

L’Affaire du Siècle

Retour sur la décision du Tribunal administratif de Paris

Dans les années 2010, un mouvement pour la justice climatique se développe à travers le monde, porté par des initiatives individuelles ou collectives¹. Ce mouvement, pris sous son angle juridique, le contentieux climatique², vise à faire sanctionner par la justice, les comportements, des personnes publiques ou privées, qui favorisent la crise climatique ou aggravent ses conséquences.

Rapidement, des ONG françaises vont suivre ce mouvement et se regrouper pour déposer le premier recours en responsabilité pour carence fautive en matière climatique contre l'Etat français. En décembre 2018, les associations Notre Affaire à Tous, Oxfam France, Greenpeace France et la Fondation Nicolas Hulot saisissent le tribunal administratif de Paris.

Succinctement, les associations demandaient à la formation de jugement, d'enjoindre au gouvernement de faire cesser les manquements de l'Etat à ses obligations en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets, et de faire cesser le préjudice écologique.

Le tribunal était donc amené à se prononcer sur l'existence d'une obligation de lutte contre le changement climatique incombant à l'Etat, d'un dommage et d'un lien de causalité **(I)** avant de se prononcer sur la réparation du préjudice et sur les mesures d'injonctions **(II)**.

I- La recevabilité de la demande sur le préjudice écologique

Afin de se prononcer sur la demande d'injonction et de réparation du préjudice, la formation de jugement devait d'abord constater la réalité du préjudice (A) puis, déterminer si une obligation de lutte contre le changement climatique incombait à l'Etat et si un lien de causalité existait entre le préjudice et cette obligation (B).

A- La réalité du préjudice

Le juge affirme que l’Etat, au regard de son action insuffisante pour respecter la trajectoire qu’il s’est fixé pour atteindre ses objectifs de réduction de gaz à effet de serre, doit être considéré comme responsable d’un préjudice écologique. C’est historique car il s’agit d’une première reconnaissance du préjudice écologique devant le juge administratif et en matière de changement climatique.

Pour parvenir à cette réponse, le Tribunal devait se prononcer sur la recevabilité de la demande au regard des dispositions sur le préjudice écologique.

Conformément à l’article 1247 du code civil est susceptible de faire l’objet d’une réparation et, ainsi, permettre la mise en oeuvre de l’article 1246, le préjudice écologique “*qui atteint de manière non*

¹ Christel Cournil (dir.), Les grandes affaires climatiques, Confluence des droits, vol.10, 860p.

² Le programme des Nations Unies pour l’environnement, en collaboration avec le Sabin Center for Climate Change a publié, le 21 janvier 2021, un rapport sur l’état du contentieux climatique dans le monde, soulignant le fort développement de ce type de contentieux : https://fr.boell.org/sites/default/files/the_status_of_climate_change_litigation_-_a_global_review_-_un_environment_-_may_2017_-_fr.pdf

négligeable les éléments ou les fonctions des écosystèmes, ou les bénéfices collectifs que l'homme tire de l'environnement".

Il déduit de ces dispositions que les associations, qu'elles soient agréées ou non, dont les statuts prévoient la protection de la nature et la défense de l'environnement ont la qualité "*pour introduire devant le juge administratif un recours tendant à la réparation du préjudice écologique*"³.

Ensuite, afin d'établir la responsabilité de l'Etat, il s'agissait, pour les juges, de reconnaître l'existence d'un dommage, d'une obligation générale de lutte contre le changement climatique et d'un lien de causalité entre ce dommage et cette obligation.

D'abord, le Tribunal recherche l'existence, sur le territoire français, d'un préjudice écologique en matière climatique :

Il se fonde sur les travaux du GIEC et sur ceux de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique⁴, pour constater que l'augmentation globale des températures du globe est "*due principalement aux émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique*"⁵, que cette augmentation a déjà lieu et qu'elle aura des conséquences sur l'environnement et les activités humaines, et, qu'elle engendre "*des risques croissants d'insécurité alimentaire et de dégradation des ressources en eau, de la santé humaine et de la croissance économique*". Le préjudice est ainsi bien réel pour la population mondiale. Encore fallait-il qu'il le soit, particulièrement, pour la population française, afin de permettre la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat français.

Pour le tribunal, au regard du rapport de l'ONERC, **le territoire français n'est pas épargné** par l'augmentation des températures. Ainsi, il relève que le changement climatique soumet le territoire français à des risques auxquels est exposée "*de manière forte, 62 % de la population française*".

