

# Cour Suprême d'Irlande, Friends of the Irish Environment v. Ireland

31 juillet 2020, 205/19

## Résumé:

En 2017, l'association *Friends of the Irish Environment* (FIE) a déposé un recours contre le plan national d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre<sup>1</sup> (GES) du gouvernement irlandais au motif qu'il entrerait en violation de la loi sur l'action climatique de 2015 mais aussi de la Constitution irlandaise et de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), en particulier des droits à la vie, à l'intégrité physique et au respect de la vie privée et familiale. FIE demande à la Haute Cour<sup>2</sup> (tribunal de première instance) d'invalidier le plan d'action du gouvernement et d'enjoindre celui-ci à en adopter un nouveau. Leur requête est rejetée par un jugement du 19 septembre 2019.

L'association requérante a alors demandé à ce que l'affaire soit entendue directement par la Cour Suprême irlandaise. Le 31 juillet 2020, la Cour Suprême rend sa décision en faveur des requérants. Le plan d'atténuation du gouvernement est définitivement invalidé. Cela signifie que le gouvernement devra adopter un nouveau plan, plus précis et en accord avec la loi de 2015. En revanche la question d'une potentielle violation des droits de l'Homme n'a pas été abordée.

## Sources:

- Décision de la Cour Suprême d'Irlande du 31 juillet 2020 :  
[https://www.courts.ie/acc/alfresco/681b8633-3f57-41b5-9362-8cbc8e7d9215/2020\\_IESC\\_49.pdf/pdf#view=fitH](https://www.courts.ie/acc/alfresco/681b8633-3f57-41b5-9362-8cbc8e7d9215/2020_IESC_49.pdf/pdf#view=fitH)
- Jugement de la Haute Cour du 19 septembre 2019 :  
[https://www.climatecaseireland.ie/wp-content/uploads/2019/11/Climate-case-approved-FIE-v-Government-of-Ireland-2019-IEHC\\_747.pdf](https://www.climatecaseireland.ie/wp-content/uploads/2019/11/Climate-case-approved-FIE-v-Government-of-Ireland-2019-IEHC_747.pdf)
- Site officiel de Climate Case Ireland :  
<https://www.climatecaseireland.ie/climate-case/#documents>

## Faits:

Le 19 juillet 2017, le gouvernement irlandais a publié un plan national d'atténuation des émissions de GES, pris en application de la section 3 de la loi de 2015 sur l'Action Climatique et le Développement Bas Carbone<sup>3</sup>. D'après FIE (l'association requérante), le plan d'action se situerait en dehors des pouvoirs que la loi de 2015 confère au ministre ayant adopté le plan<sup>4</sup>, entrerait en violation de la CEDH et serait inconstitutionnel<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> National Mitigation Plan 2017

<sup>2</sup> High Court

<sup>3</sup> Climate Mitigation and Low Carbon Development Act 2015

<sup>4</sup> Haute Cour, 19 septembre 2019, IEHC 747, 12 « *ultra vires* the powers of the Minister under the Act »

<sup>5</sup> Le jugement de la Haute Cour s'inscrit dans un scénario de *judicial review*, ce qui correspond en droit irlandais à la situation dans laquelle il est demandé au juge d'examiner un acte administratif (c.-à-d. une décision prise par l'exécutif) au regard d'une loi. Dans la hiérarchie des normes, que ce soit en droit français ou en droit irlandais, la loi se trouve au-dessus de l'acte administratif. Ainsi, toutes les décisions administratives ne peuvent être prises que parce qu'elles ont été autorisées par une loi. Dans le cadre d'une *judicial review*, le juge irlandais va donc examiner l'acte administratif au regard de la loi en fonction de laquelle il a été pris. Si l'exécutif (en l'occurrence, le ministre) a agi en dehors du cadre fixé par la loi en prenant cet acte, on dit que l'acte se situe en dehors de ses pouvoirs, qu'il est *ultra vires*.

Le 19 septembre 2019, la Haute Cour refuse d'invalider la décision du gouvernement (le défendeur) d'adopter le plan, en considérant que la marge de discrétion qui est donnée par la loi de 2015 à l'exécutif pour l'élaboration du plan d'atténuation et le fait que ce dernier soit un « document évolutif »<sup>6</sup> qui sera amené à changer au fil du temps ne permettent pas de considérer qu'il est insuffisamment précis au regard de cette loi. La décision par le défendeur d'approuver ce plan n'était donc pas déraisonnable<sup>7</sup>.

L'association requérante se tourne vers la Cour Suprême pour lui demander d'invalider le plan et de reconnaître une violation des droits conférés par la Constitution Irlandaise et la CEDH à la population.

### **Procédure :**

L'association requérante a déposé un recours contre l'adoption du plan en 2017. L'audience a eu lieu devant la Haute Cour le 22 janvier 2019. Le jugement rejetant les prétentions de L'association requérante a été rendu huit mois plus tard, le 19 septembre 2019. L'association requérante fait appel de la décision et demande à ce que l'affaire soit entendue directement par la Cour Suprême. Les audiences ont lieu les 22 et 23 juin 2020 et la décision finale est rendue le 31 juillet 2020.

