22** « Ajustement à l'objectif 55 » : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord provisoire sur le système d'échange de quotas d'émission de l'UE et le fonds social pour le climat, Communiqué de presse, 18 décembre 2022, <https://www.consilium.europa.eu/>

**23** Action de l'UE pour le climat : accord provisoire sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), Communiqué de presse, 13 décembre 2022.

**24** « Ajustement à l'objectif 55 » : l'UE renforce les objectifs de réduction des émissions pour les États membres, Communiqué de presse, 8 novembre 2022.

**25** « Ajustement à l'objectif de 55 » : un accord provisoire fixe des objectifs ambitieux pour l'absorption du carbone dans le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie, Communiqué de presse, 11 novembre 2022.

**26** Communiqué de presse, 18 décembre 2022, *précit.* note 24.

**27** Accord sur la première proposition « Ajustement à l'objectif 55 » : l'UE renforce les objectifs pour les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures et camionnettes neuves, Communiqué de presse, 27 octobre 2022.

**28** Les États membres s'accordent sur de nouvelles règles visant à réduire les émissions de méthane, Communiqué de presse, 19 décembre 2022.

**29** Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » : le Conseil adopte sa position sur trois textes portant sur le secteur des transports, Communiqué de presse, 2 juin 2022.

**30** *Ibid.*

**31** *Ibid.*

**32** « Ajustement à l'objectif 55 » : le Conseil approuve des objectifs plus élevés en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique, Communiqué de presse, 27 juin 2022.

**33** *Ibid.*

**34** « Ajustement à l'objectif 55 » : le Conseil approuve des règles plus strictes en matière de





Les mesures relatives à l'énergie du paquet « Fit for 55 » doivent cependant être replacées dans le contexte plus large de la redéfinition de la politique énergétique de l'UE suite à l'invasion de l'Ukraine. La Commission a en effet présenté, le 18 mai 2022, la nouvelle Stratégie énergétique extérieure de l'UE<sup>35</sup> et le plan REPowerUE visant à réduire rapidement la dépendance européenne aux combustibles fossiles russes, en accélérant la transition vers les énergies propres, en diversifiant les sources d'approvisionnement et en économisant l'énergie<sup>36</sup>. Si ces objectifs se rejoignent, la consolidation de la sécurité énergétique de l'UE rendra toutefois nécessaire la construction de nouvelles infrastructures énergétiques (terminaux gaziers, stations de stockage, interconnexions) difficilement compatibles avec l'objectif de neutralité carbone en 2050<sup>37</sup>.

## 2. L'évolution du droit climatique européen hors du paquet « Fit for 55 »

En dehors des paquets législatifs cohérents comme le « Fit for 55 », la Commission européenne a initié depuis 2019 de nombreuses mesures de mise en œuvre du Pacte vert<sup>38</sup>. L'une d'entre elles, très discutée, s'est traduite en 2022 par la modification du règlement « taxonomie » de 2020<sup>39</sup> qui établit une classification des activités économiques ayant un impact favorable sur l'environnement, dans l'objectif d'orienter les investissements vers les activités durables. Si la version initiale du règlement excluait le gaz et le nucléaire de la taxonomie verte, le règlement délégué adopté en mars 2022<sup>40</sup> intègre désormais ces deux énergies, considérées par la Commission comme favorisant la neutralité carbone. Greenpeace a d'ores et déjà annoncé la saisine de la CJUE pour faire annuler ce texte, très controversé au regard de l'impact des activités gazières et nucléaires sur l'environnement<sup>41</sup>.

Un autre dispositif, plus consensuel, a été mis en place par la directive du 14 décembre 2022, qui étend l'obligation de communication d'informations non finan-

---

*performance énergétique des bâtiments*, Communiqué de presse, 25 octobre 2022.

**35** Communication de la Commission, *Stratégie énergétique extérieure de l'UE dans un monde en mutation*, 18 mai 2022, JOIN(2022) 23 final. On signalera tout particulièrement, dans le cadre de cette réorientation stratégique, l'accent mis par la Commission sur la nécessité de réformer le Traité sur la Charte de l'énergie « afin de s'aligner sur les objectifs à l'horizon 2050 » (point 5.2).

**36** Communication de la Commission, *Plan REPowerEU*, 18 mai 2022, COM(2022) 230 final.

**37** N. Rebière, L. Gobin. « L'Union européenne à la recherche de sa sécurité énergétique », *Hérodote*, Vol. 188-1, 2023, p. 109-118.

**38** M.-A. Eyl-Mazzege, D.-P. Gherasim, *The European Green Deal, Three Years on: Acceleration, Erosion or Fragmentation?*, Briefings de l'IFRI, 14 novembre 2022.

**39** Règlement (UE) 2020/852 du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, *JOUE*, L 198 du 22 juin 2020.

**40** Règlement délégué (UE) 2022/1214 de la Commission du 9 mars 2022 modifiant le règlement délégué (UE) 2021/2139 en ce qui concerne les activités économiques exercées dans certains secteurs de l'énergie, *JOUE*, L 188 du 15 juillet 2022.

**41** *Greenpeace va poursuivre en justice la Commission européenne contre le greenwashing du gaz fossile et du nucléaire*, Communiqué de presse, 9 février 2023.

cières des entreprises<sup>42</sup>. Les États membres sont invités à demander aux entreprises de fournir des informations visant à garantir que leur stratégie est compatible avec l'objectif de neutralité climatique fixé par l'UE. Cette directive est une étape dans le processus de renforcement des obligations pesant sur les entreprises dans le cadre de l'urgence climatique, alors que les institutions européennes examinent la proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité<sup>43</sup>.

## C. LE DROIT CLIMATIQUE NATIONAL ENTRE AVANCÉES ET ARBITRAGES

Au regard de l'actualité juridique foisonnante, la chronique sera ici centrée sur les évolutions normatives en France. Ce choix ne doit pas occulter la multiplication des législations climatiques partout dans le monde, dont témoignent les bases de données dédiées<sup>44</sup>.

En France, l'activité normative des autorités en matière climatique en 2022 a été essentiellement centrée sur l'adoption des textes d'application de la loi « Climat et Résilience » (1.). Le contexte de crise énergétique a toutefois contraint le Gouvernement à des arbitrages délicats dont les priorités climatiques affichées ont pu pâtir (2.).

