

Urgenda : quand les citoyens attaquent les États en carence climatique

Le 9 octobre 2018, la cour d'appel de La Haye a confirmé le jugement du tribunal de La Haye du 24 juin 2015 et acté le fait que l'État néerlandais n'a pas respecté son devoir de vigilance en ne prenant pas des mesures de réduction *ad hoc* en vue d'atteindre les obligations qui lui incombent de diminuer ses émissions de gaz à effet de serre de minimum moins 25 % par rapport aux émissions de l'année 1990 d'ici 2020.

L'État néerlandais avait fait appel du jugement de 2015. Urgenda, l'association néerlandaise, qui en première instance demandait une condamnation de l'État à réduire de 40 % ses émissions n'a pas revendiqué devant la cour d'appel une réduction plus importante que celle des 25 % prononcée par le tribunal. Le 16 novembre dernier, l'État s'est pourvu en cassation contre l'arrêt de la cour en estimant que l'arrêt de celle-ci limite la liberté politique de l'État. Il semble toutefois que l'État, entretemps, va prendre des mesures pour limiter davantage les émissions de gaz à effet de serre, ce qui est conforme par ailleurs au caractère exécutoire par provision de l'arrêt de la cour.

On connaît les objectifs de l'Union européenne traduits notamment par la directive 2003/87/CE, modifiée à plus d'une reprise, par rapport au niveau d'émissions en 1990 : moins 20 % d'ici 2020, moins 40 % d'ici 2030, entre moins 80 et 95 % d'ici 2050. Cela implique des efforts différenciés d'État à État¹. Et les citoyens se mobilisent face au constat que ces réductions ne seront pas atteintes par les États membres.

L'affaire Urgenda est la première qui aboutit à des décisions condamnant un État pour carence dans les mesures prises en vue d'atteindre l'objectif imposé. On notera que la cour de La Haye fonde son arrêt sur le non-respect de deux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme : l'article 2 qui protège le droit à la vie et l'article 8 qui impose le respect de la vie privée et familiale et du domicile et sur la base duquel

la Cour européenne des droits de l'homme a développé la reconnaissance d'un droit à un environnement de qualité. La Cour de Strasbourg estime en effet que les nuisances environnementales, parmi lesquelles la pollution de l'air, peuvent porter atteinte à la santé humaine et aussi à la vie privée et familiale comme l'illustre le premier arrêt par lequel la Cour a condamné un État sur cette base, l'Espagne en l'occurrence, suite au dysfonctionnement d'une station d'épuration des eaux industrielles de tanneries rendant le maintien d'une famille dans son appartement impossible².

Ce qu'Urgenda reproche aux Pays-Bas est de retarder les réductions d'émissions de gaz à effet de serre alors que le gouvernement s'était engagé à un objectif de moins 30 % par rapport au niveau de 1990. Aujourd'hui, l'État reconnaît qu'il ne peut garantir d'ici 2020 une réduction de 20 % et certainement pas de 25 % comme le contraint le jugement de 1^{ère} instance.

La cour d'appel reçoit la demande d'Urgenda formulée au nom des générations actuelles de citoyens mais pas au nom des générations futures mais en tenant compte des jeunes parmi la génération actuelle.

Quant au fond, la cour d'appel de La Haye note les obligations positives qui s'imposent aux États parties à la Convention européenne des droits de l'homme pour éviter les atteintes aux droits protégés notamment par les articles 2 et 8 précités de la Convention, atteintes découlant d'activités publiques mais aussi privées notamment les activités industrielles. Se fondant sur une série d'éléments concrets, la cour de La Haye a estimé qu'il existe une réelle menace de changement climatique dangereux qui présente un risque sérieux que la génération actuelle soit confrontée à des pertes de vie ou des perturbations de sa vie familiale.

Au terme d'une analyse assez fouillée sur le plan technique et sur l'apport de telle ou telle mesure à la politique de réduction des gaz à effet de serre, la cour conclut à la carence de l'État néerlandais qui n'a pas pris suffisamment de mesures pour prévenir des

changements climatiques dangereux ni pour résoudre son retard en matière de réduction à court terme (2020), retard par rapport à l'objectif de 30 % précité. A fortiori dès l'instant où le gouvernement des Pays-Bas a ramené, après 2011, ces 30 % à 20 %. La violation du devoir de vigilance qui s'impose en application des articles 2 et 8 de la Convention européenne est donc établie et la cour confirme l'obligation de réduction de 25 % comme l'avait fait le tribunal en 2015 et condamne l'État à prendre les mesures qui s'imposent en conséquence.

Si les décisions rendues par le tribunal puis par la cour d'appel de La Haye sont historiques, le mouvement fait tâche d'huile. Plus de 52 000 plaignants soutiennent l'association *Klimaatzaak* qui poursuit l'État fédéral et les trois régions devant les juridictions belges en vue d'obtenir un résultat similaire. L'association *Notre affaire à tous* a lancé le 18 décembre dernier, en partenariat avec Greenpeace, Oxfam et la Fondation pour la Nature et l'Homme, une action contre l'État français pour carence dans son action climatique soutenue par près de 2 millions de personnes. Cette action a pris la forme d'une demande préalable et pourrait se transformer en recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris. D'autres actions sont lancées en Suisse et au Royaume-Uni. On peut aussi mentionner le recours introduit par 36 citoyens dont des enfants auprès du Tribunal de l'Union européenne pour que soit sanctionnée l'inaction des institutions de l'Union dans le domaine climatique en estimant que plusieurs instruments législatifs européens ne permettront pas d'atteindre les réductions de gaz à effet de serre nécessaires³.

Il sera intéressant de voir dans un temps que l'on espère assez proche si les juges saisis auront la même approche que celle du tribunal et de la cour d'appel de La Haye. Il est certain en tout cas que la jurisprudence néerlandaise a semé les graines d'une approche au sein des prétoires de la problématique climatique tout en sachant que ce ne sont pas les juges qui à eux seuls sauveront la planète⁴. ■

Francis Haumont

Professeur émérite de l'université de Louvain
Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Nice

³ Carvalho et crts c. Parlement et Conseil, T-330/18 ; C. Chenevière, « Justice climatique », *J. Dr. Europ.*, 2018, p. 377.

⁴ H. Schoukens et A. Soete, « Climate change litigation against state after urgenda : the times they are a-changing ? » in *Aménagement Environnement*, n° spécial « Climat », p. 148-182.

¹ À titre d'exemple, la France devra réduire ses émissions de 37 % d'ici 2030 par rapport aux émissions de 2005. Le Luxembourg et la Suède sont à 40 %, les Pays-Bas à 36 % et la Belgique à 35 %.

² CEDH, 9 décembre 1994, Lopez-Ostra c. Espagne.