### **Moyens :**

L'association requérante s'appuie principalement sur le fait que le plan ne fait état d'aucune mesure adéquate d'atténuation des émissions de GES permettant d'atteindre l'Objectif National de Transition (ONT)<sup>8</sup> défini par la section 3 de la loi de 2015. Au contraire la trajectoire du plan mène à une augmentation des émissions de GES sur le temps qu'il définit. Elle ajoute que le plan ne respecte pas les conditions de transparence posées par la section 4 de la loi de 2015 puisqu'il ne donne aucune indication précise quant à la manière dont l'ONT serait atteint. L'acte serait donc *ultra vires* puisqu'il entre en violation de la loi de 2015.

De plus, l'association requérante considère qu'en adoptant un plan dont les mesures sont insuffisantes pour atténuer efficacement les émissions de GES du pays, l'État a failli à son obligation de protéger les personnes contre le changement climatique. L'acte entrerait par conséquent en violation de la Constitution irlandaise (droit implicite à un environnement compatible avec la dignité humaine ; droits explicites à la vie et à l'intégrité physique) et de la CEDH (droits à la vie et droit au respect de la vie privée et familiale).

Le défendeur a, comme en première instance, principalement soulevé des questions de procédure qui rendraient la décision d'adopter le plan non examinable par le juge. Les problèmes soulevés dans cette affaire seraient uniquement des questions de politique gouvernementale qui entrent dans le champ des pouvoirs discrétionnaires de l'exécutif et qui, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, ne peuvent pas être remises en question par le

---

<sup>6</sup> « *living document* »

<sup>7</sup> En droit irlandais, dans le cadre d'une *judicial review*, il n'existe qu'une liste limitée de raisons pour lesquelles le juge peut invalider un acte administratif. L'une des plus courantes est que l'acte serait « déraisonnable ». Il existe pour l'identifier un « test de raisonabilité »<sup>7</sup> très strict, rendant en pratique difficile de démontrer qu'une décision a été prise de manière déraisonnable.

<sup>8</sup> *National Transition Objective (NTO)*

juge<sup>9</sup>.

Le défendeur ajoute que, même si le plan était justiciable, il s'agit d'un document évolutif<sup>10</sup>, destiné à être mis à jour tous les cinq ans. L'association requérante ne peut donc pas prétendre que le plan n'est pas assez précis pour satisfaire aux exigences formelles de la loi de 2015.

Enfin, pour le défendeur, l'association requérante n'a pas droit d'agir pour dénoncer une violation des droits à la vie et à l'intégrité physique de la population au sens large<sup>11</sup>, puisque cette forme d'action n'existe pas en droit constitutionnel irlandais<sup>12</sup> ni en droit européen pour des personnes privées ne jouissant pas elles-mêmes de ces droits<sup>13</sup>.

### **Problème juridique :**

Le gouvernement irlandais a-t-il agi illégalement et en violation des droits de l'Homme en adoptant le plan d'atténuation ?

Avant de pouvoir y répondre, la Cour doit déterminer si l'adoption du plan d'atténuation est incompatible avec la loi de 2015 sur l'action climatique. Dans le cas où la décision d'adopter le plan aurait été « déraisonnable » et le plan serait *ultra vires*, ce qui entraînerait son annulation par la Cour Suprême, le gouvernement serait alors dans l'obligation d'en adopter un nouveau, en conformité avec la loi de 2015.

La question de la violation des droits ne pourra être abordée que si le plan est bien reconnu *ultra vires*. Et même dans ce cas, la Cour devra préalablement déterminer si l'association requérante a bien droit d'agir pour invoquer une violation des droits (point très contesté par le défendeur).

### **Solution :**

En ce qui concerne la compatibilité du plan d'atténuation avec la loi de 2015, la Cour Suprême a estimé qu'il ne s'agissait pas d'une question de pure politique gouvernementale, puisque le contenu de la section 4 de la loi, qui énumère ce qu'un plan d'atténuation des émissions de GES doit spécifier, donne une obligation légale pour l'élaboration du plan. Savoir si le défendeur a respecté cette obligation est donc une question de loi et non de politique gouvernementale, sur laquelle le juge peut se pencher.

La Cour Suprême a alors conclu que le plan ne respectait les exigences formelles posées par la section 4 de la loi de 2015. En effet, le plan ne donne pas assez de précisions pour permettre à un membre du public de savoir comment le Gouvernement a l'intention d'atteindre son ONT. Le plan présente un défaut de transparence par rapport aux exigences de la loi de 2015 qui a

---

<sup>9</sup> En première instance, la Haute Cour avait estimé que bien que le juge ait le droit et même le devoir d'interférer avec les activités du Gouvernement lorsque les droits constitutionnels des requérants sont menacés, déterminer si les mesures prises dans le cadre d'une politique gouvernementale sont adéquates n'est pas son rôle. <sup>10</sup> « *living document* »

<sup>10</sup> « *living document* »

<sup>11</sup> *Actio popularis*

<sup>12</sup> Cour Suprême d'Irlande, 2019, *Mohan v Ireland and the Attorney General*, IESC 18 : une décision ne peut être contestée en justice que par une personne dont les droits sont réellement affectés.