### 1. La mise en application de la loi « Climat et Résilience »

Beaucoup de dispositions de la loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021<sup>45</sup> requéraient l'adoption de textes d'application pour entrer en vigueur. En janvier 2023, le taux de mise en application de la loi atteignait 62,5 %<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Directive (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises.

<sup>43</sup> Proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937, 23 février 2022, COM(2022) 71 final. Sur cette proposition, voir Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Déclaration pour une directive ambitieuse de l'Union européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de droits de l'Homme et d'environnement dans les chaînes de valeur mondiales*, JORF n° 79 du 3 avril 2022, texte 71.

<sup>44</sup> Voir notamment la base de données « Climate Change Laws of the World » du Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (LSE) : <https://climate-laws.org/>

<sup>45</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, JORF n° 196 du 24 août 2021. Voir C. Roche, S. Doutheaud (dir.), *La loi Climat et Résilience. Perspectives en sciences sociales*, Mare & Martin, 2023, 222 p.

<sup>46</sup> S. Carrière, L. Maillart-Méhaigner, *Rapport d'information n° 681 sur la mise en application de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, Assemblée nationale, 11 janvier 2023.



L'un des décrets attendus était celui précisant les conditions d'instauration des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m). La loi de 2021 étend l'obligation de mise en place d'une ZFE-m à toutes les agglomérations métropolitaines de plus de 150 000 habitants d'ici 2025, un décret devant préciser les modalités de dérogation à cette obligation, « compte tenu de la faible proportion de population exposée aux dépassements des normes de qualité de l'air [...] » (article 119). Le décret du 23 décembre 2022 fait une application stricte de la loi, en limitant les dérogations à des motifs sanitaires<sup>47</sup>. Fin 2022, onze agglomérations avaient effectivement mis en place une ZFE-m ; le premier bilan d'application de la loi « Climat et Résilience » indique que « toutes les collectivités concernées par l'obligation de mettre en place une ZFE-m auraient engagé les démarches nécessaires, à l'exception de Toulon. »<sup>48</sup>

La loi fixe par ailleurs l'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050 et établit un objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031. Plusieurs décrets d'application ont été adoptés pour mettre en œuvre ces objectifs<sup>49</sup> et, plus largement, la politique de lutte contre l'artificialisation des sols<sup>50</sup>. Les deux décrets du 30 avril 2022, en particulier celui portant sur la nomenclature des sols artificialisés, ont toutefois soulevé de nombreuses critiques de parlementaires et d'élus locaux<sup>51</sup> qui estiment que ces textes ne respectent pas l'intention du législateur<sup>52</sup>. En septembre, le ministre de la Transition écologique a annoncé la réécriture des décrets<sup>53</sup>, ce qui

**47** Décret n° 2022-1641 du 23 décembre 2022 relatif aux conditions de l'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain, *JORF*, n° 298 du 24 décembre 2022, texte 97.

**48** S. Carrière, L. Maillart-Méhaignerie, *Rapport d'information n° 681*, précit. note 46, p. 18.

**49** Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, *JORF*, n° 101 du 30 avril 2022, texte 61 ; Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme, *JORF*, n° 101 du 30 avril 2022, texte 62.

**50** Décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022 relatif aux modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets qui engendrent une artificialisation des sols, *JORF*, n° 239 du 14 octobre 2022, texte 5 ; Décret n° 2022-1309 du 12 octobre 2022 relatif aux observatoires de l'habitat et du foncier, *JORF*, n° 238 du 13 octobre 2022, texte 23 ; Décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des actions ou opérations d'aménagement et aux mesures de compensation des incidences des projets sur l'environnement, *JORF*, n° 300 du 28 décembre 2022, texte 57.

**51** L. Radisson, « Lutte contre l'artificialisation des sols : le gouvernement accélère », 2 mai 2022, <https://www.actu-environnement.com/ae/news/lutte-artificialisation-sols-publication-decrets-39560.php4>

**52** Le Conseil national d'évaluation des normes a également émis un avis défavorable aux projets de décrets : CNEN, Délibération commune n° 22-02-03-02758/02759/02760, Séance du 3 mars 2022, p. 8-12.

**53** L. Radisson, « Moratoire sur le ZAN : "les explications de Christophe Béchu" », 16 septembre 2022, <https://www.actu-environnement.com/ae/news/moratoire-ZAN-christophe-bechu-explications-40299.php4>

n'a pas empêché le dépôt d'une proposition de loi au Sénat<sup>54</sup> qui « vise à apporter souplesse, pragmatisme et efficacité à l'application du ZAN dans les territoires »<sup>55</sup>.

Enfin, deux autres séries de textes doivent être évoquées, au regard de leur rôle potentiel dans la lutte contre le réchauffement climatique. Cinq ordonnances<sup>56</sup>, prises sur le fondement de l'article 81 de la loi « Climat et Résilience », ont ainsi été adoptées en vue de finaliser la réforme du Code minier engagée il y a plus de dix ans et de mieux prendre en compte les enjeux socio-environnementaux des projets miniers<sup>57</sup>. Pour sa part, le décret n° 2022-767 apporte plusieurs modifications significatives au Code de la commande publique en mettant notamment fin, à partir de 2026, à l'utilisation du prix comme critère unique de choix d'une offre par l'acheteur en vue de l'attribution d'un marché public, afin de prendre en compte les caractéristiques environnementales de l'offre étudiée<sup>58</sup>.

## 2. Les priorités climatiques à l'aune de la crise énergétique

Ces avancées normatives doivent toutefois être mises en perspective, dans le contexte actuel de crise énergétique. Face aux difficultés d'approvisionnement et à la hausse des prix de l'énergie, le Gouvernement a adopté différentes mesures

<sup>54</sup> Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, enregistrée à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2022.

<sup>55</sup> Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, Exposé des motifs.

<sup>56</sup> Ordonnance n° 2022-534 du 13 avril 2022 relative à l'autorisation environnementale des travaux miniers, *JORF*, n° 88 du 14 avril 2022, texte n° 9 ; Ordonnance n° 2022-535 du 13 avril 2022 relative au dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers, *JORF* n° 88 du 14 avril 2022, texte 11 ; Ordonnance n° 2022-536 du 13 avril 2022 modifiant le modèle minier et les régimes légaux relevant du code minier, *JORF*, n° 88 du 14 avril 2022, texte 13 ; Ordonnance n° 2022-537 du 13 avril 2022 relative à l'adaptation outre-mer du code minier, *JORF*, n° 88 du 14 avril 2022, texte 15 ; Ordonnance du 10 novembre 2022 portant diverses dispositions relatives au code minier, *JORF*, n° 262 du 11 novembre 2022, texte 26.

