

**Marta
Torre-Schaub**

***Justice
climatique
Procès
et actions***

Présentation de l'éditeur

Marta
Torre-Schaub

*Justice
climatique
Procès
et actions*

CNRS EDITIONS

Débats

Justice climatique. Procès et actions

En juin 2019, la France déclarait l'état d'urgence climatique. L'enjeu, initialement politique et économique, est devenu juridique et citoyen mais également médiatique. La crise climatique a appelé à de nouvelles formes de mobilisation de la société civile, le droit devenant le bras armé de cette lutte. L'objectif de la justice climatique est double. D'abord, lutter contre les inégalités créées par le changement climatique. Ensuite, sensibiliser la communauté internationale à la nécessité absolue d'agir de manière

ambitieuse. C'est à l'étude de ces nombreuses actions en justice climatique que ce livre est consacré.

Marta Torre-Schaub

Juriste, directrice de recherche au CNRS, enseignante à l'Institut de recherches juridique et philosophique de la Sorbonne Université Paris 1 et à Sciences-Po Paris, Marta Torre-Schaub est directrice du réseau

« Droit et Climat », ClimaLex.

Marta Torre-Schaub

**JUSTICE CLIMATIQUE.
PROCÈS ET ACTIONS**

CNRS ÉDITIONS
15, rue Malebranche – 75005 Paris

© CNRS ÉDITIONS, Paris, 2020

ISBN: 978-2-271-13346-5

ISSN: 2729-2045

À mes enfants et aux générations futures

INTRODUCTION

Après le Royaume-Uni, la France a déclaré en juin 2019 l'état d'urgence climatique. Question politique et économique au départ, l'enjeu est devenu juridique et citoyen mais également médiatique. La crise climatique a appelé à de nouvelles formes de mobilisation de la société civile, le droit devenant le bras armé de cette lutte, désormais globale et sans répit, les réseaux sociaux jouant leur rôle de passeur et de courroie de transmission des initiatives judiciaires.

Dès novembre 2018, la France avait mis en place un Haut Conseil pour le climat, tout comme l'avait fait précédemment le Royaume-Uni. Plus récemment encore et de manière à rendre la démocratie environnementale et climatique plus inclusive, la France a organisé une Convention citoyenne pour le climat, réunissant 150 citoyens tirés au sort, issus de milieux et de territoires divers, et ayant pour mandat de faire des propositions au gouvernement sur la manière de donner une réponse à l'urgence climatique.

La société civile se mobilise autour du climat

C'est un fait, la société civile s'est emparée de la « cause » climatique d'une manière radicalement nouvelle. Ainsi, de nombreuses mobilisations en faveur du climat sont menées ici ou là dans le monde.

La justice climatique trouve ses origines dans les mouvements de justice environnementale, eux-mêmes partageant tous une idée commune : les dégradations environnementales génèrent des inégalités et aggravent les vulnérabilités des plus pauvres et des populations marginalisées. Le mouvement le plus connu est celui qui naît aux États-Unis à la fin des années 1970 et qui met l'accent sur la dégradation environnementale des quartiers où résident des populations afro-américaines, latino-américaines et autochtones. Une deuxième catégorie de mouvements de justice environnementale comprend les groupes qui s'opposent aux activités économiques tendant à la modification des écosystèmes. Ce courant a également démarré aux États-Unis à la fin des années 1960 en mettant en avant les conséquences négatives de l'usage des pesticides et des nitrates sur l'homme et l'environnement. Pour ces mouvements, le fait de rompre le lien qui unit certains groupes, populations ou peuples à la nature qui les environne constitue une injustice, en ce que cela dégrade leurs conditions de vie et aggrave leur pauvreté et leur marginalité. Ces groupes minoritaires ou discriminés (femmes, enfants, autochtones...), plus vulnérables aux dégradations environnementales et au changement climatique, sont souvent victimes de violations des droits de l'homme. C'est pourquoi les deux mouvements, celui de la justice environnementale et climatique et celui de la protection des droits de l'homme, se rejoignent souvent, soit dans l'activisme soit dans la doctrine éthique et morale et plus récemment, juridique.

C'est ainsi que parallèlement à ces mouvements de justice environnementale sont apparus, dès les années 1990, des mouvements de justice climatique à l'échelle locale. Autour des conférences des parties dans le cadre des négociations climatiques des Nations Unies (les fameuses COP), des groupes appelés de « *low politics* » se sont développés en déployant événements et manifestations diverses, parallèles aux négociations officielles entre les États.

