

L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État

Agathe Van Lang, Professeur à l'Université de Nantes, Droit et changement social (UMR CNRS 6297)

Les temps changent. Si l'on a pu considérer, comme Montesquieu, que la variabilité des lois était déterminée par les différents climats⁽¹⁾, l'on attend aujourd'hui des lois qu'elles agissent sur le climat ! Il est vrai que les désordres actuels et futurs du système climatique mondial peuvent donner lieu, comme tout risque auquel sont exposées les sociétés humaines, à un encadrement juridique.

La formule « responsabilité climatique » est d'apparition récente et d'un usage restreint pour le moment au cénacle des environnementalistes⁽²⁾. La notion qu'elle recouvre s'inscrit dans un mouvement mondial en recherche de justice climatique⁽³⁾. Son étude mobilise diverses disciplines scientifiques (philosophie, économie, anthropologie...). Sous l'angle juridique, elle « peut s'entendre comme le phénomène de "judiciarisation du changement climatique" »⁽⁴⁾. On assiste en effet depuis les années 2000 à la multiplication des procès devant les tribunaux nationaux qui soulèvent « directement et expressément une question de fait ou de droit concernant les causes et effets du changement climatique », et constituent ainsi le contentieux climatique⁽⁵⁾. Dans leur ensemble, ces litiges posent principalement au juge la question de savoir qui sont les responsables du changement climatique et dans quelle mesure ils doivent répondre de leurs actes⁽⁶⁾. D'où « l'émergence d'une nouvelle forme de responsabilité que l'on pourrait qualifier de responsabilité climatique, eu égard à l'objet qu'elle concerne, à savoir la protection du climat »⁽⁷⁾. L'étude des procès menés à l'étranger conduit au constat que « la responsabilité climatique existe bel et bien, mais il s'agit d'une notion en pleine construction »⁽⁸⁾.

D'apparence exotique, cet objet d'étude ne saurait rester longtemps ignoré de l'administrativiste. À la fin de l'année 2018, quatre associations (Notre affaire à tous, Fondation pour la Nature et l'Homme, Greenpeace et Oxfam) ont adressé à plusieurs membres du gouvernement une demande préalable indemnitaire fondée sur la carence fautive de l'État français en matière de lutte contre le changement climatique. Cette démarche s'est accompagnée d'une pétition en ligne destinée à soutenir « l'Affaire du siècle », qui a recueilli plus de deux millions de signatures en moins d'un mois. Le 15 février 2019, François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, a rejeté expressément la demande⁽⁹⁾. Les quatre associations ont alors saisi le tribunal administratif de Paris, le 14 mars 2019, d'une requête sommaire, complétée par un mémoire complémentaire déposé le 20 mai 2019. Par ce recours, elles demandent à la juridiction administrative d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de mettre un terme à l'ensemble des manquements de l'État à ses obligations, générales et spécifiques, en matière de lutte contre le changement climatique ou d'en pallier les effets et de faire cesser le préjudice écologique, ainsi que la condamnation de l'État à leur verser à chacune la somme symbolique de 1 € en réparation du préjudice moral subi, ainsi que 1 € en réparation du préjudice écologique⁽¹⁰⁾.

Totalement inédit en droit interne, ce recours interroge directement la justice administrative sur l'existence et la substance d'une responsabilité climatique de l'État français. Dans le même mouvement, d'autres recours ont récemment été portés devant la juridiction administrative : à l'initiative du maire et de la commune de Grande-Synthe,

qui demandent au Conseil d'État d'annuler le rejet implicite par le président de la République, le Premier ministre et le ministre de la transition écologique et solidaire, de leur recours gracieux pour « inaction en matière de lutte contre le changement climatique »⁽¹¹⁾ ; à la requête de sept associations de protection de l'environnement, sollicitant devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise l'annulation de l'autorisation de forages pétroliers exploratoires accordée à la société Total par le préfet de Cayenne le 22 octobre 2018 au motif qu'elle méconnaît les engagements climatiques de la France, qui excluent en principe le développement des énergies fossiles⁽¹²⁾. Comme pour les procès engagés à l'étranger, « la mobilisation du droit par la société civile fait donc des juges nationaux [en l'occurrence le juge administratif] les artisans d'une responsabilité climatique des États en construction »⁽¹³⁾.

La présente étude examine uniquement l'hypothèse de la responsabilité de l'État recherchée au titre de sa politique d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Elle l'envisage sous l'angle de la responsabilité civile, c'est-à-dire la responsabilité réparatrice, à l'exclusion donc d'autres possibilités, également hypothétiques, telles que la responsabilité pénale et/ou internationale. Elle n'excède par conséquent pas le champ du contentieux administratif⁽¹⁴⁾. Il convient de préciser en outre que seule la responsabilité de l'État sera questionnée, alors même que d'autres personnes publiques pourraient voir leur responsabilité recherchée du fait de leur rôle dans la protection du climat⁽¹⁵⁾.

Nous nous proposons donc de confronter la demande de responsabilité climatique de l'État aux logiques propres au droit de la responsabilité publique. Le caractère novateur, voire prospectif du sujet, apparaît immédiatement, et en souligne l'intérêt. De nombreuses difficultés ont d'ores et déjà été identifiées par la doctrine⁽¹⁶⁾, ce qui amène à suggérer de nécessaires évolutions du droit et du contentieux de la responsabilité administrative. En somme, il ne s'agira de rien d'autre que d'envisager les potentialités d'application de nombreux régimes juridiques à cet objet nouveau qu'est le contentieux de la responsabilité climatique de l'État. Parmi les questions soumises au juge administratif appelant des prises de position, voire des changements, nous retiendrons celles de l'ouverture du prétoire à des intérêts atypiques, de l'identification des sources de l'obligation étatique de protection du climat, de la reconnaissance de la dimension préventive de la responsabilité civile, de l'assouplissement de l'exigence de causalité, du principe et des modalités de réparation du préjudice écologique... La possibilité que soit engagée la responsabilité climatique de l'État dépend des réponses apportées à ces questions.

Les réflexions qui suivent doivent donc être comprises comme relevant d'une démarche exploratoire, dénuée de toute prétention à affirmer une quelconque vérité. Elles sont guidées par deux ordres de considérations fondés sur l'étude du droit administratif et du droit de l'environnement. D'une part, le droit de la responsabilité publique est un droit extrêmement évolutif, où la jurisprudence a souvent joué un rôle précurseur d'avancées juridiques répondant aux attentes sociales. D'autre part, les problématiques environnementales ont acquis à l'heure actuelle une importance majeure, les conduisant à infléchir et à renouveler des notions et mécanismes juridiques éprouvés. Le domaine de la responsabilité environnementale en constitue une illustration emblématique, avec la consécration récente du préjudice écologique. Enfin comme nous le verrons, les défis à relever par le juge administratif ne présentent pas tous le même niveau de difficulté : certaines étapes devraient être franchies allégrement, tandis que d'autres obstacles semblent moins aisément surmontables.

Des aménagements modestes : la recevabilité probable d'une action en responsabilité climatique fondée sur la carence fautive de l'État

En présence d'un recours de plein contentieux, il convient d'examiner tout d'abord si le requérant peut se prévaloir d'une atteinte à un intérêt subjectif. Si le recours est recevable se pose ensuite la question du fondement de la responsabilité.