<sup>57</sup> Notons que la réforme du Code minier a mis fin à une inconstitutionnalité constatée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022 (voir M. Fleury, M.-A. Cohendet, « "Work still in progress" : chronique de droit constitutionnel sur la Charte de l'environnement », *RJE*, n° 4/2022, p. 833). Le nouvel article L. 114-3, §II, du Code minier prévoit en effet que la prolongation d'une concession peut être refusée en cas de doute sérieux sur la possibilité d'exploiter le gisement sans porter une atteinte grave aux intérêts environnementaux mentionnés à l'article L. 161-1 du même code.

<sup>58</sup> Décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique, *JORF* n° 0102 du 3 mai 2022. Le décret interdit également aux entreprises n'ayant pas établi de plan de vigilance de soumissionner à un marché public ou à une concession, et étend l'obligation d'élaborer un schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables aux collectivités dont le volume d'achats annuels est supérieur à 50 millions d'euros. Voir P. Villeneuve, « Loi Climat et résilience et commande publique, un cercle vertueux de l'achat public », *AJ Collectivités Territoriales*, 2021, p. 579.



incitant à la sobriété énergétique<sup>59</sup>, renforçant ainsi – certes pas pour les mêmes raisons – les mesures de sobriété édictées dans le cadre de la politique climatique<sup>60</sup>. Ces mesures ont été couronnées en octobre 2022 par l'adoption du Plan de sobriété énergétique, appelant à la mobilisation de tous pour réduire la consommation énergétique du pays de 10 % d'ici 2024<sup>61</sup>. Ce plan constitue l'un des quatre piliers de la nouvelle stratégie énergétique française, présentée par Emmanuel Macron en février 2022<sup>62</sup>, au même titre que l'efficacité énergétique, l'accélération du développement des énergies renouvelables et la relance de la filière nucléaire. Ainsi, les conséquences de la guerre en Ukraine ont contribué à faire de la sobriété – que le discours politique esquivaient précautionneusement jusqu'alors – l'un des principaux leviers de la politique climatique... comme de la politique énergétique<sup>63</sup>.

Dans ce contexte, l'adoption de la loi pour la protection du pouvoir d'achat<sup>64</sup> doit être mentionnée, tant au regard de son contenu, que pour la décision du Conseil constitutionnel à laquelle elle a donné lieu<sup>65</sup>. Afin de limiter les risques de rupture de l'approvisionnement énergétique, la loi prévoit notamment, hors de toute considération climatique, la construction d'un terminal méthanier flottant en vertu d'un régime spécifique d'autorisation, ainsi que le rehaussement temporaire du plafond des émissions de GES de deux centrales à charbon. Dans sa décision du 12 août 2022, le Conseil constitutionnel estime qu'en soutenant la production et la consommation d'énergie fossile, l'installation d'un méthanier met en cause la préservation de l'environnement inscrite dans la Charte de l'environnement ; pour autant, elle permet d'assurer l'approvisionnement en gaz de la France, qui relève d'un intérêt fondamental de la nation. Le juge assortit donc la constitutionnalité de cette disposition d'une réserve d'interprétation, en vertu de laquelle « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts

<sup>59</sup> Décret n° 2022-1295 du 5 octobre 2022 relatif à l'obligation de fermeture des ouvrants des bâtiments ou parties de bâtiments à usage tertiaire, chauffés ou refroidis, *JORF*, n° 232 du 6 octobre 2022, texte 23 ; Circulaire n° 6363-SG du 25 juillet 2022 relative à la sobriété énergétique et à l'exemplarité des administrations de l'État.

<sup>60</sup> Décret n° 2022-452 du 30 mars 2022 relatif à l'interdiction de l'utilisation sur le domaine public en extérieur de systèmes de chauffage ou de climatisation, *JORF*, n° 76 du 31 mars 2022, texte 43 (décret d'application de l'article 181 de la loi « Climat et résilience »).

<sup>61</sup> *Plan de sobriété énergétique. Une mobilisation générale*, 6 octobre 2022.

<sup>62</sup> Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la politique de l'énergie, à Belfort le 10 février 2022.

<sup>63</sup> E. Hache, « Pour une géopolitique de la sobriété », *Revue internationale et stratégique*, Vol. 128-4, 2022, p. 43-47 ; A. Tonnelier, « Le mot "sobriété" est désormais sur toutes les lèvres, d'Elisabeth Borne au patron du Medef », 1<sup>er</sup> septembre 2022, <https://www.lemonde.fr>

<sup>64</sup> Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, *JORF* n° 0189 du 17 août 2022, texte 2. Cette loi a été complétée par plusieurs dispositions de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, *JORF*, n°189 du 17 août 2022, texte 1.

<sup>65</sup> Cons. const., décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*. Voir M. Heitzmann-Patin, « Chronique de jurisprudence - Droit administratif et droit constitutionnel », *RFDA*, 2022, p. 1143 et suivantes ; N. Lenoir, « Le Conseil constitutionnel et la sécurité d'approvisionnement énergétique », *D.*, 2022, p. 2140 et suivantes.

fondamentaux de la Nation ». Les mesures contraires à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement ne peuvent donc être appliquées qu'en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement énergétique (§12). La même réserve s'applique à l'article 36 de la loi, qui autorise le relèvement du plafond des émissions de GES de certaines centrales thermiques. Si le contexte spécifique a, en l'espèce, prévalu sur les enjeux climatiques et environnementaux, cette décision pourrait peut-être – enfin – présager d'une ouverture du juge constitutionnel français à la préservation du climat<sup>66</sup>.

## II. LES JUGES FACE AU DÉFI CLIMATIQUE

L'actualité judiciaire des procès climatiques dans le monde est devenue un très riche objet de recherche (A.) permettant de mettre en relief des tendances mondiales. Des « litiges stratégiques » dessinent désormais tant des demandes de responsabilités au plan national sur des objectifs climatiques pas assez ambitieux ou non tenus, que des demandes de responsabilités sur des décisions d'expansion des combustibles fossiles, des contentieux climatiques menés sur la base d'argumentaires de droits humains initiés par des personnes vulnérables. On s'intéressera ici à la fois aux issues des procès contre les États (B.) et à ceux intentés à l'encontre des acteurs privés systémiques (C.).