La constitution d'un mouvement en réseau global et connecté

Des réseaux comme le « Climate Action Network » (CAN) créé en 1989 ou des coalitions plus récentes comme celle à l'origine de l'élaboration des « Climate Justice Principles » ou le mouvement « Climate Justice Now », datant de l'année 2007, figurent parmi les plus importants et les plus actifs. De son côté, la coalition formée en 2002 à l'occasion du Sommet mondial pour le développement durable à Johannesburg, a adopté une série de principes, dont trois ont durablement structuré les enjeux de la justice climatique : la reconnaissance d'une dette écologique, le respect des droits territoriaux des peuples autochtones et la nécessité d'une transition écologique sur les bases de sociétés démocratiques renouvelées et plus ouvertes à la citoyenneté écologique.

Les actions en justice climatique essayent, d'une manière générale, de renouveler les revendications issues de la justice environnementale, en établissant des liens entre la question sociale et écologique. Elles cherchent également à rétablir le principe de la « souveraineté environnementale » de la part des États mais aussi des citoyens afin que ceux-ci ne perdent pas le contrôle de leurs ressources naturelles, leurs terres, leurs sources d'énergie. Elles interrogent aussi les relations qu'entretiennent les citoyens avec

les institutions et tentent de renouveler les cadres d'action en créant des coalitions entre les différentes ONG, les associations et les citoyens. Ainsi, et malgré une apparente diversité, ces initiatives partagent un point commun fondamental : le souhait de sortir du « modèle » précédent véhiculé par la Convention-cadre des Nations Unies de 1992 et le Protocole de Kyoto de 1997.

Ces dernières années, le mouvement est devenu pluriel et complexe : jeunes lycéens, militants écologiques, groupements appelant à la « désobéissance » civile, etc. Depuis quelques mois, on assiste à une recrudescence des initiatives, des « décrocheurs » des portraits du président de la République et des discours de la jeune militante Greta Thunberg devant diverses assemblées aux actes contestataires des mouvements de « résistance écologique », en passant par les recours devant les tribunaux. Parallèlement, on l'a vu, la Convention citoyenne a présenté au président de la République, le 29 juin 2020, ses 149 propositions afin de leur donner une suite législative et de les retranscrire « sans filtre » dans notre système juridique et politique. Pour autant, la manière précise dont ces propositions seront reprises font encore débat.

L'objectif de la justice climatique est aujourd'hui double : lutter contre les inégalités créées par le changement climatique, d'une part, et faire prendre conscience à la communauté internationale, aux États mais également aux acteurs privés, de l'urgence climatique et de la nécessité absolue d'agir de manière ambitieuse, de l'autre. Elle cherche ainsi à exercer une influence sur l'interprétation et l'application du droit climatique à travers le monde. Si elle est un espace juridique séparé des négociations menées au sein des Nations Unies, la justice climatique est néanmoins étroitement connectée à l'arène internationale dans une sorte de va-et-vient argumentatif et normatif.

La question du dérèglement climatique n'est donc plus réservée aux seuls experts scientifiques. Elle n'est plus non plus seulement l'affaire des négociateurs internationaux, ni celles des législateurs nationaux. La question climatique est désormais devenue une « cause citoyenne », susceptible d'intéresser à la fois les juges, les avocats et les associations.

Le juge mobilisé par la justice climatique

De l'Inde à l'Australie, du Pakistan à la Colombie, des Pays-Bas aux États-Unis, depuis 2015, les litiges ayant pour objet le changement climatique et la recherche des responsabilités climatiques se multiplient dans le monde. Cet « activisme » judiciaire révolutionne les modalités d'action jusqu'ici réduites aux négociations internationales dans le cadre des Nations Unies. Le prétoire devient ainsi un terrain de discussion, le lieu d'un dialogue contradictoire, mobilisant souvent les preuves scientifiques. Plus de 900 procès climatiques ont été comptabilisés dans le monde depuis 2010. La France ne saurait être une exception : depuis février 2019, trois recours en justice climatique ont été lancés devant les juridictions.

