

Ordonnance du Tribunal de l'Union Européenne, 8 mai 2019

Armando Ferrão Carvalho et autres v. Parlement Européen et Conseil de l'Union

“The People's Climate Case”

Résumé:

Pas moins de 10 familles européennes du Portugal, de France, d'Allemagne, d'Italie et de Roumanie, ainsi que des familles du Kenya et des Fidji, accompagnées par l'association de jeunesse Saminuorra de Suède, ont assigné le Parlement et le Conseil européen en mai 2018 devant la Cour de Justice de l'Union Européenne afin de voir reconnaître la responsabilité de l'Union pour son incapacité à protéger ses citoyens en ayant autorisé un niveau trop élevé d'émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2030. Si le tribunal reconnaît dans son ordonnance du 8 mai 2019 les impacts du changement climatique comme menaçant les droits humains des plaignants, il déclare pourtant l'irrecevabilité de la requête en ce que les familles et les jeunes affectés par le changement climatique n'avaient pas le droit de recourir aux tribunaux pour contester les objectifs climatiques européens.

Fiche

Les requérants ayant attaqué l'Union opèrent tous dans les secteurs de l'agriculture ou du tourisme. Ils sont au total 36 particuliers appartenant à des familles de divers pays de l'Union européenne (l'Allemagne, la France, l'Italie, le Portugal et la Roumanie) et du reste du monde (Kenya, Fidji) ainsi qu'une association de droit suédois, qui représente les jeunes autochtones Samis, à subir, directement ou indirectement, les conséquences du changement climatique. A titre d'exemple, on peut citer parmi les requérants des parents habitant les petites îles au large des côtes allemandes de la mer du Nord dont les opportunités de santé, de propriété et d'occupation (comme le tourisme) sont affectées par l'élévation du niveau de la mer ; des enfants et leurs parents vivant dans les Carpates roumaines dont les moyens de subsistance et l'occupation traditionnelle (comme l'agriculture et l'élevage) sont menacés par des températures plus élevées et le manque d'eau ; un lavandiculteur français qui a perdu 44% des ses récoltes en Provence en 6 ans à cause des impacts du changement climatique ; une famille portugaise dont l'occupation (dans la plantation et la gestion des forêts) est affectée par la hausse des températures, la multiplication et l'intensification des feux de forêts ou encore le peuple autochtone des Saminourras, dont l'occupation traditionnelle et l'élevage de rennes est en risque du fait de la fonte des neiges.

Parallèlement, l'Union a ratifié depuis 2002 le protocole de Kyoto et depuis 2016 les accords de Paris, qui prévoient de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C- 2°C au-dessus des niveaux préindustriels d'ici la fin du siècle. Dans le cadre de ces engagements internationaux, et des contributions déterminées au niveau national (CDN) mises en place par les accords de Paris, l'Union et ses Etats Membres se sont engagés à réduire les émissions de GES d'au moins 40% d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990. Le respect des CDN est acté par l'Union par la mise en place de tout un « paquet législatif » visant la réduction des émissions de GES à l'horizon 2030 : la directive 2018/410 (qui modifie et renforce une directive antérieure de 2003 établissant le système d'échange de quotas d'émission de GES pour la période 2021-2030) le règlement 2018/841 (qui fixe un engagement contraignant pour chaque Etat membre afin de garantir que les émissions comptabilisées dues à l'utilisation des terres soient entièrement compensées par une absorption équivalente) et le règlement 2018/842, qui établit en son article 1^{er} « des obligations [pour les Etats membres] relatives à leurs contributions minimales pour la période 2021-2030 en vue d'atteindre l'objectif de l'Union de réduire, d'ici à 2030, ses émissions de gaz à effet de serre de 30 % par rapport au niveau de 2005 [...] et contribuer à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris ».

Le 23 mai 2018, les requérants ont introduit un recours en annulation de certains articles de ce paquet législatif et en indemnité contre le niveau trop élevé d'émissions de GES fixé par l'Union à l'horizon 2030. Le 16 octobre 2018, le Conseil de l'Union et le Parlement européen ont soulevé une exception d'irrecevabilité de la demande. Le traitement des demandes d'intervention introduites par plusieurs ONG au soutien des requérants a donc été suspendu conformément à l'article 144, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, ce dernier étant appelé à se prononcer dans un premier temps uniquement sur la recevabilité du recours. Le 10 décembre 2018, les requérants ont présentés leurs observations sur l'exception d'irrecevabilité. Le 15 mai 2019, le tribunal a rendu public son ordonnance datée du 8 mai constatant l'irrecevabilité de la requête.

Les requérants demandent, d'une part, dans le cadre d'un recours en annulation fondé sur l'article 263 TFUE, l'annulation partielle du paquet législatif mentionné. D'autre part, dans le cadre de la responsabilité non contractuelle au titre des articles 268 et 340 TFUE, une injonction faisant obligation aux co-législateurs d'adopter des mesures « imposant d'ici à 2030 une réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre comprise, à tout le moins, entre 50 % à 60 % par rapport à leur niveau de 1990, ou toute réduction plus importante que le Tribunal jugera appropriée ».