### A. LES PROCÈS CLIMATIQUES, OBJET D'ÉTUDES TRANSNATIONALES ET DE PRODUCTIONS DOCTRINALES FOISONNANTES

Le premier rapport<sup>67</sup> sur les procès climatiques paru en 2017 et initié par le PNUE présentait une inédite systématisation et comptabilisation de ces litiges désormais en pleine croissance partout dans le monde après avoir été longtemps presque exclusivement menés aux États-Unis et en Australie. L'étude<sup>68</sup> du *Grantham Research Institute on climate change and the Environment* parue en 2022 offre une actualisation très fouillée sur les chiffres globaux, les profils des requérants et défenseurs et les multiples types de litiges.

Des tendances se dessinent autour des demandes de responsabilité individuelle des différents acteurs impliqués dans l'industrie des combustibles fossiles par des actions désormais pénales et des recours liés aux devoirs des administrateurs<sup>69</sup> et

---

<sup>66</sup> F. Savonitto, « Le Conseil constitutionnel et le contentieux climatique », *AJDA*, 2022, p. 152 et suivantes.

<sup>67</sup> PNUE and Sabin Center for Climate Change Law, *The Status of climate change litigation, A global review*, May 2017, 39 p.

<sup>68</sup> J. Setzer and C. Higham, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2022 Snapshot*, London, Grantham Research Institute, CCCEP, LSEPS.

<sup>69</sup> Voir en ce sens le recours de ClientEarth qui a déposé une requête devant la Haute Cour d'Angleterre en février 2023 contre les membres de la direction du conseil d'administration de



dirigeants d'anticiper les risques climatiques. Ainsi, tant le cadrage gouvernemental, les plans d'action des *carbon majors* que les orientations financières des banques sont visés dans ces procès qualifiés de « systémiques » en raison des injonctions à agir qui sont formulées devant les prétoires, laissant au juge une place clef dans une gouvernance climatique polycentrée. Par ailleurs, de plus en plus centrés sur les droits humains et initiés par des peuples autochtones<sup>70</sup> ou des communautés locales<sup>71</sup> qui subissent particulièrement les « conflits de transition », les procès climatiques récents semblent encore évoluer. En ce sens, un rapport du *Sabin Center for Climate Change Law*<sup>72</sup>, paru en janvier 2023, présente la première systématisation de ces nouveaux procès de la « transition juste »<sup>73</sup> des secteurs énergétiques en Amérique latine. Cette analyse offre une comparaison des raisonnements juridiques mobilisés dans vingt affaires dans quatre pays d'Amérique latine, toutes relatives à un sous-ensemble émergent du contentieux climatique. Des acteurs très diversifiés y mettent en cause la distribution inéquitable des bénéfices et des charges des politiques de décarbonation.

À côté de ces tendances ainsi cartographiées, signalons que la doctrine a été particulièrement prolifique. Des académiques ont également contribué à une meilleure connaissance des contentieux climatiques en proposant un imposant ouvrage *Climate Change Litigation: Global Perspectives*<sup>74</sup>, particulièrement documenté sur les procès climatiques, s'inscrivant dans la même approche comparative réalisée dans l'ouvrage *Les Grandes affaires climatiques*<sup>75</sup> paru en 2020 et celle des deux livres parus en anglais en 2020<sup>76</sup> et 2021<sup>77</sup>. Cette contribution de référence offre un large éventail d'analyses de jugements provenant à la fois du Sud et du Nord.

---

Shell pour le manque d'efforts de la société dans la poursuite des objectifs climatiques.

**70** Voir au Mexique, un jugement visant à résilier un contrat d'EDF à la suite d'un procès intenté par la communauté Unión Hidalgo contre le projet d'énergie éolienne en raison d'une consultation insuffisante.

**71** Voir l'action menée par les populations locales sur le projet d'énergie éolienne en Afrique subsaharienne sur le Lac Turkana, consultable en ligne : [https://media.business-humanrights.org/media/documents/2022\\_Renewable\\_Energy\\_Lessons\\_from\\_Kenya.pdf](https://media.business-humanrights.org/media/documents/2022_Renewable_Energy_Lessons_from_Kenya.pdf)

**72** M. A. Tigre & al., *Just Transition Litigation in Latin America: An initial categorization of climate litigation cases amid the energy transition*, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, January 2023.

**73** Les auteurs traduisent la « transition juste » comme un concept qui englobe trois dimensions, à savoir la garantie d'un environnement propre, d'emplois décents et d'un accès abordable aux biens et services essentiels à la jouissance des droits humains.

**74** I. Alogna, C. Bakker, J.-P. Gauci, *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Brill, 2021, 544 p.

**75** C. Cornil, *Les grandes affaires climatiques*, Confluence des droits [en ligne], DICE, 2020, 692 p.

**76** K. Wolfgang & M. Weller, *Climate change litigation, Liability and Damages from a Comparative Perspective*, ed. C.H. Beck, 2020, 500 p.

**77** F. Sindico & M. Mbengue, *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Springer, 2021.

L'année 2022 a été marquée par une nette focalisation des études académiques sur les obligations étatiques<sup>78</sup> en contexte d'urgence climatique, ainsi que sur les recours climatiques stratégiques liés aux droits de l'Homme, commentant largement les contentieux emblématiques « post Urgenda ». Tant la pertinence que la performativité des droits de l'Homme dans le contexte d'urgence climatique ont été questionnées par la doctrine anglo-saxonne<sup>79</sup> et française<sup>80</sup>. On retiendra surtout l'ouvrage *Litigating the Climate Emergency How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action*<sup>81</sup> de l'universitaire César Rodríguez-Garavito. Son livre dévoile une analyse systématique particulièrement éclairante des procès climatiques. Tant par son approche théorique que par les données empiriques qu'il met en perspective, il retrace les innovations juridiques des dynamiques contentieuses y compris dans une approche socio juridique.

On retiendra en France la soutenance de la première thèse sur les procès climatiques de la docteure Laura Canali. Ce travail particulièrement fouillé de plus de 700 pages du procès civil et administratif français relatif au changement climatique est d'une grande richesse. Son étude de la juridictionnalisation progressive du droit climatique lui permet d'apprécier « la capacité du procès à faire face » notamment à des questions juridiques inédites et la conduit à l'analyse de la mise à l'épreuve des règles de droit formel et du droit substantiel<sup>82</sup>.