Mouvement transnational et sans frontières, il est l'objet d'une actualité quotidienne. Au Canada, des jeunes lancent un recours contre l'État afin qu'il cesse ses exploitations d'énergie pétrolière. Aux États-Unis, l'entreprise Exxon Mobil est poursuivie devant les juridictions contentieuses de New York et du Massachusetts pour fraude et informations mensongères aux actionnaires et aux consommateurs. Au Royaume-Uni, le projet d'extension du grand aéroport de Heathrow est annulé en raison du non-respect des principes de l'Accord de Paris. En France,

l'affaire du Siècle¹, pétition qui avait recueilli plus de 2 millions de signatures, est devenue une action en justice à l'encontre de l'État français. Au Pakistan, l'affaire Leghari² a été portée par un paysan pour demander à l'État de protéger tous les citoyens ainsi que les générations futures contre les effets causés par le changement climatique. Aux Pays-Bas, 900 citoyens se sont unis, aux côtés de l'ONG Urgenda³, pour réclamer à l'État, au nom de son devoir de diligence, de prendre soin d'eux, et de faire le nécessaire pour assurer la survie de l'ensemble de la population. En Inde, en Afrique du Sud, en Autriche et ailleurs., la justice climatique gagne du terrain et enregistre des succès judiciaires.

Ces procès climatiques témoignent d'attentes nouvelles de la société civile en matière de justice. Montée des eaux, destruction des littoraux, disparition de territoires entiers, déplacement des populations, multiplication des phénomènes extrêmes, fonte massive de la calotte glaciaire, les effets des changements climatiques sont multiples et la diversité des actions en justice remarquable.

Porter la « cause climatique » devant les juges ne date pas d'hier. En Australie, pays pionnier de la judiciarisation du climat, un corpus de contentieux climatiques existe depuis le début des années 2000, orienté à la fois vers la limitation des émissions de carbone et vers la nécessité de prendre des mesures préventives contre le changement climatique. Aux États-Unis, depuis plus de dix ans, des actions comme *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* (2007) ou *American Electric Power v. Connecticut* (2011) ont eu pour objectif de faire appliquer

1. Dépôt de la requête sommaire devant le tribunal administratif de Paris le 14 mars 2019 <https://www.oxfamfrance.org/laffaireduisiecle/>

2. *Lahore High Court Green Bench* 2015, 7 et 14 septembre 2015

3. Cour de district de La Haye, 24 Juin 2015

la réglementation existante en matière de pollution de l'air et de l'élargir au changement climatique.

La justice climatique : une exigence de prise de responsabilités

Mais depuis 2015, la nouveauté consiste à exiger des États, qu'au nom de leurs devoirs de protection de la population, ils répondent désormais devant les citoyens de leur inaction ou de la lenteur de leur action en matière climatique. Soulevant des questions de droit international et national, ces procès se déroulent devant des tribunaux nationaux et mettent en jeu l'application des grands principes environnementaux. Ces litiges font preuve d'une grande ingéniosité juridique de la part des requérants mais aussi des juges. Ils peuvent mener à des demandes visant à rétablir la légalité d'une législation climatique ineffective mais aussi à établir des responsabilités là où le manque d'action publique peut mettre en danger une population. Certains recours remettent en cause également les activités passées, présentes et futures des entreprises du secteur des énergies fossiles. Si l'on assiste à un renouveau du droit ou des droits en la matière, la justice climatique ne suppose pourtant pas l'invention de droits nouveaux. Elle se fonde sur les constitutions, les lois nationales, les plans climats ou encore les engagements internationaux signés en matière climatique (Protocole de Kyoto, Accord de Paris).

Pour autant, sur les centaines d'actions en justice climatique répertoriées actuellement dans le monde, seules quelques-unes d'entre elles ont obtenu gain de cause. Cela est dû à plusieurs raisons, dont le manque de maturité des systèmes juridiques face à de telles questions scientifiques et politiques, mais aussi le manque de formation des magistrats en matière scientifique, et les obstacles « techniques » en matière de preuve et d'expertise.

Le fait que la question du changement climatique soit hautement sensible, très politique, voire de plus en plus politisée, explique enfin le succès relatif de ces recours en justice.

Ces procès sont néanmoins un extraordinaire levier d'action et peuvent conduire nos sociétés vers une meilleure gouvernance du climat et une véritable transition. C'est pourquoi il est important de s'y intéresser, de revenir sur les nouvelles questions juridiques qu'ils posent, et de chercher à mieux comprendre les difficultés soulevées par ces recours.

CHAPITRE I

LA JUSTICE CLIMATIQUE, UNE RÉALITÉ SOCIÉTALE ET JUDICIAIRE

Les recours climatiques visent à une mise en œuvre effective de la justice climatique au moyen d'une mobilisation du droit et des droits. D'autres types de mobilisations citoyennes ont vu le jour au début des années 2000 autour des Conférences des Parties dans le cadre des négociations climatiques au sein des Nations Unies, réunissant les pays signataires de la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCUCN) de 1992 et le Protocole de Kyoto (1997). Elles prenaient tantôt la forme de *side events*, à l'écart des négociations « officielles », tantôt celle de mouvements locaux de protestation contre certains projets précis jugés « climaticides », notamment en Amérique latine.