Au regard de ces éléments, la formation de jugement considère que "*le préjudice écologique invoqué par les associations requérantes doit être regardé comme établi*"⁶.

Une fois le préjudice établi sur le territoire français, la formation devait s'interroger sur l'existence d'une obligation de lutte contre le changement climatique incombant à l'Etat et sur l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice qu'il venait d'établir et cette obligation.

B- L'existence d'une obligation de lutte contre le changement climatique incombant à l'Etat et le lien de causalité avec le préjudice

Une fois le dommage constaté, il appartenait au Tribunal de rechercher si le comportement de l'Etat avait contribué à l'existence de ce dommage ou à son aggravation par la méconnaissance d'une obligation qui lui incombait. Il s'agissait de déterminer si cette obligation existait réellement⁷.

³ Cons. 11.

⁴ L'ONERC a pour mission de décrire l'état du climat et ses impacts sur l'ensemble du territoire national.

⁵ Cons. 16.

⁶ Cons. 16.

⁷ Il est intéressant de constater que le rapport de l'ONU sur le contentieux climatique relève que les sources d'obligation en matière de lutte contre le changement climatique sont essentiellement issues du Droit International des Droits de l'Homme; du droit constitutionnel; du droit de la responsabilité délictuelle en common law et du devoir de vigilance et principe du public trust. ONU environnement, "L'état du contentieux climatique - revue mondiale", janvier 2021, p.30.

Les juges vont reconnaître que l'Etat français s'est juridiquement obligé à lutter contre le changement climatique en ratifiant des engagements internationaux et en adoptant des réglementations internes.

La formation de jugement se fonde sur l'adhésion de l'Etat français à plusieurs textes internationaux et nationaux pour établir l'existence de cette obligation⁸. En effet, pour le Tribunal, l'Etat français a sciemment *“choisi de souscrire à des engagements internationaux et, à l'échelle nationale, d'exercer son pouvoir de réglementation”* afin de mener *“une politique publique de réduction des émissions de gaz à effet de serre émis depuis le territoire national”*. Or, en souscrivant à ces engagements, l'Etat français s'est engagé à atteindre, à des échéances précises et successives, un certain nombre d'objectifs dans ce domaine qui sont constitutifs d'obligations. Par ailleurs, ces engagements sont la preuve, selon le Tribunal, que l'Etat français a reconnu une *“urgence”* à lutter contre le changement climatique. Mais également, que l'Etat français reconnaît qu'il a la *“capacité d'agir”* sur *“ce phénomène pour en limiter les causes et en atténuer les conséquences néfastes”*.

Dès lors, une obligation de lutte contre le changement climatique incombe à l'Etat français.

Une fois le fondement de la mise en œuvre de la responsabilité établi, le Tribunal devait décider si, oui ou non, l'Etat avait suffisamment agi au regard de l'obligation de lutte contre le changement climatique qu'il s'était lui-même assigné.

Dans leur recours, *“les associations requérantes avaient fait le choix stratégique de soulever la carence fautive de l'action administrative au regard de plusieurs insuffisances pour maximiser leur chance de succès devant le tribunal”*⁹. Mais le Tribunal administratif ne reconnaît l'existence d'un lien de causalité suffisant entre le dommage et le comportement fautif, que pour ce qui est de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre¹⁰. En effet, il constate que : *“l'État doit être regardé comme ayant méconnu le premier budget carbone et n'a pas ainsi réalisé les actions qu'il avait lui-même reconnues comme étant susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre”* et que *“le non-respect de la trajectoire qu'il s'est fixée pour atteindre ces objectifs engendre des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre, qui se cumuleront avec les précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans, aggravant ainsi le préjudice écologique invoqué”*¹¹.

Ainsi, le tribunal reconnaît que l'Etat français, doit être considéré comme en partie responsable du préjudice écologique dont il a établi l'existence. Il lui appartenait ensuite de se prononcer sur la réparation du préjudice.

⁸ L'article 2 de la Convention de Rio de 1992 (cons. 16); le paquet Énergie-climat 2020 (Cons. 19); le principe de précaution de la Charte de l'environnement, le code de l'énergie et le code de l'environnement (cons. 20)

⁹ Christel Cournil, Marine Fleury, De « l'Affaire du siècle » au « casse du siècle » ? Quand le climat pénètre avec fracas le droit de la responsabilité administrative”, Revue des droits de l'Homme, 8 février 2021

¹⁰ Le tribunal écarte les moyens relatifs à l'amélioration de l'efficacité énergétique; l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie; l'insuffisance des objectifs pour limiter le réchauffement à 1,5° C et l'insuffisance des mesures d'évaluation et de suivi et des mesures d'adaptation. Ici, certes, le tribunal constate que ces objectifs n'ont pas été atteints, mais, le lien entre le dommage (le préjudice écologique) et le comportement fautif (le manquement à l'obligation de lutte contre le changement climatique) n'est pas suffisant (cons.25; cons. 28; cons. 32).