## B. L'INTENSIFICATION DES PROCÈS MENÉS CONTRE LES ÉTATS

### 1. Les Cours suprêmes et l'urgence climatique

La Cour suprême des États-Unis a rendu le 30 juin 2022 l'arrêt *West Virginia c. Environmental Protection Agency*<sup>83</sup> (EPA) en apportant une pierre de plus à l'édifice juridictionnel climatique amorcé par elle en 2007 dans l'affaire *Massachusetts*. Ce nouvel acte n'est toutefois pas une bonne nouvelle pour la lutte climatique<sup>84</sup>. En effet, l'origine du procès consistait à discuter les mesures prises par l'administration Obama pour lutter contre le changement climatique dans le cadre du *Clean Power*

<sup>78</sup> P. de Vilchez Moragues, *Climate in Court. Defining State Obligations on Global Warming Through Domestic Climate Litigation*, Edward Elgar Publishing, 2022, 352 p.

<sup>79</sup> A. Savaresi & J. Setzer, « Rights-base litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers », *Journal of Human Rights and the Environment*, 2022 13(1), p. 7-34.

<sup>80</sup> C. Cournil, « De la mobilisation à la réception des droits de l'Homme dans le contentieux climatique en Europe : hybridation, construction et mutation des droits », *JEDH*, n° 1, 2022, p. 64-87. Voir *RIDC*, 1-2022, p. 71-176.

<sup>81</sup> C. Rodríguez-Garavito, *Litigating the Climate Emergency How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action*, Cambridge University Press, November 2022, 408 p.

<sup>82</sup> C. Canali, *Le procès et le changement climatique. Étude de la réalisation juridictionnelle du droit du changement climatique*, thèse, Aix Marseille Université, 2023, dact. 728 p.

<sup>83</sup> Cour suprême, 30 juin 2022, *West Virginia c. EPA*, n° 20-1530.

<sup>84</sup> M. Hautereau-Boutonnet, « *West Virginia v. EPA* : la lutte contre le changement climatique à l'épreuve du conservatisme de la Cour suprême américaine », *Le club des juristes*, 8 juillet 2022.





*Plan*. À défaut d'avoir pu réussir à adopter une grande loi « climat » dans le pays, Obama avait chargé l'EPA d'édicter ce plan alors très discuté car lourd de conséquences sur les centrales électriques à charbon (principal secteur d'émission de GES) et à gaz naturel. En privant l'EPA d'un moyen efficace de lutte climatique et de transition, la Cour suprême a décidé que l'Agence fédérale ne pouvait fixer, sur le fondement de la section 111 (d) du *Clean Air Act*, des plafonds d'émissions fondés sur l'approche de transfert de génération pour les centrales électriques existantes. Décision à forte retombée politique dans une Amérique qui retrouve actuellement le chemin des réformes climatiques avec l'administration Biden (*Inflation Reduction Act*). En ce sens, dans son opinion dissidente, le juge Kagan estime que la Cour « se fait décideur de la politique climatique »<sup>85</sup> en amputant l'EPA d'un rôle clef dans l'effort de réduction des GES.

Le même jour que cette décision américaine, au Brésil la Cour suprême a rendu son jugement sur l'affaire « Fonds pour le climat » (*PSB et al. c. Brésil*)<sup>86</sup> et le fait entrer incontestablement dans la catégorie des procès emblématiques dans ce pays qui connaît déjà trente-trois procès climatiques. C'est un recours déclenché à la suite de la non-alimentation du Fonds pour le climat – instrument financier essentiel de lutte climatique – par le gouvernement Bolsonaro qui est à l'origine de ce contentieux. Les requérants – quatre partis politiques – avaient déposé en 2020 une action en « omission d'inconstitutionnalité » face à cette gouvernance défailante du principal instrument financier du Plan national sur le climat en demandant que soit reconnue une injonction obligeant le gouvernement à alimenter le Fonds. Ce dernier s'était défendu en invoquant l'ingérence dans son pouvoir exécutif et la violation de la doctrine de la séparation des pouvoirs pour balayer toutes les demandes d'inconstitutionnalité. La Cour tranche de façon inédite en faveur des requérants en estimant, d'une part, que le pouvoir exécutif a un devoir constitutionnel d'allouer le Fonds climat pour atténuer le changement climatique, sans que cela porte atteinte à la séparation des pouvoirs, et notamment sur le fondement du droit constitutionnel à un environnement sain. Elle va même jusqu'à préciser la fonction du pouvoir judiciaire qui, en l'espèce, doit agir pour éviter toute régression dans la protection de l'environnement et garantir tout recul<sup>87</sup>. D'autre part, en reconnaissant que la protection du climat a une valeur constitutionnelle<sup>88</sup>, la Cour a alors estimé que les traités internationaux de l'environnement constituaient un type particulier de traité relatif aux droits de l'Homme, qui jouissent d'un statut « supra légal »<sup>89</sup> dans la hiérarchie des normes.

<sup>85</sup> Voir la communication de M. Hautereau-Boutonnet, in *Session 5, Jugements des Cours suprêmes et autres recours climatiques en instance*, 30 novembre 2022, Cycle de séminaires Proclimax (en ligne).

<sup>86</sup> Cour supr. féd., 30 juin 2020, *Partido Socialista Brasileiro (P.S.B.), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e Rede Sustentabilidade v. União Federal*, n° ADPF 708.

<sup>87</sup> *Ibid.*, §18.

<sup>88</sup> *Ibid.*, §16.

<sup>89</sup> *Ibid.*, §17.