L'ouverture du prétoire aux victimes du changement climatique

L'essor actuel du contentieux climatique devant le juge national concrétise le droit d'accès à la justice en matière environnementale, affirmé par l'article 9 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998¹⁷. Ce texte impose dans son paragraphe 4 que les procédures nationales offrent des « recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par voie d'injonction s'il y a lieu ». Selon Carole Hermon, « le droit à un recours effectif au sens de la Convention d'Aarhus doit donc être compris comme le droit d'accéder à une procédure qui permette que l'atteinte à l'environnement soit prévenue, cesse ou soit réparée »¹⁸. La recevabilité des recours climatiques de plein contentieux nous semble devoir être appréciée à l'aune de cet article. Quand bien même serait-il dépourvu d'effet direct¹⁹, il engage l'État français.

Devant la juridiction administrative, « l'intérêt pour agir est apprécié par rapport aux conclusions dont le juge est saisi, c'est-à-dire par rapport à l'objet de la demande »²⁰, d'où la nécessité de prendre en compte la nature du préjudice invoqué²¹ pour examiner la recevabilité des actions formées au titre des perturbations climatiques. Toutefois, la condition de l'intérêt pour agir est beaucoup moins exigeante dans le cadre du contentieux de pleine juridiction que dans celui du recours pour excès de pouvoir. Le requérant y bénéficie d'une sorte de présomption d'intérêt à agir : « Une personne a toujours intérêt à obtenir la réparation du préjudice qu'elle prétend avoir subi. Le droit invoqué (droit à réparation) inclut l'intérêt »²². Si la règle paraît de nature à faciliter la recevabilité des recours climatiques, il convient de distinguer plusieurs catégories de requérants-victimes.

Une personne physique serait-elle recevable à demander réparation du préjudice matériel (par exemple, dégradation de ses biens, perte de revenus, atteinte corporelle, causés par une catastrophe climatique) ou moral (préjudice d'anxiété face à l'avenir) que lui cause l'altération du système climatique ? Une réponse positive ne peut être exclue d'emblée, mais cette victime aura beaucoup de difficultés à établir le lien de causalité entre le fait imputable à l'État et le dommage qu'elle invoque. De façon générale, les actions individuelles semblent se heurter à l'inadaptation de la responsabilité civile, pensée comme une relation individuelle, au contentieux climatique²³, qui ne peut être que global. Face au dérèglement climatique mondial, toute personne est potentiellement une victime. « Mais, c'est dans la nature de la responsabilité de n'apporter aucune solution à ce type d'atteinte : la responsabilité civile est individuelle. [...] Le "tous victimes" n'est pas du ressort de la responsabilité civile »²⁴. Le dérèglement du climat constituant une atteinte à l'environnement planétaire, les dommages qu'il entraîne sont nécessairement collectifs. Il reste toutefois la possibilité pour les victimes individuelles de s'associer sous la bannière d'une action de groupe environnementale, qui peut être exercée « lorsque plusieurs personnes placées dans une situation similaire subissent des préjudices résultant d'un dommage [...] causé par une même personne, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales » (art. L. 142-3-1 II du code de l'environnement [C. envir.]). L'action de groupe permet de demander la cessation du manquement ainsi que la réparation des préjudices corporels et matériels résultant du dommage causé à l'environnement (C. envir., art. L. 142-3-1 III). Elle doit être portée devant le juge par une association de victimes ou une association agréée de protection de l'environnement.

Les recours formés par de telles associations sont *a priori* les plus adaptées pour prendre en charge des préjudices collectifs. L'action d'un groupement pour la défense d'un intérêt collectif est admise de longue date par la juridiction administrative²⁵. Sa recevabilité est appréciée au regard de son objet social tel qu'inscrit dans les statuts de l'association ou du syndicat. Concernant les demandes indemnitaires des associations environnementales, la jurisprudence administrative reconnaît que lorsqu'une illégalité fait directement obstacle à l'accomplissement de leur action statutaire, il en découle un préjudice moral indemnizable²⁶. Ainsi, dans l'affaire de la pollution par les

algues vertes, les associations qui avaient poursuivi l'État pour carence fautive ont obtenu l'indemnisation de leur préjudice moral¹³²⁷. Il convient toutefois de préciser que, si le législateur a institué une présomption d'intérêt pour agir au profit des associations de protection de l'environnement bénéficiant de l'agrément¹³²⁸, il n'en résulte pas pour autant une présomption de préjudice : les dispositions des articles L. 141-1 et L. 142-1 du code de l'environnement « ne dispensent pas l'association qui sollicite la réparation d'un préjudice, notamment moral, causé par les conséquences dommageables d'une illégalité fautive, de démontrer l'existence d'un préjudice direct et certain résultant pour elle de la faute commise par l'État »¹³²⁹. Enfin, comme on le voit avec « l'Affaire du siècle » (engagée par quatre ONG - organisations non gouvernementales), une association agréée de protection de la nature ou de défense de l'environnement peut également demander au juge la réparation d'un préjudice écologique. Rien ne s'y oppose juridiquement, l'article 1247 du code civil (C. civ.) leur ouvrant expressément cette action¹³³⁰. Il reste à savoir comment la juridiction administrative traitera cette requête.

Les collectivités territoriales figurent aussi parmi les victimes potentielles du changement climatique, susceptibles à ce titre de former une action en réparation dirigée contre l'État. Les communes littorales ou de montagne notamment, comme certaines régions d'outre-mer, sont exposées à des risques accrus : submersion et érosion côtière dues à la montée du niveau de la mer ; éboulement, voire écroulement en zone de montagne ; disparition de certaines activités économiques liée à la hausse des températures... C'est la raison du recours pour excès de pouvoir formé par la commune de Grande-Synthe, bâtie sur un polder au bord de la Manche et menacée par la montée des eaux¹³³¹. Représentant la collectivité de leurs habitants, ces personnes publiques seraient recevables à invoquer devant le juge administratif leurs préjudices moral, patrimonial et écologique.

Enfin, d'autres requérants se profilent : mal identifiés pour le moment, ils constituent des catégories de victimes spécifiques des dommages causés par le changement climatique. Il s'agit de groupes particulièrement vulnérables tels que « les peuples autochtones, les femmes et les enfants, des populations pauvres disposant de capacités de résilience moindres, ou encore des populations insulaires »¹³³². La question de l'ouverture à leur égard d'un droit au recours *sui generis* pourrait dans un avenir pas si lointain, être soulevée devant les juridictions. Pour d'autres victimes, la question de leur accès au prétoire semble encore plus abstraite : comment traiter la demande de réparation de la nature elle-même, victime des bouleversements causés par les activités anthropiques ? Les atteintes qu'elle subit sont déjà effectives, et le problème de la représentation de la nature devant le juge loin d'être résolu¹³³³. Et comment prendre en compte les besoins de réparation des générations futures, victimes futures de préjudices également futurs, mais pratiquement certains¹³³⁴ ? Ce point renvoie à la reconnaissance de l'intérêt à agir de jeunes mineurs, demandée au nom des générations futures, comme dans l'affaire *Juliana* aux États-Unis¹³³⁵. Ces questionnements inhérents au thème de la justice climatique méritent d'être mentionnés, même s'il est impossible de les traiter dans le cadre de cette étude.

La réunion des conditions de la responsabilité pour faute de l'État

Le recours dénommé « l'Affaire du siècle » recherche la responsabilité étatique sur le terrain de la faute. Il semble en effet possible, sans trop solliciter l'élasticité du droit administratif, d'identifier des obligations incombant à l'État en matière de lutte contre le changement climatique, et des manquements constitutifs de carences fautives.