¹¹ Cons. 31.

II- La réparation du préjudice

Après avoir reconnu la responsabilité de l'Etat, il s'agissait, pour la formation de jugement, de se prononcer sur la demande de réparation du préjudice écologique. Le tribunal devait se prononcer sur deux formes distinctes de réparation puisque, en matière de préjudice écologique, la réparation peut se faire de manière pécuniaire (A) ou, en nature (B).

A- L'impossible réparation pécuniaire

Si, conformément à l'article 1246 du code civil qui dispose que *“toute personne responsable d'un préjudice écologique, est tenue de le réparer”*, le juge administratif a reconnu la recevabilité de l'action en réparation du préjudice écologique, il a répondu par la négative à la demande d'indemnisation de ce préjudice¹².

Ainsi, même s'il reconnaît que *“le préjudice écologique invoqué par les associations requérantes doit être regardé comme établi”*¹³, il ne peut que constater son incapacité à ordonner l'indemnisation de ce préjudice, au regard des circonstances de l'espèce.

Il rappelle que, conformément aux dispositions de l'article 1249 du code civil : *“la réparation du préjudice écologique s'effectue, par priorité, en nature”* et que ce n'est qu' *“en cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation”* que *“le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts”*.

En effet, les associations requérantes demandaient à ce que les défendeurs soient condamnés à verser un euro symbolique en indemnisation du préjudice écologique.

Mais, comme attendu, le tribunal explique que **les requérants n'ont pas démontré qu'il ne serait pas possible pour l'Etat de réparer, en nature, le préjudice écologique** en cause. C'est pourquoi, il rejette la demande de réparation pécuniaire.

Or, comme le rappellent Christel Cournil et Marine Fleury¹⁴, la demande d'indemnisation pécuniaire entrait dans la stratégie procédurale des associations requérantes, dont l'objectif était d'obtenir une injonction réparatrice. Ainsi, *“l'idée était donc de réparer et de faire cesser le préjudice écologique par « mesures supplémentaires », dans l'esprit de l'article 1252 du Code civil”*. C'est pourquoi, la problématique relative à la réparation en nature du préjudice est traitée dans le dernier point de la décision, en même temps que la demande d'injonction.

¹² Cons. 35-37

¹³ Cons. 16.

¹⁴ *Op. cit.* p.14.

B- Le report de la réparation en nature

Dans un dernier point, le tribunal se prononce sur la réparation en nature et sur la demande d'injonction¹⁵. Il lui était demandé d'enjoindre à l'Etat de mettre fin à son comportement fautif ou d'en pallier les effets.

D'abord, il rappelle que l'Etat n'est considéré responsable du préjudice écologique invoqué que dans la mesure où il n'a pas respecté son budget carbone et a, ainsi, contribué à l'aggravation des émissions de gaz à effet de serre. C'est donc, parce qu' "*elles tendent à la réparation du préjudice*" ou "*à prévenir, pour l'avenir, son aggravation*" que ces demandes d'injonction sont recevables. Mais, pour le tribunal, l'état de l'instruction n'est pas suffisamment avancé. Il ne lui permet pas d'avoir une connaissance suffisante des mesures qui doivent être ordonnées. C'est la raison pour laquelle il impose un supplément d'instruction, dans un délai de deux mois, afin de déterminer quelles mesures peuvent être enjointes. L'instruction sera donc très certainement fondée sur l'analyse de deux points : "*vérifier si, pour l'avenir, la trajectoire sera tenue au regard des mesures actuellement en cours d'élaboration ; vérifier si, pour le passé, les mesures actuellement en cours permettront de réparer le préjudice écologique né du surplus d'émissions sur la période 2015-2018*"¹⁶. Pour ce faire, les associations demanderesse auront l'opportunité de proposer des mesures adéquates qui pourraient être imposées à l'Etat¹⁷.

Article rédigé par Sandy Cassan-Barnel, membre de Notre Affaire à Tous

¹⁵ Cons. 38-39

¹⁶ Christel Cournil et Marine Fleury, *op. cit.*, p.15.

¹⁷ *Ibid.* p.16.