S'agissant du recours en annulation, les requérants estiment que le niveau d'ambition de l'Union en ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre n'est pas suffisamment élevé et viole des règles de droit contraignantes de rang supérieur. Selon eux, les capacités techniques et économiques de l'Union permettent une réduction de ces émissions située entre 50 % et 60 %, raison pour laquelle le paquet législatif doit être annulé en ce qu'il permettra un niveau d'émissions en 2030 supérieur à 40 % ou 50 % du niveau d'émissions de 1990.

S'agissant du recours indemnitaire, les requérants font valoir que la responsabilité non contractuelle de l'Union est engagée en ce que, en ne respectant pas des règles de droit de rang supérieur, l'Union leur a causé un dommage pour lequel ils demandent réparation en nature sous forme d'une injonction. Ce dommage serait actuel et futur et consisterait en une affectation de leurs conditions de vie, notamment en ce que le changement climatique, auquel contribuent directement les émissions de gaz à effet de serre, réduirait leurs activités et leurs moyens de subsistance et provoquerait des dommages physiques.

Concernant l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Parlement et le Conseil, les requérants demandent au tribunal de rejeter cette exception ou bien de réserver sa décision et d'ouvrir une phase orale de la procédure, en faisant valoir qu'ils sont directement affectés par le paquet législatif et également individuellement concernés, car l'insuffisance des émissions de GES fixé par ces textes viole leurs droits fondamentaux consacrés dans la charte de l'Union (droit à la vie, droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée, liberté d'entreprise, droit de propriété).

Le Conseil et le Parlement font avant tout valoir que les requérants n'ont pas qualité à agir au sens de l'article 263 TFUE. Les actes attaqués présentent un caractère général et ne produisent pas d'effets directs, tant sur la situation de fait des requérants que sur leur situation individuelle. Ainsi, chacun des actes attaqués laisserait aux États membres une marge de manœuvre qui leur permet de prendre par exemple des mesures allant au-delà des seuils fixés pour satisfaire aux principales obligations prévues, de sorte qu'il existe au moins un certain pouvoir discrétionnaire, qui, en tout état de cause, empêche les requérants d'être directement concernés. Enfin, le Parlement estime que le recours est irrecevable dès lors que les requérants cherchent à faire annuler des dispositions qui ne sont pas détachables des autres éléments du paquet législatif, et que la demande d'injonction ne peut être accueillie car elle est intrinsèquement liée au recours en annulation, lui-même irrecevable.

La question qui est donc soulevée en l'espèce ne concerne que la recevabilité de la double requête déposée par les requérants. Cette action, première de ce genre, invite donc à s'interroger sur les possibilités d'action de citoyens européens à l'encontre de directives et de stratégies climatiques mise en place par les législateurs européens, et de la possibilité de demander une injonction comme indemnisation, dès lors que les décisions prises par les institutions européennes ne respectent pas les engagements internationaux de l'Union et porte atteinte aux intérêts privés des requérants.

Sur la recevabilité du recours en annulation, le Tribunal commence par constater que le paquet législatif n'identifie pas les requérants comme étant destinataires. Les trois actes attaqués constituent des actes législatifs, et non des actes réglementaires et le fait que les effets du changement climatique puissent, à l'égard d'une personne, être différents de ce qu'ils sont à l'égard d'une autre, n'implique pas qu'il existe une qualité à agir à l'encontre d'une mesure d'application générale. Ce faisant, et même si le tribunal reconnaît ici les effets du changement

climatique sur les individus, sur leur activité et sur leur droits fondamentaux en découlant, il déclare l'action irrecevable en ce que les requérants n'ont pas qualité à agir sur le fondement de l'article 263 TFUE.

Sur la recevabilité du recours indemnitaire, le Tribunal souligne qu'il ressort clairement du recours dans son ensemble que l'action en réparation ne vise pas à indemniser un préjudice imputable à un acte illicite ou à une omission, mais à amender le paquet législatif, que les deux demandes des requérants visent à obtenir les mêmes résultats, que les requérants n'ont pas qualité à agir, et que donc le recours doit être rejeté dans son ensemble comme étant irrecevable.

Commentaire :

Les familles et l'association de jeunesse Saamis prévoient de faire appel de cette décision devant la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE), au plus tard le 15 juillet 2019, afin de demander à la Cour d'examiner l'affaire sur le fond et de vérifier la décision à la lumière des faits climatologiques et des conséquences pour les droits humains que les plaignants ont pu démontrer dans cette première requête.

Sources :

- [Liens vers l'affaire](#)
- [Sabin Center](#)
- [Dossier de presse NAAT](#)
- <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/>