L'action de l'État dans le domaine de la protection du climat est aujourd'hui encadrée par de nombreuses sources, de droit international, européen et interne, qui ont été précisément analysées par Marianne Moliner-Dubost¹³³⁶. Celles ayant le plus de chances de voir leur force contraignante consacrée par le juge administratif dans le dossier climatique sont à nos yeux la Charte constitutionnelle de l'environnement et les normes européennes. Rappelons

d'abord que la Constitution occupe dans l'ordre interne le rang hiérarchique le plus élevé³⁷ et que le Conseil d'État a progressivement admis l'invocabilité directe des dispositions de la Charte de l'environnement³⁸. Beaucoup d'entre elles³⁹ peuvent être mobilisées et combinées pour définir un devoir étatique de prévention et de réparation des atteintes connues et suspectées à l'environnement et à la santé, causées par le changement climatique. L'obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement dégagée par le Conseil constitutionnel à partir des articles 1^{er} et 2 de la Charte est susceptible d'ouvrir droit à une action en responsabilité si elle est méconnue⁴⁰. Le rapprochement avec les recours étrangers en responsabilité climatique ayant prospéré accrédite la piste des droits fondamentaux et devoirs de l'État⁴¹. D'autre part, les normes européennes imposent à l'État français d'atteindre des objectifs de réduction de ses gaz à effet de serre (GES) et de production d'énergie de sources renouvelables, qui sont repris dans des instruments de droit interne. Le fait de ne pas atteindre les objectifs chiffrés inscrits dans la loi est-il constitutif d'un manquement fautif ? La question renvoie au problème de la force contraignante de ces normes, dont il n'est pas évident de déterminer si elles ont valeur prescriptive ou sont de simples orientations. En faveur de la première solution, il nous semble possible d'invoquer, outre les arguments développés par Marianne Moliner-Dubost⁴², l'arrêt du Conseil d'État du 12 juillet 2017, *Association Les Amis de la Terre*, qui offre un élément de comparaison utile⁴³. Dans cette affaire, la Haute juridiction administrative juge que l'État français est tenu d'une obligation d'action efficace pour maintenir la pollution de l'air en deçà des seuils définis par la directive 2008/50 du 21 mai 2008. Elle le sanctionne donc pour n'avoir pas adopté des mesures suffisantes pour atteindre les objectifs attendus. Ce raisonnement peut être aisément transposé au cas des objectifs de réduction des GES, d'autant plus que la protection de l'atmosphère et la lutte contre les émissions de GES sont réunies par le législateur au sein d'une même politique de protection de l'atmosphère⁴⁴.

La méconnaissance d'une obligation préexistante constitue traditionnellement une faute susceptible d'engager la responsabilité de son auteur. En l'occurrence, il faut se demander si l'État a agi conformément à ses obligations de prévention du réchauffement climatique. Quelques arrêts rendus par des juridictions étrangères ont condamné les défaillances étatiques⁴⁵. Le cadre d'intervention des autorités publiques françaises est celui d'une police administrative spéciale de lutte contre le changement climatique⁴⁶, ce qui renforce son « obligatorité ». On ne saurait évidemment prétendre que l'État s'est abstenu de toute intervention dans ce domaine, bien au contraire, car il existe de nombreux textes et outils juridiques. Marta Torre-Schaub observe à ce propos « qu'il n'est pas du tout prouvé que l'État ait commis une carence fautive pour inaction, puisqu'il n'y a pas inaction absolue en matière climatique mais plutôt lenteur dans la mise en oeuvre des moyens pour atteindre des objectifs et sans doute aussi une inadéquation des moyens pour y parvenir »⁴⁷. Or justement, au regard de l'obligation incombant aux diverses polices administratives de prévenir les risques identifiés, la tardiveté et l'inadéquation - qui rejoint l'insuffisance - des mesures adoptées pour atteindre un résultat s'analysent comme des carences fautives⁴⁸. La jurisprudence administrative a appliqué ce raisonnement dans les domaines de la protection de la santé publique et de l'environnement, qui tous deux comportent une obligation de l'État et un droit fondamental des individus. Ainsi, l'engagement de la responsabilité de l'État pour défaut de prévention des risques encourus par les travailleurs exposés à l'amiante tient à la fois à la lenteur de réaction des pouvoirs publics français et à l'inadaptation des mesures prises à partir de 1977⁴⁹. À propos de la pollution du littoral par les algues vertes, la juridiction administrative a retenu une double carence fautive à la charge de l'État, la transposition tardive et incomplète des directives relatives à la protection de l'eau, le manque de rigueur dans l'application de la réglementation des installations classées aux exploitations agricoles d'élevage⁵⁰. Récemment, le tribunal administratif de Toulouse a jugé que « les actions mises en oeuvre par l'État ne [pouvant] pas être regardées comme suffisantes au regard des enjeux identifiés pour le maintien durable de l'espèce ursine dans le massif pyrénéen » (absence de réintroduction d'ours depuis 2006, retard de huit années dans la définition d'un nouveau plan d'action pour la conservation des ours), « la France ne satisfait pas à son obligation de rétablissement de l'ours brun dans un état de conservation favorable, telle qu'elle résulte de l'article 2 de la directive du 21 mai 1992 ».

La conclusion s'impose : « la carence des autorités nationales face à cette obligation constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'État »⁽⁵¹⁾.

Enfin, dans le prolongement de l'arrêt *Association Les Amis de la Terre* de 2017, des tribunaux administratifs ont admis l'existence d'une carence fautive de l'État dans la lutte contre la pollution de l'air⁽⁵²⁾.

Appliqué à la politique nationale de prévention du dérèglement climatique, ce raisonnement ne débouche sur aucune certitude. Dans sa réponse au recours de « l'Affaire du siècle », le ministre de la transition écologique et solidaire reconnaît l'inefficacité de l'action de l'État sur un certain nombre d'aspects, tel que l'augmentation des émissions françaises en 2017, qui entraîne le dépassement du budget carbone de 4 % environ et la nécessité de réviser à la hausse le deuxième⁽⁵³⁾. Le ministre concède en outre, à propos de la territorialisation de la Stratégie nationale bas-carbone, que l'échéance de 2018 pour la mise en place des schémas régionaux climat air énergie (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) et des plans climat air énergie territoriaux n'a pas été respectée : seules quatorze collectivités ont achevé ces plans, « mais la plupart devraient être finalisés au cours de l'année 2019 ». Peut-on déduire de ces constats l'insuffisance de l'action climatique de l'État ? Comme le relève Marta Torre-Schaub⁽⁵⁴⁾, les différents plans se fixent pour échéance 2020, 2030 ou 2050, et il serait dès lors prématuré de dénoncer leur inadaptation. Cependant, d'autres éléments sont à considérer : l'urgence à agir, qui conduit à attendre une meilleure réactivité des collectivités publiques et des résultats rapides à la suite des mesures adoptées ; l'idée que la conjonction d'un certain nombre de signaux permet d'identifier une trajectoire globale, à l'aune de laquelle sera confrontée la cohérence de l'engagement national ; le fait que le juge du plein contentieux se place à la date à laquelle il statue pour apprécier les données du litige : compte tenu des enjeux impliqués par ce type de contentieux, il faudra attendre plusieurs années pour disposer d'un arrêt définitif, qui sera rendu au vu de circonstances que l'on ne saurait prédire. Mais la perspective se brouille davantage encore sur d'autres aspects décisifs du recours en responsabilité climatique.

Une responsabilité appelant des mutations profondes

De plus en plus, le mécanisme de responsabilité est sommé d'intégrer l'incertitude, spécialement scientifique. Celle-ci est décuplée dans le contentieux climatique, où elle affecte le lien de causalité, la preuve et la réparation du préjudice. Avec les recours en responsabilité climatique, le droit est confronté à des problèmes inédits, nécessitant un « changement de paradigme de la responsabilité »⁽⁵⁵⁾. Il s'agit de construire une responsabilité probabiliste, préventive et moins anthropocentrée.