La mobilisation de la société civile autour des ONG locales ou internationales, prenant pour principal mode d'action le droit et

l'utilisant pour attaquer en justice des États et/ou des entreprises est plus récente et, si elle apparaît dans certains pays anglo-saxons au début des années 2000, elle connaît un plus grand développement et se généralise à partir de 2015, autour de l'affaire Urgenda aux Pays-Bas. Aujourd'hui, cette mobilisation du droit est pleinement assumée par les ONG militantes, et utilisée comme stratégie à la fois contentieuse et politique.

Que l'on ne s'y trompe pas, la justice climatique au moyen des actions judiciaires est un acte juridique, mais il n'en est pas moins politique. Pour les ONG militantes, ces actions sont un moyen d'occuper un terrain politique de plus en plus concurrentiel. Le but de ces mobilisations du droit autour de la justice climatique est triple. D'une part, faire entendre de nouvelles voix face à la menace climatique. D'autre part, mettre les États et les entreprises face à leurs responsabilités suite aux inactions ou à l'insuffisance des mesures d'atténuation et d'adaptation, car, comme l'a confirmé l'Accord de Paris, aucun texte international en matière climatique n'impose des obligations juridiques et contraignantes aux États. Enfin, lutter contre le changement climatique de manière innovante et originale.

Les villes aussi se mobilisent autour du climat, en dénonçant des politiques publiques parfois trop centralisées, et peu adaptées aux enjeux locaux. Puis, plus récemment, ce sont des adolescents de différents pays qui ont organisé des « marches pour le climat », des « grèves scolaires » et autres contestations ou actes de désobéissance civile. En novembre 2019, Greta Thunberg s'est rendue à la COP25 du climat à Madrid, après un voyage largement médiatisé, afin de témoigner du manque d'action de la communauté internationale et des États face au changement climatique. Deux mois plus tôt, au cours du Sommet pour le Climat des Nations Unies qui s'est tenu à New York, elle s'était présentée, accompagnée d'un groupe formé de quinze camarades, devant

le Comité de défense des droits des enfants pour déposer une plainte contre six pays dont la France. L'objet de cette plainte était de dénoncer le fait que les effets du changement climatique entraînaient une violation des droits des enfants. La France ayant signé le Protocole de protection des droits des enfants, pourrait notamment faire l'objet d'une enquête du Comité, dans le cas où ce dernier estimerait qu'une violation grave et systématique de ces droits a été commise.

Au Royaume-Uni, mais également en France depuis peu, l'urgence climatique, si elle n'a pas de contenu juridique certain, est reconnue et admise par les différents parlements et assemblées. En septembre 2019, le juge du tribunal correctionnel de Lyon rendait même une décision assez controversée en prononçant la relâche des militants écologiques qui avaient décroché des portraits du président de la République dans plusieurs mairies : un « état de nécessité », conséquence du changement climatique et de l'inaction de l'État, « justifierait » ces actes et permettrait ainsi de ne pas considérer ces actions comme un délit, alors qu'elles avaient pourtant au préalable été qualifiées ainsi par le Procureur de la République. Si cette décision largement critiquée n'a pas été suivie par d'autres magistrats, elle montre bien que l'état d'urgence climatique peut parfois primer sur le respect des symboles de la République.

Mais dans ce contexte, quel droit est mobilisé pour la justice climatique et quels droits servent d'inspiration à ces actions ?

Une mobilisation du droit et des « droits »

Aller au prétoire pour résoudre un problème planétaire mal résolu par le droit international, voilà qui est novateur.

Il conviendrait avant toutes choses de se mettre d'accord sur ce que nous entendons par procès climatique. Il n'en existe pas à ce jour de définition standard ni prédéterminée. Nous ne saurions pour l'heure que nous contenter d'indices sur ce type de contentieux. Il existe cependant des études récentes dédiées à ces actions en justice qui proposent des définitions assez rapprochées. Alors qu'il s'agit pour la plupart de ces contentieux d'obtenir un effet de médiatisation de certains enjeux – profitant d'événements comme les COP –, certains éléments communs à ces procès nous permettent néanmoins de les caractériser comme des « groupes » processuels ou du moins thématiques. Prenant ainsi toutes précautions épistémologiques, « le Climate Change Litigation » se définit, selon les auteurs Markell et Ruhl, comme « tout litige administratif ou judiciaire fédéral, étatique, tribal ou local dans lequel les dépôts de pièces ou les décisions du tribunal soulèvent directement et expressément une question de fait ou de droit concernant la substance ou la politique des causes et des impacts du changement climatique ».