En Europe quelques jours plus tard, le 18 juillet 2022, c'est au tour de la Haute Cour<sup>90</sup> britannique d'enjoindre au gouvernement de revoir sa « stratégie Net Zero ». Ce document majeur de politique climatique, consistant à proposer un plan de réduction chiffré des GES et à décarboner tous les secteurs de l'économie, avait été adopté en octobre 2021. À l'origine de ce jugement, Les Amis de la Terre, ClientEarth, Good law project et la militante écologiste Joanna Wheatley avaient saisi la justice pour discuter de la conformité de cette stratégie avec les articles 13 et 14 de la loi sur le changement climatique (CCA) de 2008 qui a posé très tôt une obligation légale de définition précise des objectifs de réduction et de leur mise en œuvre. Les requérants reprochaient également de ne pas avoir pris en compte dans cette stratégie les impacts des canicules et des mesures pour le secteur des bâtiments en direction des groupes « protégés » ou vulnérables (personnes âgées, personnes handicapées, personnes de couleur, etc.), et ce, contrairement à ce qu'exige, pourtant, la loi sur l'égalité de 2010. La Cour leur a donné raison en enjoignant au gouvernement de mieux décrire comment ses politiques permettront d'atteindre les objectifs d'émissions de carbone conformément à l'article 14 de la loi du CCA, et ce, en adoptant un nouveau plan qui devra être approuvé par le ministre et présenté au Parlement pour examen. Après le gouvernement allemand contraint par la Cour constitutionnelle en 2021, c'est au tour du gouvernement britannique de revoir « sa copie » en présentant un plan plus crédible avant le 31 mars 2023, ayant par ailleurs renoncé à faire appel. En recourant à la science du climat et aux travaux du Comité d'experts sur le changement climatique (CCC), la Haute Cour rend une décision particulièrement éclairante en insistant sur l'exigence de transparence et de participation au processus décisionnel du public lors de la définition et de la mise en œuvre de la planification climatique.

## 2. La « condamnation » de l'État français : les défis de l'exécution des décisions de justice

L'année 2022 a été marquée en France par l'expiration des délais fixés par le juge administratif dans les deux contentieux emblématiques – *Commune de Grande-Synthe*<sup>91</sup> et *Affaire du Siècle*<sup>92</sup> – afin que l'État se conforme respectivement à la trajectoire climatique et compense le préjudice écologique.

Pour rappel, le Conseil d'État avait enjoint au gouvernement de prendre toutes mesures utiles avant le 31 mars 2022, pour infléchir la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec l'objectif français de 2030 de -40 %. Pourtant, début avril 2022, le Gouvernement annonçait

<sup>90</sup> Affaire « Net Zero Strategy », du 18 juillet 2022 au Royaume-Uni, Case No: CO/126/2022, CO/163/2022, CO/199/2022.

<sup>91</sup> CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301, *Lebon* p. 406 ; CE, 1<sup>er</sup> juillet 2021, n° 427301, *Commune de Grande-Synthe*, *Lebon*, p. 201, concl. S. Hoyneck.

<sup>92</sup> TA Paris, 3 février 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, *Association Oxfam France et a.*, et TA Paris, 14 octobre 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, *Association Oxfam France et a.*



qu'il ne répondrait pas à l'injonction du juge. Une requête aux fins d'exécution<sup>93</sup> a alors été initiée auprès du Conseil d'État à l'issue des neuf mois. Une procédure administrative a débuté et le Gouvernement a alors rendu publique une synthèse<sup>94</sup> accompagnée d'un communiqué de presse<sup>95</sup> listant l'ensemble des mesures sectorielles mises en place pour tenter d'établir le respect de la trajectoire française. Cette communication politique n'a pas empêché le Conseil d'État, le 4 octobre 2022, d'ouvrir la phase juridictionnelle de l'instruction. Non satisfaites par les observations étatiques fournies et dubitatives sur l'effectivité des mesures annoncées et adoptées depuis l'arrêt du Conseil d'État, la commune requérante et les associations intervenantes ont alimenté ces deux phases administrative et juridictionnelle de plusieurs mémoires afin de documenter une nouvelle fois les insuffisances du cadre normatif. C'est ainsi qu'une étape clef a été entamée entre les parties, avec des échanges d'écritures contradictoires portées sur de la « science de l'ingénieur » et des analyses interprétatives découlant des rapports d'évaluation de politiques climatiques. Dans cette nouvelle bataille d'expertises, on signalera par exemple que l'État s'appuie sur un exercice de simulation par projection des effets de différentes mesures sélectionnées et sur son étude de 2021<sup>96</sup> réalisée par le cabinet américain *Boston Consulting Group* (BCG) évaluant sur le temps long la plus-value de la loi « Climat et Résilience » au regard de l'objectif climatique à tenir. En réponse, la commune de Grande-Synthe rappelle que cette étude BCG précisait surtout que le niveau de -38 % d'émissions ne pourra être atteint en 2030 qu'à la condition que « l'ensemble des mesures [soit] parfaitement exécuté sans aucune exception ». Ce qui n'est pas encore le cas s'agissant tant de l'adoption que de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi « Climat et Résilience » ainsi que de tous ses décrets d'application<sup>97</sup>. Quant aux quatre associations intervenantes, elles ont notamment présenté un mémoire synthétisant les résultats d'un rapport<sup>98</sup> réalisé à leur demande par Carbone 4, entreprise d'experts du climat fondée par Jean-Marc Jancovici et Alain Grandjean. Les conclusions de cette étude tentaient de convaincre le juge en démontrant que, sur les onze paramètres structurants des secteurs les plus émetteurs de GES en France (transport de personnes, logement, agriculture, etc.), seulement trois semblent conformes à la trajectoire. Les associations ont porté à l'appréciation du juge également une autre figure d'expertise, le Haut Conseil pour le Climat (HCC), qui avec son avis de juin 2022 a confirmé les insuffisances des mesures d'atténuation. Ce dernier estimait en effet qu'il y a « des risques majeurs de ne pas atteindre les objectifs fixés par la France » pour la réduction des GES et précise même que « seules 6 des 25 orientations de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) bénéficient de mesures au niveau requis pour l'atteinte des budgets carbone »<sup>99</sup>. Une partie de l'argumentaire de la commune et des associations

<sup>93</sup> Article R. 931-2 CJA.

<sup>94</sup> Voir le résumé de la Réponse du Gouvernement au Conseil d'État dans le cadre de la procédure engagée en 2019 par la commune de Grande-Synthe.

<sup>95</sup> Communiqué de presse de mai 2022.

<sup>96</sup> Évaluation d'impact des mesures prises depuis 2017 sur la réduction des GES en France à horizon 2030.

<sup>97</sup> Cf. *supra*, point I. C.

<sup>98</sup> A. Joly et C. Dugast, *Depuis sa condamnation, l'État français s'est-il donné les moyens de son ambition climat ? Mise à jour de l'étude de février 2021*, mai 2022, 72 p. (p. 4).