L'assouplissement du lien de causalité

Nombre d'auteurs relèvent que la preuve du lien de causalité représente une difficulté majeure des procès climatiques. Mireille Bacache indique à ce sujet que « le contentieux climatique suppose l'existence de dommages en cascade. Le lien entre un dommage particulier à un fait imputable à un défendeur suppose donc l'établissement d'une pluralité de causes en cascade, combinées ou successives. La causalité est de la sorte fractionnée et plurielle »⁽⁵⁶⁾. Il faut prouver que l'inaction de l'État est à l'origine de l'accroissement des émissions de GES d'origine anthropique, que celles-ci sont la cause du réchauffement climatique qui lui-même produit des dérèglements du système climatique se manifestant par des événements tels que sécheresse, canicules, incendies, ouragans, inondations, tsunamis, etc., lesquels entraînent des dommages pour les hommes et l'environnement. Si l'incertitude affecte un seul de ces liens, la démonstration causale s'effondre.

Pour établir le lien direct entre un dommage et un fait imputable à la puissance publique, lorsque plusieurs causes peuvent être retenues, le juge administratif recourt à la théorie de la causalité adéquate. René Chapus l'explique en ces termes : « la réalisation d'un dommage est attribuée à celui des faits dont on peut estimer, d'après l'expérience que l'on a du "cours normal des choses", qu'il avait une vocation particulière à provoquer ce dommage »⁽⁵⁷⁾. Il s'agit donc d'identifier la cause déterminante dans la survenance du dommage⁽⁵⁸⁾. Ceci implique, dans le contentieux climatique, plus encore que dans d'autres matières techniques, que le juge dispose et interprète des connaissances scientifiques complexes⁽⁵⁹⁾. L'état de la science a beaucoup évolué et s'appuie notamment sur l'expertise du Groupement intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dont le rapport spécial publié le 8 octobre 2018 évalue les effets selon que la hausse moyenne des températures en 2100 serait de 1,5° C ou de 2° C⁽⁶⁰⁾. Il reste que la causalité scientifique, qui requiert une certitude absolue, se distingue de la causalité juridique, qui n'exige qu'une certitude relative. Ainsi, alors qu'il existe un consensus scientifique concernant le lien entre activités humaines et réchauffement climatique, et entre les conséquences de ce réchauffement telles que la hausse du niveau des mers et les événements climatiques extrêmes, le doute subsiste sur les autres maillons de la chaîne. Mais, comme l'enseigne le contentieux du vaccin contre l'hépatite B ou celui du Médiateur⁽⁶¹⁾, le juge pourrait s'affranchir du doute scientifique pour établir la causalité juridique, en l'occurrence le lien de cause à effet entre les insuffisances de l'État et les phénomènes climatiques, puis entre les catastrophes climatiques et les dommages dont il lui est demandé réparation.

L'effort à fournir est-il insurmontable ? Nous ne le pensons pas. L'affaire des algues vertes est exemplaire de l'établissement volontariste du lien de causalité entre la carence de l'État et des pollutions diffuses, passant par une application souple de la causalité adéquate⁽⁶²⁾. La comparaison est d'autant plus pertinente que, dans ce cas, nous sommes déjà en présence d'une chaîne causale à plusieurs maillons : les insuffisances de la politique nationale sont à l'origine de la concentration excessive de nitrates dans les sols et les eaux, qui entraîne l'eutrophisation de l'eau sur le littoral, propice à la prolifération des algues vertes, elle-même à l'origine de divers dommages. Certes, l'échelle spatiale est très différente, la pollution du littoral breton ne pouvant être imputée aux carences d'autres États, contrairement au réchauffement climatique⁽⁶³⁾. Sur ce point toutefois, il est à noter que le juge néerlandais a établi le lien de causalité en rappelant que « la réduction des émissions relève à la fois d'une responsabilité conjointe et individuelle des signataires de la Convention des Nations unies sur les changements climatiques » et que l'insuffisance des moyens mis en oeuvre par l'un d'entre eux - l'État néerlandais - était susceptible d'engager sa responsabilité⁽⁶⁴⁾. De plus, le recours à un faisceau de présomptions de fait graves, précises et concordantes, dans les contentieux techniquement complexes, témoigne de l'acceptation par le juge de l'incertitude au sein de la causalité juridique. Selon Hugo-Bernard Pouillaude, « loin d'être opposés, le raisonnement causal et le raisonnement présomptif sont probabilistes et finalistes : la probabilité est mise au service de la finalité »⁽⁶⁵⁾. Ainsi, l'établissement d'une présomption de causalité, permet de prendre en compte l'état le plus avancé des connaissances scientifiques⁽⁶⁶⁾, ainsi que la persistance d'incertitudes. Elle est « l'expression d'un choix du juge administratif face au doute »⁽⁶⁷⁾. L'intérêt des recours climatiques est d'obliger le juge administratif à prendre position dans le contentieux climatique mondial avec ses propres outils et grilles d'analyse. Il lui est clairement demandé de jouer un rôle moteur, d'être le précurseur d'une évolution du droit, comme il a pu le faire à de nombreuses reprises par le passé.

La conception renouvelée du préjudice et de sa réparation

L'existence d'un préjudice indemnisable constitue la raison d'être de la responsabilité réparatrice. Cette condition sollicite également la capacité d'innovation du juge administratif, du seul fait de la nouveauté du recours en responsabilité climatique. La demande d'indemnisation d'un préjudice actuel, matériel ou moral, résultant du dérèglement climatique, pose principalement le problème de son caractère direct, ce qui ramène à l'étude du lien de

causalité¹³⁶(68). Le juge administratif évolue dans un cadre connu, lorsqu'il lui faut apprécier qu'une perte de revenu, la dégradation d'un bien immobilier, une atteinte corporelle ou un état d'anxiété permanent, découlent directement de tel ou tel phénomène physique ou météorologique. En revanche, la demande de réparation des préjudices écologiques actuels l'amène en terrain inconnu. En effet, le juge administratif s'est refusé pour l'instant à attribuer une réparation au titre de ce préjudice, qui est indépendant des préjudices moraux et matériels¹³⁷(69). Mais divers éléments concourent à l'évolution des choses. D'une part, le dommage écologique pur - c'est-à-dire l'atteinte aux ressources et milieux naturels - a été consacré par la Charte de l'environnement (art. 4). D'autre part, la juridiction judiciaire a défini et indemnisé ce chef de préjudice autonome lors du procès du naufrage du pétrolier Erika, faisant ainsi progresser le droit positif de façon considérable¹³⁸(70). Enfin, la loi du 8 août 2016, *Biodiversité*, a inscrit dans le code civil un nouveau chapitre dédié à la réparation du préjudice écologique, défini comme « une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement » (C. civ., art. 1247)¹³⁹(71). Cette définition couvre donc le dommage objectif subi par l'environnement (atteintes aux eaux, aux sols, à l'air, et aux fonctions écologiques) et les préjudices subjectifs collectifs (atteintes aux services de régulation, d'approvisionnement et aux services culturels). Or il s'avère que le changement climatique entraîne d'ores et déjà de multiples dommages entrant dans ces deux catégories. À titre d'exemple, l'élévation de la température des océans cause la mort des récifs coralliens (atteinte à la biodiversité), qui constituent l'habitat de très nombreuses espèces marines (atteinte aux services écologiques) et donc une ressource pour la pêche mais aussi une protection des côtes contre la submersion (atteinte aux bénéfices humains collectifs). *A priori*, rien ne s'oppose à ce que le juge administratif, saisi d'une demande de réparation du préjudice écologique, comme c'est le cas avec « l'Affaire du siècle », fasse application des dispositions du code civil qui peuvent être considérées comme mettant en oeuvre le principe de responsabilité posé par l'article 4 de la Charte. Précisons qu'il ne saurait exiger la condition de personnalité du préjudice concernant les atteintes à l'environnement, puisque toute l'évolution du droit visait justement à la supprimer, compte tenu de leur dimension objective. Dans cette perspective, on peut imaginer que des associations de protection de la nature, ou l'Agence française de la biodiversité, seraient recevables à demander réparation à l'État des préjudices que son inaction cause à la biodiversité ; le seraient également des associations de défense de l'environnement et du cadre de vie, et des collectivités territoriales, touchées par l'érosion côtière, les inondations, etc.