La définition étant assez large, elle permet autant de couvrir des litiges considérés comme « emblématiques » ou « symboliques » que des actions ayant pour objectif de faire annuler des projets concrets et précis (un projet d'ouvrage d'aéroport, une activité d'exploitation de ressources extractives ou minières, par exemple) considérés comme nocifs pour le climat. On doit également y inclure des actions relevant de la dimension pénale, comme celles des « décrocheurs » des portraits du président Emmanuel Macron en France.

Un rapport du PNUE a proposé un recensement de ce type de contentieux. Selon cette étude, mise à jour en mai 2017, des actions climatiques ont été déposées dans 24 pays dont 654 affaires aux États-Unis et plus de 230 dans les autres pays

du monde. Plus récemment, le Sabin Center de l'Université de Columbia à New York a recensé environ 950 recours climatiques.

Il est également utile d'établir une typologie des actions, qui permet d'avoir une meilleure visibilité de la nature des recours en justice. Pour ce faire, nous pouvons nous fonder sur les différents types de droits invoqués par les plaignants – droits substantiels, droits procéduraux, droit national, droit international, droit civil, droit administratif, commercial ou pénal. On peut même motiver sa demande sur les droits fondamentaux, ou à l'appui des droits de l'homme, ou encore invoquer le droit de propriété, ou le droit de la responsabilité patrimoniale administrative, ou encore de manière plus précise le droit du climat, le droit de la biodiversité ou le droit de l'environnement dans son ensemble, etc.

L'affaire Urgenda : un modèle pour la justice climatique

L'affaire Urgenda (dans laquelle trois décisions ont été rendues) est emblématique des actions menées contre un État. Elle a sans doute marqué un tournant dans la justice climatique.

Dans la première décision Urgenda, celle du 24 juin 2015 (Urgenda 1), la Cour de district de la Haye avait rendu un arrêt inédit par lequel le gouvernement néerlandais était contraint d'adopter une réglementation plus restrictive en matière de changement climatique. Les Pays-Bas devaient ainsi s'assurer que leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) soient inférieures au moins de 25% à celles de 1990. Urgenda (qui est la contraction d' « urgent » et d' « agenda »), une association ayant pour but de promouvoir la transition vers une société durable, et 900 autres plaignants, sont sortis victorieux d'un procès dans

lequel ils demandaient au gouvernement néerlandais de prendre des mesures renforcées dans la lutte contre le réchauffement climatique.

Le gouvernement des Pays-Bas a été condamné à accomplir son obligation de protection des citoyens au nom du principe de diligence (*duty of care*) – principe fondé à la fois sur le droit coutumier international et le droit civil néerlandais – contre les effets et conséquences du changement climatique. Cette obligation s'est également étendue aux risques, en la combinant avec une application du principe de précaution. Cet arrêt a ainsi fait entrer le climat dans les prétoires de manière historique et a obligé un État à prendre soin de ses concitoyens contre un phénomène hypothétique, incertain et néanmoins considéré comme catastrophique.

L'arrêt soulève la question de savoir si l'État a l'obligation légale de limiter les émissions de GES à un niveau inférieur à celui qui avait été fixé par les Plans climatiques élaborés par le gouvernement néerlandais, ce dernier agissant au nom de l'État. Dans le cas présent, l'ONG a estimé que l'État n'avait pas mis en œuvre des politiques de lutte contre le changement climatique adéquates et qu'il avait agi de manière contraire à son devoir de protection de la société tout entière. Par son attitude, le gouvernement aurait agi, d'après Urgenda, en violation du droit international en exposant la communauté globale aux risques et dangers du changement climatique. De ce comportement, il résulterait des dommages sérieux et irréversibles à l'environnement. Il était ainsi demandé à l'État, au nom de son obligation de diligence, qu'il augmente les niveaux de limitation d'émissions.

Cet arrêt est riche d'enseignements pour plusieurs raisons. Premièrement, il rend la responsabilité climatique justiciable en contournant les difficultés auxquelles d'autres cours saisies

Gérard Chaliand,
Terrorismes et politique, 2017.

Esther Benbassa (dir.),
Violences sexistes et sexuelles en politique, 2018.

Nicole Gnesotto,
L'Europe indispensable, 2019.

Retrouvez tous les ouvrages de CNRS Éditions
sur notre site www.cnrseditions.fr