<sup>99</sup> Voir communiqué de presse du HCC, Rapport annuel « Dépasser les constats – mettre en

portait de surcroît sur la nécessité pour le Gouvernement français d'anticiper dès maintenant l'effort conséquent à fournir dans le futur proche, au regard de l'objectif européen de réduction de 55 % des émissions du continent pour 2030 qui oblige la France – selon le dernier rapport du HCC – à un « doublement du rythme annuel de réduction des émissions »<sup>100</sup>. Le mémoire déposé par les associations de l'Affaire du Siècle en janvier 2023 souhaitait démontrer que les mesures prises jusqu'à ce jour ne permettent toujours pas de tenir la trajectoire, en discutant les données contradictoires fournies par le Gouvernement et les estimations qui semblent être proposées sans méthodologie claire. Aussi, ce duel d'expertises a poussé le Conseil d'État à organiser une séance orale d'instruction inédite dans les conditions prévues par l'article R. 625-1 du Code de justice administrative. Les enjeux probatoires étaient de taille : 1) mettre à jour l'état d'avancement de la mise en œuvre effective de la loi « Climat et Résilience » et des mesures prises pour son application par rapport aux conclusions de l'étude commandée par le Gouvernement, 2) expliciter les modalités d'évaluation des mesures gouvernementales afin de répondre à l'injonction et 3) démontrer, le cas échéant, l'incidence des mesures d'urgence<sup>101</sup> prises dans le contexte de la guerre en Ukraine et de la crise de l'approvisionnement en énergie de l'UE. Rappelons, enfin, que la commune de Grande-Synthe a suivi la démarche engagée par les associations, qui avait pourtant été refusée par le Tribunal administratif de Paris en octobre 2021 dans le contentieux de l'Affaire du Siècle, en initiant devant le Conseil d'État une demande d'astreinte (50 millions d'euros par semestre). Ces échanges contradictoires particulièrement techniques n'ont pas convaincu le rapporteur public qui, en avril dernier, n'a pas jugé viables et vérifiées les expertises produites par les parties, notamment sur le volet de l'évaluation prospective. En rendant sa décision le 10 mai, le Conseil d'État<sup>102</sup> suit ce même raisonnement en mentionnant une série d'incertitudes qui attestent de la difficulté du suivi à exécution de la décision de justice de ce dossier complexe. Il précise d'abord que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés pour les années 2020, 2021 et 2022, à travers les parts indicatives annuelles du deuxième budget carbone (2019-2023), ont été ou pourraient être atteints. Toutefois, ces résultats doivent être replacés dans le contexte conjoncturel (assouplissement des objectifs du deuxième budget carbone découlant du décret du 21 avril 2020 et pandémie de Covid-19) et dans la perspective du rehaussement des objectifs de réduction résultant du droit européen. Il précise alors que si le Gouvernement a adopté un ensemble de mesures conséquent – montrant ainsi son effort à respecter la décision de justice –, « l'évaluation prospective qu'il a produite repose sur des hypothèses de modélisation qui ne sont pas vérifiées à ce stade et ne permettent pas de considérer comme suffisamment fiables les résultats avancés »<sup>103</sup> et que « les conclusions de cette évaluation apparaissent en contradiction avec l'analyse par objectifs sectoriels de la stratégie nationale bas carbone menée par le Haut conseil pour le climat »<sup>104</sup>. Dès lors, il enjoint à la première Ministre

œuvre les solutions », juin 2022.

**100** HCC, *op. cit.*, p. 6.

**101** Bouclier tarifaire, report de la fermeture des dernières centrales à charbon, etc.

**102** CE 10 mai 2023, *Commune de Grande Synthe et autres*, n° 467982.

**103** *Ibid.*, §25.

**104** *Ibid.*, §25.



« de prendre toutes mesures supplémentaires utiles pour assurer la cohérence du rythme de diminution des émissions de gaz à effet de serre avec la trajectoire de réduction de ces émissions retenue par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 »<sup>105</sup>, et ce, dans un nouveau calendrier fixé par le juge. Ainsi, pour le 30 juin 2024 avec une échéance à mi-parcours au 31 décembre 2023, l'État devra de nouveau fournir tous les éléments pertinents relatifs aux mesures supplémentaires adoptées et à l'évaluation de leurs incidences sur ces objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Si on peut se réjouir que l'inaction climatique de l'État soit encore actée par le juge puisqu'aucune baisse structurelle nette des émissions dans une dynamique prospective n'a été constatée, ce nouveau calendrier de surveillance de l'action gouvernementale ne tire qu'imparfaitement les conséquences de l'urgence climatique en ne contraignant pas le Gouvernement à agir plus vite par le recours à l'astreinte financière. Le Conseil d'État ne donnant pas suite à la demande d'astreinte de la commune.

Dans le contentieux de l'*Affaire du Siècle*, la date butoir a été fixée au 31 décembre 2022 par le Tribunal administratif de Paris afin que l'État compense le dépassement du plafond des émissions de GES du premier budget carbone (2015-2018), soit 15 Mt CO<sub>2</sub>e. Fin décembre, les organisations requérantes ont demandé au Gouvernement des précisions sur cette éventuelle compensation en exigeant que celui-ci détaille l'ensemble des mesures mises en œuvre accompagnées d'une évaluation de la compensation effective du préjudice écologique. Exercice dont on sait qu'il s'avère méthodologiquement difficile à réaliser. Sur la base de la dernière édition de l'inventaire national d'émissions de GES (juin 2022), le CITEPA précise que les émissions de GES de 2015 à 2018 s'élèvent en moyenne à 455,8 Mt CO<sub>2</sub>e/an – contre 440 Mt CO<sub>2</sub>e/an dans le budget carbone de la SNBC-1, soit, compte tenu des dernières données ajustées, un dépassement de 15,8 Mt CO<sub>2</sub>e (3,6 %). L'année 2023 débute avec la poursuite des écritures dans un nouveau contentieux du suivi de l'exécution visant à expliciter cette compensation pour se conformer à la décision du Tribunal administratif de Paris de 2021. De surcroît, les associations annoncent renouveler leur demande d'astreinte déposée en septembre 2021. Elles avaient en effet proposé une astreinte de 78 millions d'euros par semestre de retard tout en se laissant le temps de revenir à la fois sur le montant et la méthode de calcul qui est loin d'être évidente. Si le Tribunal administratif de Paris ordonne cette astreinte, reste en suspens la question des récipiendaires de sa liquidation ; même si le contentieux de la pollution de l'air a ouvert la voie en la matière. En ce sens, les associations ont déjà proposé que cette astreinte soit versée à des entités publiques engagées dans la transition climatique comme le HCC, l'Agence de la transition (ADEME), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFIT) et l'Office français de la biodiversité (OFB).