Enfin, la question des modalités de la réparation des préjudices causés par le dérèglement climatique, quels qu'ils soient, appelle également des adaptations. L'attribution de compensations financières semble souvent inappropriée à la situation des victimes, si l'on songe à un État ou une commune dont le territoire est submergé, ou à une population déplacée en raison de la montée des périls¹⁴⁰(72). Même le principe de la réparation en nature des dommages environnementaux¹⁴¹(73) souffre d'importantes limites, car la restauration de l'état initial s'avère souvent impossible (assèchement d'une mer, fonte d'un glacier, écroulement d'un pan de montagne ou de littoral, disparition d'une espèce, etc.). De tels dommages échappent aux solutions actuelles de réparation, par leurs caractères incommensurable et irréversible¹⁴²(74). Dès lors, il apparaît que la notion de responsabilité doit évoluer vers une dimension préventive.

L'élaboration d'une responsabilité préventive

Comme le note Sabine Lavorel, il n'est guère pertinent de « centrer la réflexion sur la réparation de dommages déjà réalisés, alors même que les effets des changements climatiques sont irréversibles. Cette approche *ex post* doit donc être complétée par une approche *ex ante*, visant à protéger en amont les victimes potentielles et à anticiper les dommages prévisibles »¹⁴³(75). En effet, les fonctions traditionnelles de la responsabilité civile, qui sont principalement la réparation du préjudice et parfois la sanction de son auteur, ne sont pas celles réellement sollicitées dans le cadre des recours climatiques. Souvent, il est demandé au juge d'enjoindre à l'État d'adopter des mesures plus efficaces en vue de protéger le climat¹⁴⁴(76). L'intérêt de ces procès réside largement dans cet appel à la dimension

préventive de la responsabilité, l'action en justice jouant alors le « rôle crucial d'épouvantail, d'aiguillon ou de révélateur »⁽⁷⁷⁾.

Le déploiement d'une logique de responsabilité anticipatrice, tournée vers l'avenir, est à la fois souhaité par la doctrine⁽⁷⁸⁾ et inscrit dans le droit positif. Il est en effet présent à travers la prise en compte par le juge du préjudice futur mais certain, tel que la perte d'une chance. Cette notion a pu être employée en matière environnementale à propos de l'anéantissement par la pollution, de la capacité des éléments naturels à se régénérer⁽⁷⁹⁾. On peut aisément la transposer aux dommages à venir, pour l'environnement et les sociétés humaines, du fait de l'impossibilité d'atténuer le réchauffement climatique et d'établir des mesures d'adaptation efficaces. La réception des préjudices futurs liés au changement climatique, grâce à une extension temporelle du concept de responsabilité, permettrait en outre de reconnaître l'atteinte aux droits des générations futures à disposer d'un environnement sain et de bénéficier des ressources nécessaires pour satisfaire leurs besoins. Elle se heurte toutefois à l'exigence que la chance en question présente un caractère suffisamment sérieux. En matière climatique, la certitude du préjudice futur repose sur la preuve scientifique. Nous en revenons ainsi à la question de l'attitude du juge à l'égard des données scientifiques telles que les rapports du GIEC.

Toutefois, cette difficulté peut être surmontée grâce au principe de précaution, qui impose aux pouvoirs publics d'agir sans attendre pour contrer un risque de dommages, fut-il incertain en l'état des connaissances scientifiques. Inscrit à l'article 5 de la Charte de l'environnement, ce principe a valeur constitutionnelle. Son emploi semble particulièrement indiqué concernant les effets du changement climatique, qui peuvent consister en des dommages graves et irréversibles à l'environnement, et sur la réalisation desquels plane encore une part d'incertitude scientifique⁽⁸⁰⁾. Le fait pour l'État de ne pas anticiper suffisamment ces risques est dès lors susceptible de déboucher sur une responsabilité préventive.

Le recours au pouvoir d'injonction vient utilement compléter l'action indemnitaire dans son volet préventif. Le Conseil d'État a précisé, dans un arrêt du 27 juillet 2015 portant sur l'abstention fautive de la police municipale, que lorsque le juge administratif constate que le comportement fautif d'une personne publique et le préjudice « perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction [...] enjoindre à la personne publique de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets »⁽⁸¹⁾. Ce nouveau pouvoir est affirmé indépendamment du pouvoir d'injonction introduit par la loi du 8 février 1995 pour assurer l'exécution des décisions de justice⁽⁸²⁾. En effet, la condamnation à verser des dommages-intérêts satisfait *a priori* le requérant. Toutefois, lorsque la responsabilité est fondée sur une illégalité, l'intervention du juge de l'exécution peut être justifiée pour garantir le plein rétablissement du droit. C'est dans cet esprit que les associations requérantes de « l'Affaire du siècle » ont demandé au tribunal administratif de Paris d'enjoindre à l'État de mettre un terme à l'ensemble de ses manquements et de réparer le préjudice écologique, et notamment de prendre les mesures nécessaires permettant d'atteindre les objectifs de la France en matière de réduction des GES, de développement des énergies renouvelables et d'augmentation de l'efficacité énergétique, et d'adapter le territoire national aux effets du changement climatique. Sur ce point, le recours emprunte la voie ouverte par l'arrêt rendu le 12 juillet 2017, où le Conseil d'État a jugé que l'illégalité des refus d'agir émanant des autorités nationales « implique nécessairement » qu'elles prennent « toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborés et mis en oeuvre les plans relatifs à la qualité de l'air »⁽⁸³⁾. Il reste à voir s'il obtiendra le même résultat.

Au vu des nombreux obstacles qui jalonnent le parcours du recours en responsabilité climatique fondé sur la faute de l'État, d'autres pistes peuvent être explorées. Il est possible en particulier d'envisager, en réponse à ce nouveau risque

social, un régime indemnitaire fondé sur la solidarité nationale, géré par un fonds d'indemnisation, qui pourrait être financé à la fois par l'État et par les entreprises émettrices de GES⁽⁸⁴⁾. Cette solution présenterait de nombreux avantages, y compris sa cohérence avec le principe pollueur-payeur. Elle rencontre d'ailleurs la faveur de plusieurs auteurs, aussi bien privatistes⁽⁸⁵⁾ que publicistes⁽⁸⁶⁾. On notera avec intérêt que face au problème holistique du changement climatique, les divergences entre droit public et droit privé tendent à s'estomper. Des personnes publiques et privées étant susceptibles d'être poursuivies, les deux ordres de juridiction seront appelés à se prononcer. Il faut espérer qu'ils oeuvrent conjointement à faire progresser la justice climatique. Peut-être « l'Affaire du siècle » offrira-t-elle à la juridiction administrative l'occasion de rendre un premier « grand arrêt » dans ce domaine⁽⁸⁷⁾ ?