<sup>13</sup> La question du droit d'agir en justice de l'association requérante ne se pose que pour l'argument de la violation des droits conférés par la Constitution et la CEDH. Il a été reconnu dans le jugement de première instance que l'association requérante avait bien un droit d'agir pour contester la conformité de l'acte par rapport à la loi de 2015 (l'acte est-il *ultra vires* ?).

commandé son adoption, il est donc *ultra vires* et la Cour Suprême décide de l'invalidier.

Puisque le plan est *ultra vires* et va être invalidé, la Cour décide se pencher également sur la question des droits qui pourraient avoir été violés par son adoption. En ce qui concerne les droits à la vie, à l'intégrité physique et au respect de la vie privée et familiale protégés par la Constitution irlandaise et la CEDH, la Cour estime que l'association requérante n'avait pas droit d'agir pour invoquer leur violation au nom de la population en général, puisqu'elle est une entité ne jouissant pas elle-même de ces droits et que l'*actio populari* est une forme d'action qui n'existe pas en droit irlandais.

### Commentaires :

La décision de la Cour Suprême irlandaise dans l'affaire *FIE* est historique. C'est la deuxième décision de dernière instance après celle intervenue aux Pays-Bas dans l'affaire *Urgenda*, à remettre en cause la ligne d'action climatique d'un gouvernement. Cela représente incontestablement une grande victoire pour la justice climatique.

Il est cependant intéressant de remarquer que l'invalidation du plan d'action de réduction des GES du gouvernement ne s'est pas faite sur la base d'une violation des droits de l'Homme, mais sur celle d'un manque de transparence lié à un trop faible niveau de détails sur la façon dont l'objectif de réduction serait atteint. En effet, la Cour, en utilisant le standard de la « personne raisonnable »<sup>14</sup>, a estimé que le niveau de détail apporté dans le plan par le Gouvernement ne permettait pas à « une personne raisonnable et intéressée de juger de si le plan en question est réaliste ni de savoir si elle approuve les choix de politiques mises en place pour atteindre l'Objectif National de Transition spécifié par le plan »<sup>15</sup>. Cette invalidation d'un acte administratif pour défaut de transparence renforce l'aspect démocratique de la lutte pour la justice climatique. En revanche, la question d'une potentielle violation des droits de l'Homme ne s'est même pas posée.

*FIE* s'est heurté à un problème de procédure : la Cour Suprême considère que l'association, en tant qu'entité ne jouissant pas elle-même des droits à la vie, à l'intégrité physique et au respect de la vie privée et familiale, ne pouvait invoquer la violation de ces mêmes droits au nom de la population au sens large. En revanche, bien que cela n'était pas nécessaire pour l'issue de la décision, il est intéressant de noter que la Cour Suprême a exprimé une opinion quant à l'existence d'un droit implicite à un environnement sain qui découlerait du texte de la Constitution irlandaise. *FIE* avait invoqué une violation de ce droit en se basant sur une précédente décision de la Haute Cour, qui avait déduit de la Constitution un droit « à un environnement compatible avec la dignité humaine »<sup>16</sup>. Pour la Cour Suprême, la nature particulièrement vague de ce droit tel qu'il a été reconnu par la Haute Cour le rend difficile à interpréter : Soit le droit à un environnement sain ne s'étend pas au-delà des garanties des droits à la vie et à l'intégrité physique, qui sont déjà explicitement reconnus par la Constitution et dans ce cas il est inutile ; soit il offre de plus larges garanties mais, en ce cas, il convient de les préciser. En l'état actuel, la Cour Suprême conclut qu'elle ne peut considérer qu'un droit à un environnement sain dérive de la Constitution irlandaise.

---

<sup>14</sup> « *reasonable person* », équivalent en droit de Common Law du standard du « bon père de famille » ou *bonus pater familias*

<sup>15</sup> Cour Suprême Irlandaise, 31 juillet 2020, *Friends of the Irish Environment CLG v the Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, 205/19, 71

<sup>16</sup> Haute Cour, 21 novembre 2017, *Merriman v Fingal County Council; Friends of the Irish Environment Clg v Fingal County Council*, IEHC 695

La décision *FIE* est finalement bien différente de celle intervenue dans le cadre de l'affaire *Urgenda*. La première ne rejoint pas la seconde dans une reconnaissance d'un devoir pour les États de protection de leurs citoyens face au changement climatique découlant des articles 2 (droit à la vie) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la CEDH. Sans pour autant complètement écarter la relation entre droits constitutionnels et protection environnementale, les juges de Dublin laissent cette question en suspens, attendant une affaire dont l'issue en dépendra. La grande force de cette décision est qu'elle confirme l'importance du droit des citoyens à comprendre et à pouvoir évaluer les politiques climatiques mises en place par les gouvernements.

**Fiche d'arrêt rédigée par Pauline Greiner, membre de Notre Affaire à Tous**