<sup>105</sup> *Ibid.*, §26.

## C. LA DIVERSIFICATION DES ACTIONS CLIMATIQUES CONTRE LES ENTREPRISES

### 1. Les nouvelles demandes de responsabilisation des « acteurs privés systémiques »

En se diversifiant dans le monde, les stratégies contentieuses s'affinent dans leurs demandes de responsabilisation judiciaire des acteurs économiques face au déficit de gouvernance et faute de voir émerger des régulations étatiques coercitives pour tendre vers l'objectif « 1.5 ». Dirigées contre des sociétés pétrolières ou productrices d'énergie, des investisseurs ou encore des banques, ces nouvelles actions questionnent tant leurs responsabilités dans la crise climatique que la sincérité de leurs engagements dans la voie de la transition. Au cours de l'année 2021, alors que seize des trente-huit poursuites contre des sociétés dans le monde ont été déposées contre des entreprises « fossiles », plus de la moitié ont été menées contre des défenseurs d'autres secteurs, l'alimentation et l'agriculture, les transports, les plastiques et la finance<sup>106</sup>. On retiendra le recours *Kang et al. c. Ksure et Kexim*, initié en 2022 par un ressortissant coréen et trois ressortissants australiens d'une communauté autochtone, contre des institutions financières publiques coréennes (agences de crédit à l'exportation) qui prévoient de fournir un soutien financier au projet de développement d'une réserve de combustible fossile au large des côtes australiennes. Ce projet causerait des dommages environnementaux (15 Mt d'émissions de CO<sub>2</sub> par an, des dommages à l'écosystème marin). Ils ont également estimé que le projet présentait un risque financier important puisque la poursuite du développement de nouveaux puits de combustible fossile est incompatible avec les objectifs climatiques de l'Accord de Paris. Ils mobilisent dans leurs requêtes les droits environnementaux constitutionnalisés (article 35 de la Constitution coréenne) ainsi que les droits de propriété des autochtones et l'article 100 de la loi sur les finances nationales qui permet aux citoyens d'exiger des mesures « correctives » contre les dépenses illégales de fonds publics. Par ailleurs, en octobre dernier, quatre indonésiens<sup>107</sup> originaires de l'île de Pari menacée de disparition d'ici 2050 ont engagé un recours à l'encontre d'Holcim, leader mondial suisse de l'industrie du ciment et parmi les cinquante entreprises qui émettent le plus de GES. Se présentant comme des victimes de l'élévation du niveau de la mer sur l'île qui a déjà endommagé leurs habitations, ces habitants demandent à la multinationale une réparation *proportionnelle* à leurs dommages, un alignement de leur réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de 43 % par rapport à 2019 et une contribution aux mesures d'adaptation nécessaires. La quête de « réparation extraterritoriale » de ces requérants soulève ici des questionnements inédits au juge national qu'il convient de suivre de près.

### 2. L'activisme des associations françaises au prétoire, pari gagnant ?

En France, deux axes de responsabilisation des acteurs économiques émergent en proposant au juge judiciaire de préciser les contours de la « vigilance climatique »

<sup>106</sup> Grantham Research Institute, *Global trends in climate change litigation*, 30 juin 2022.

<sup>107</sup> Voir : <https://callforclimatejustice.org/fr/appeal/>



et de sanctionner la communication portant sur la décarbonation de cette même multinationale. D'une part, dans la lignée de la poursuite de TotalÉnergies sur son plan de vigilance, Notre Affaire à Tous, Les Amis de la Terre France et Oxfam ont assigné la banque française BNP Paribas devant le Tribunal judiciaire de Paris. Cette dernière serait, selon elles, le premier financeur européen et cinquième mondial du développement des énergies fossiles, avec 55 milliards de dollars de financements accordés entre 2016 et 2021. Les requérantes discutent le plan de vigilance et ses obligations de limiter les risques climatiques résultant de ses activités d'investisseur<sup>108</sup>. D'autre part, inaugurant le premier *climate-washing litigation*<sup>109</sup> en France, un nouveau litige<sup>110</sup> portant sur les allégations relatives à l'ambition de neutralité carbone d'ici 2050 du groupe TotalÉnergies a été initié par les associations Greenpeace, Les Amis de la Terre, Notre Affaire à Tous. Elles ont, en effet, assigné le groupe en vue de faire cesser des pratiques commerciales trompeuses définies au sens des articles L. 121-1 et suivants du Code de la consommation, issus de la transposition de la directive sur les pratiques commerciales déloyales du 11 mai 2005<sup>111</sup> ; pratiques désormais précisées en matière environnementale par la loi « Climat et Résilience ». Reste à voir si le juge judiciaire se placera dans la même dynamique que celle adoptée par le juge administratif. La première décision rendue par le juge des référés<sup>112</sup>, à propos du projet pétrolier de TotalÉnergies « EACOP », n'offre pas – à ce stade – une interprétation ouverte du devoir de vigilance, des contours du standard « d'une entreprise normalement vigilante » ou encore du potentiel des standards internationaux mobilisés (principes directeurs de l'OCDE, Principes Directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme, etc.). En dehors du procès « Shell » de 2021, très favorable aux ONG et toujours en instance pour l'appel, le droit comparé récent n'offre pas cette année de perspectives ambitieuses sur l'interprétation d'un standard de comportement découlant de l'Accord de Paris en direction des investisseurs<sup>113</sup>.

<sup>108</sup> Voir le détail de l'assignation et mise en demeure : <https://affaire-bnp.fr/?naat>

<sup>109</sup> CSSN, Report, *Climate-Washing Litigation Legal Liability for Misleading Climate Communications*, 2021.

<sup>110</sup> Assign. TJ de Paris, 2 mars 2022.

<sup>111</sup> Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005.

<sup>112</sup> TJ Paris, 28 février 2023, n° 22/53942 ; TJ Paris, 28 février 2023, n° 22/53943

<sup>113</sup> Cour d'appel de Londres, 13 janvier 2023, *Amis de la terre c. UKEF*, CA-2022-000759.