Mots clés :

ENVIRONNEMENT * Politiques de l'environnement * Lutte contre le réchauffement climatique * Recours
RESPONSABILITE * Responsabilité pour faute * Faute simple * Lutte contre le réchauffement climatique

(1) Selon Montesquieu, la théorie des climats explique notamment la sobriété variable des peuples : « Ce sont les différents besoins, dans les différents climats, qui ont formé les différentes manières de vivre ; et ces différentes manières de vivre ont formé les diverses sortes de lois » (*De l'esprit des lois*, tome 1, Partie III, Livre XIV : « Des lois, dans le rapport qu'elles ont avec la nature du climat »).

(2) V. L. Neyret, « La reconnaissance de la responsabilité climatique », D. 2015. 2278⁽⁸⁴⁾ ; M. Torre-Schaub, « La construction d'une responsabilité climatique au prétoire : vers un changement de paradigme de la responsabilité climatique ? », EEI n° 8-9, août 2018, dossier 25 ; S. Lavorel, « L'émergence d'une responsabilité climatique des États ? », in *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques ?*, M. Torre-Schaub, Ch. Cournil, S. Lavorel et M. Moliner-Dubost (dir.), Mare et Martin 2018, p. 157.

(3) V. A. Michelot (dir.), *La justice climatique*, Bruylant, Coll. Droit(s) et développement durable, 2016.

(4) Ch. Cournil et L. Varison, « Introduction », in *Les procès climatiques : du national à l'international*, Ch. Cournil et L. Varison (dir.), Pédone 2018 p. 19.


(5) Définition de D. Markell et J.-B. Ruhl, « An empirical assessment of climate change in the Courts : a new jurisprudence or business as usual ? », *Florida Law Review*, vol. 64, n° 1, 2012 p. 27. V. M. Hautereau-Boutonnet, « Les procès climatiques par la "doctrine du procès climatique" », in *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques ?*, *op. cit.* p. 31.

(6) V. Ch. Cournil et L. Varison, *loc. cit.*

(7) L. Neyret, *loc. cit.*

(8) M. Torre-Schaub, L. d'Ambrosio, B. Lormeteau, « Introduction », in *Changement climatique et responsabilité : quelles normativités ?*, EEI août 2018.

(9) V. la réponse du ministre intitulée « L'action en faveur du climat de l'État français », mémoire argumenté de 10 pages (accessible sur internet).

(10) Ch. Cournil, « "L'affaire du siècle" devant le juge administratif. Les ambitions d'un des premiers futurs "recours climat" français », *AJDA* 2019. 437 .


(11) Ch. Huglo et T. Bégel, « Le recours de la commune de Grande-Synthe et de son maire contre l'insuffisance des actions mises en oeuvre par l'État pour lutter contre le changement climatique », EEI n° 5 mai 2019 dossier 19.

(12) L. Monnier, « Quel rôle pour la justice administrative dans la lutte contre les projets "climaticides" ? Le cas de "Guyane Maritime" », EEI n° 5, mai 2019, dossier 18.

(13) S. Lavorel, *loc. cit.*

(14) Des recours climatiques peuvent également être formés devant la juridiction judiciaire, à l'encontre de sociétés privées dont les activités produisent des gaz à effet de serre, pour leur demander de prendre des mesures afin qu'elles se conforment aux objectifs légaux. V. sur ce point : L. Canali, « Les contentieux climatiques contre les entreprises : bilan et perspectives », in *Les procès climatiques : du national à l'international*, *op. cit.* p. 67 ; S. Mabile et F. de Cambiaire, « L'affirmation d'un devoir de vigilance des entreprises en matière de changement climatique », EEI n° 5 mai 2019, dossier 21.

(15) La politique nationale est en effet déclinée grâce à des instruments locaux de planification institués par la loi du 12 juill. 2010, *Grenelle II*. La région est investie de l'élaboration du Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), désormais intégré au SRADDET ; les intercommunalités à fiscalité propre et les métropoles ont la responsabilité des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET).

(16) L. Neyret, *loc. cit.* ; M. Torre-Schaub, « La construction d'une responsabilité climatique au prétoire... », *loc. cit.* ; M. Deguegue, « Les imperfections de la responsabilité administrative environnementale », *AJDA* 2018. 2077 , « Pollution de l'air et responsabilité de l'État », EEI n° 8-9 août 2018, dossier 23 ; M. Bacache, « Changement climatique, responsabilité civile et incertitude », EEI n° 8-9 août 2018, dossier 30.

(17) Art. 9 - 3 de la Convention d'Aarhus : « ... Chaque partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne *puissent engager des procédures administratives* ou judiciaires pour *contester les actes ou omissions* de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit

national de l'environnement » (nous soulignons).

(18) C. Hermon, « Le droit à un recours effectif. Du bon usage de l'office distinct des juges administratifs et civils », *in* *Le droit d'accès à la justice en matière environnementale*, J. Bétaille (dir.), PU Toulouse 1 Capitole, 2016 p. 145.

(19) CE, 5 avr. 2006, n° 275742 , *M^{me} Dupont*, Lebon p. 1042 .



(20) R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, 12^e éd., 2006, p. 458.


(21) La question du préjudice indemnisable est étudiée dans la seconde partie.








(22) C. Broyelle, *Contentieux administratif*, LGDJ, coll. Manuel, 4^e éd., 2016 p. 68. V. aussi R. chapus, *op. cit.* p. 459 : « il y a rarement matière à douter que celui qui réclame la reconnaissance d'un droit subjectif, dont il s'affirme titulaire, n'ait pas un intérêt donnant qualité à agir ».

(23) V. M. Bacache, *loc. cit.*, et M. Deguerge, « Les imperfections de la responsabilité environnementale », *loc. cit.*

(24) M. Poumarède, « L'accès à la justice et la réparation des atteintes à l'environnement », in *Le droit d'accès à la justice en matière environnementale*, *op. cit.* p. 247. Ce raisonnement concerne la responsabilité civile devant la juridiction judiciaire, mais il nous paraît transposable à la responsabilité publique.

(25) CE, 28 déc. 1906, n° 25521 , *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges*, Lebon T. p. 977  ; S 1907.3.23, concl. Romieu.

(26) TA Versailles, 21 nov. 1986, *Association pour la défense de la qualité et du cadre de vie du village de Lesigny*, Lebon T. p. 704-721-764  ; RJE 1987. 79.

(27) CAA Nantes, 1^{er} déc. 2009, n° 07NT03775 , *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer c/ Association Halte aux marées vertes*, AJDA 2010. 900 , note A. Van Lang  ; *ibid.* 2009. 2260  ; D. 2010. 2468, obs. F. G. Trébulle  JT 2010, n° 117, p. 12, obs. E.R.  ; RTD eur. 2010. 453, chron. D. Ritleng, A. Bouveresse et J.-P. Kovar . Concernant la demande de l'association Eau et rivières de Bretagne, la Cour décide qu'« eu égard à l'importance et à la multiplicité des activités de cette association, à leur caractère désintéressé et à leur niveau de compétence technique, le préjudice moral qu'elle a subi du fait des carences graves et répétées des autorités de l'État dans l'application des règles européennes et de la police des installations classées comme au regard de la gestion équilibrée de la ressource en eau, apparaît suffisamment important, compte tenu de ses

conséquences économiques et sanitaire et de l'atteinte à l'image de toute une région qui en résulte, pour être évalué à la somme de 15 000 € ».

(28) C. envir., art. L. 142-1, al. 2 ; CE, 8 févr. 1999, n° 176779¹, *Fédération des associations de protection de l'environnement et de la nature des Côtes d'Armor*, Lebon p. 20² RDI 1999. 196, obs. F. Jamay³ ; *ibid.* 226, obs. L. Touvet⁴ ; CE, 13 déc. 2006, n° 264115⁵, *Commune d'Issy-les-Moulineaux*, Lebon p. 556⁶ ; AJDA 2007. 367⁷, chron. F. Lenica et J. Boucher⁸ ; RFDA 2007. 26, concl. C. Vérot⁹.

(29) CE, 30 mars 2015, n° 375144¹⁰, *Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS)*, Lebon T. p. 764-815-841-842-871¹¹ AJDA 2015. 718¹² ; *ibid.* 1754¹³, note B. Busson¹⁴ ; JA 2015, n° 519, p. 13, obs. J.-M. Pastor¹⁵ ; reprenant la même formule : CE, 26 févr. 2016, n° 390801, *ASPAS*.

(30) C. civ., art. 1248 : « L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance et qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement ».

(31) Le risque de submersion menace des régions ultramarines telles que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, qui pourraient voir disparaître 30 % de leurs îles d'ici 2100. Mais l'île de Sein en mer d'Iroise, dont l'altitude moyenne est seulement de 2,35 m au-dessus du niveau de la mer, est promise à un sort comparable.














(32) S. Lavorel, *loc. cit.*







(33) V. sur la question de la représentation de la nature devant le juge, les contributions réunies dans le numéro hors-série (n° 22) de la revue *Vertigo* (sept. 2015), disponible sur <https://vertigo.revues.org/16159>.

(34) On observe que le droit positif interne comporte des références aux générations futures et à leurs besoins, dans la Charte de l'environnement notamment (al. 2 : « l'avenir de l'humanité » ; al. 7 : « générations futures » et art. 6).















(35) 21 enfants soutenus par l'ONG *Our Children's Trust* : v. E. Gebre, « L'affaire *Juliana et a. c/ États-Unis*, enjeux et perspectives », in *Les procès climatiques : du national à l'international*, *op. cit.*, p. 129 ; v. J. Viera, *supra*.

(36) M. Moliner-Dubost, « Les obligations étatiques en matière de lutte contre le changement climatique », ce dossier, *supra*.

(37) CE, 30 oct. 1998, n° 200286 , *Sarran et Levacher*, Lebon p. 369 . AJDA 1998. 1039  ; *ibid.* 962, chron. F. Raynaud et P. Fombeur  ; *ibid.* 2014. 114, chron. P. Fombeur  ; D. 2000. 152 , note E. Aubin  ; RFDA 1998. 1081, concl. C. Maugüé  ; *ibid.* 1094, note D. Alland  ; *ibid.* 1999. 57, étude L. Dubouis  ; *ibid.* 67, note B. Mathieu et M. Verpeaux  ; *ibid.* 77, étude O. Gohin  ; RTD civ. 1999. 232, obs. N. Molfessis .









(38) V. CE, 26 févr. 2014, n° 351514 , *Association Ban Asbestos France*, Lebon T. p. 752-871  AJDA 2014. 476  ; *ibid.* 1566 , note D. Deharbe  ; RDI 2014. 331, obs. A. Van Lang  : concernant l'art. 1^{er} de la Charte (droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé).

(39) Nous pensons spécialement aux art. 1^{er}, 2, 3, 4, 5 et 6. La question du climat, qui n'est pas explicitement abordée dans la charte, peut être déduite des alinéas préliminaires. Le projet de réforme constitutionnelle à actuellement à l'étude vise à pallier cette lacune.

(40) Cons. const., 8 avr. 2011, n° 2011-116 QPC , *Michel Z. et a.*, AJDA 2011. 762  ; *ibid.* 1158 , note K. Foucher  D. 2011. 1258 , note V. Rebeyrol  ; *ibid.* 2298, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin  ; RDI 2011. 369, étude F. G. Trébulle  ; Constitutions 2011. 411, obs. F. Nézi  ; CE, 14 sept. 2011, n° 348394, *Pierre, Lebon* . AJDA 2011. 1764  ; D. 2011. 2282, obs. S. Brondel  ; *ibid.* 2811, chron. N. Maziau  ; *ibid.* 2012. 2557, obs. F. G. Trébulle .

(41) V. M. Torre-Schaub, « Les procès climatiques à l'étranger », ce dossier, *infra*. Il s'agit particulièrement des décisions rendues dans l'affaire *Urgenda* : cour d'appel de la Haye, 9 oct. 2018, *Pays-Bas c/ Fondation Urgenda* : l'État est condamné pour méconnaissance de son obligation en matière climatique, fondée notamment sur son devoir de vigilance (*duty of care*) et enjoint d'agir plus efficacement afin de pallier les conséquences irréversibles du dérèglement climatique. En Colombie, l'État, poursuivi pour déforestation de la forêt d'Amazonie et violation de ses engagements climatiques, a été condamné au nom d'un « droit des générations futures » qui fonde un devoir de l'État à protéger la forêt amazonienne, berceau d'un « climat stable et durable » et d'un « droit à l'environnement sain ». La Cour enjoint le gouvernement de créer et mettre en oeuvre un plan d'action pour arrêter la déforestation (*Corte Suprema de Justicia*, 4 avr. 2018, *25 jeunes c/ Colombie*, STC4360-2018).

(42) *Loc. cit. supra*.

(43) CE, 12 juill. 2017, n° 394254 , *Association Les Amis de la Terre France*, Lebon p. 229  ; AJDA 2018. 167 , note A. Perrin et Meryem Deffairi  ; *ibid.* 2017. 1426  ; D. 2017. 1474, et les obs.  ; RFDA 2017. 1135, note A. Van Lang . RTD eur. 2018. 392, obs. A. Bouveresse .





(44) C. envir., art. L. 220-1, al. 2.






(45) Cour de district de la Haye, 24 juin 2015, *Urgenda* : condamnation des Pays-Bas jugé responsable au nom de son

devoir de vigilance envers ses citoyens pour ses carences en matière d'action climatique, décision confirmée en appel ; la Haute Cour de Lahore, dans la décision *Leghari c/ Pakistan*, 4 sept. 2015, juge que « le retard et l'inertie de l'État dans la mise en oeuvre du cadre réglementaire climatique violent les droits fondamentaux des citoyens » ; v. aussi l'affaire colombienne citée note 41.





(46) V. M. Deguerge, « Pollution de l'air et responsabilité de l'État », *loc. cit.*




(47) M. Torre-Schaub, « Les contentieux climatiques, quelle efficacité en France ? », EEI n° 5 mai 2019, dossier 17.

(48) V. CE, 9 nov. 2018, n° 411626 , *Préfet de police, Ville de Paris*, Lebon T. p. 805-900-907  AJDA 2018. 2218  ; AJCT 2019. 102, obs. C. Otero  : la persistance d'atteintes à la sécurité et la salubrité publique dans un quartier de Paris établit le caractère inapproprié des mesures adoptées par les autorités de Police. Il en découle une carence fautive qui engage la responsabilité de la ville de Paris, indépendamment de toute obligation de résultat.

(49) CE, 3 mars 2004, n° 241151 , *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Botella*, Lebon p. 125  ; AJDA 2004. 974 , chron. F. Donnat et D. Casas  ; RFDA 2004. 612, concl. E. Prada-Bordenave  : l'État doit prendre « les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer les dangers » et il commet une faute en s'abstenant d'user de son pouvoir réglementaire à cette fin.

(50) CAA Nantes, 1^{er} déc. 2009, n° 07NT03775 , *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer c/ Association Halte aux marées vertes*, préc.

(51) TA Toulouse, 6 mars 2018, n° 1501887 , *Association Pays de l'ours-ADET, Association FERUS-Ours, loup, lynx*, AJDA 2018. 540  ; *ibid.* 2344 , note J. Bétaille .

(52) V. TA Montreuil, 25 juin 2019, n° 1802202 , *M^{mes} T.*, AJDA 2019. 1315  ; D. 2019. 1488, entretien O. Le Bot  : consid. 6 : « les exigences prévues aux articles L. 222-4 et L. 222-5 C. env. [...] doivent donc être regardées comme méconnues ; si le dépassement des valeurs limites ne peut constituer, à lui seul, une carence fautive de l'État en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, [...] l'insuffisance des mesures prises pour y remédier est constitutive d'une telle carence » ; TA Paris, 4 juill. 2019, n° 1709333/4-3, *M^{me} N.* : consid. 9 : « les exigences prévues aux articles L. 222-4 et L. 222-5 C. env. doivent donc être considérées comme méconnues » ; consid. 10 : « l'État a commis une faute de nature à engager sa responsabilité en ce qu'il n'a pas pris pour la région Ile-de-France un plan de protection de l'atmosphère susceptible de réduire, le plus rapidement possible, les valeurs de dioxyde d'azote et de particules fines dans les conditions définies par le code de l'environnement ».

(53) Document « L'action en faveur du climat de l'État français », préc. : « les émissions françaises ont légèrement augmenté en 2017 pour des raisons conjoncturelles » (p. 4), ce qui entraîne que « le premier budget carbone sera dépassé de 4 % environ », en raison également de retards structurels dans le domaine des transports, du bâtiment et de






l'agriculture. « Du fait de l'inertie structurelle de ces secteurs, le retard pris sur le premier budget carbone ne pourra pas être compensé à l'horizon du deuxième budget » (*idem*). C'est pourquoi « dans un souci de réalisme », le gouvernement a été amené à réviser [à la hausse] le niveau global du deuxième budget carbone ainsi que sa répartition sectorielle » (p. 5).

(54) *Loc. cit.* note 46.

(55) M. Torre-Schaub, « La construction d'une responsabilité climatique au prétoire : vers un changement de paradigme de la responsabilité climatique ? », *loc. cit.*

(56) M. Bacache, « Changement climatique, responsabilité civile et incertitude », EEI n° 8-9, août 2018, dossier 30.

(57) R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien coll. Domat droit public, 15^e éd., 2001 p. 1245.

(58) CE, 14 oct. 1966, n° 60783 , *Marais*, Lebon p. 548, concl. Galmot  ; CE, 23 juill. 2003, n° 204200 , *David B.*, AJDA 2003. 2274 , concl. I. de Silva .

(59) Ch. Courmil et L. Varison, « Introduction », *op. cit.* : « Dans ce contentieux singulier, le juge doit évoluer au coeur de données scientifiques techniques, complexes, souvent anticipatives, voire prédictives. Les certitudes comme les incertitudes scientifiques sont réelles et doivent être appréciées par les juges ».

(60) H. Waisman, « Quelle base scientifique pour la justice climatique ? », EEI n° 5, mai 2019 dossier 15.

(61) M. Bacache, *loc. cit.* ; F. Lafforgue, « L'établissement des responsabilités en matière de santé-environnement devant le juge français et son potentiel pour le contentieux climatique », *in Les procès climatiques : du national à l'international*, *op. cit.*, p. 233 ; N. Slid, « L'affaire du Médiateur devant le juge administratif », RD publ. 2017. 1581.

(62) V. A. Van Lang, « Le juge administratif, l'État et les algues vertes », *loc. cit.*

(63) Il ne faut pas négliger en effet les causes étrangères que l'État pourrait avancer pour s'exonérer de sa responsabilité, en particulier le fait du tiers, car l'augmentation des émissions de GES est également imputable à l'activité des entreprises industrielles privées, ainsi qu'aux autres États également inactifs, et parfois plus pollueurs que la France. La faute de la victime pourrait aussi être opposée aux personnes physiques, car chacun contribue à l'émission de GES dans l'atmosphère.











(64) Cour d'appel de la Haye, 9 oct. 2018, préc.


(65) H.-B. Pouillaude, *Le lien de causalité dans le droit de la responsabilité administrative*, Thèse Paris I, 2011, dactyl., § 864.


(66) H.-B. Pouillaude montre que dans les domaines techniquement complexes, la fréquence du recours à l'expertise « témoigne de la volonté du juge administratif de se rapprocher d'une explication causale la plus proche de la vérité possible » (*op. cit.* p. 135, § 285).

(67) *Ibid.* § 885.

(68) Le préjudice doit être également personnel et certain.

(69) V. CAA Lyon, 23 avr. 2009, n° 07LY02634 , *Association Club mouche saumon Allier, Association agréée interdépartementale des pêcheurs professionnels du bassin de la Loire et des cours d'eau bretons*, AJDA 2009. 1429  , chron. C. Vinet  ; CAA Nancy, 19 déc. 2013, n° 12NC01893 , *Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS)*, AJDA 2014. 891  ; CAA Nancy, 13 févr. 2014, n° 13NC00141 , *Ligue pour la protection des oiseaux de Champagne-Ardenne*, AJDA 2014. 932  , concl. J.-M. Favret  ; CE, 26 févr. 2016, n° 390081 , ASPAS. V. Ch. Huglo, « L'inéluctable prise en compte du dommage écologique par le juge administratif », AJDA 2013. 667  ; M. Lucas, « Préjudice écologique et responsabilité. Pour l'introduction légale du préjudice écologique dans le droit de la responsabilité administrative », *Environnement*, avr. 2014. Étude 6.

(70) M. Boutonnet, « L'arrêt *Erika* : vers la réparation intégrale des préjudices résultant des atteintes à l'environnement ? », *Environnement*, juill. 2010 p. 13 ; K. le Couviour, « *Erika*, l'arrêt salvateur de la Cour de cassation », JCP 2012 n° 47 p. 1243 ; A. Van Lang, « Affaire de l'Erika : la consécration du préjudice écologique par le juge judiciaire », AJDA 2008. 934  .

(71) V. A. Van Lang, « La loi *Biodiversité* du 8 août 2016 : une ambivalence assumée », AJDA 2016. 2381  .

(72) V. S. Lavorel, *loc. cit.* note 2.

(73) Principe posé par la directive 2004/35 du 21 avr. 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, et repris à l'article 1249 du code civil : « La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature ».


(74) Cette particularité transparait dans la requête de « l'Affaire du siècle », qui demande 1 € symbolique au titre du

préjudice écologique, ainsi que pour le préjudice moral, manifestant par là que la démarche ne vise nullement l'enrichissement personnel des ONG requérantes.

(75) S. Lavorel, *loc. cit.*







(76) Dans l'affaire *Urgenda*, la cour d'appel de la Haye a enjoint l'État d'adopter des mesures plus efficaces pour réduire ses émissions de GES, ce qui a conduit à l'adoption d'une loi beaucoup plus ambitieuse en 2018 (v. M. Torre-Schaub, « Les suites vertueuses de l'affaire *Urgenda* : un *thanks giving* climatique aux Pays-Bas », *Dr. envir.* n° 269, juill.-août 2018 p. 250) ; dans l'affaire des 25 jeunes contre la Colombie, la Cour suprême a ordonné au gouvernement de créer et mettre en oeuvre un plan d'action pour arrêter la déforestation en Amazonie.

(77) H. Waisman, *loc. cit.* note 59.

(78) V. par ex., C. Thibierge, « Avenir de la responsabilité, responsabilité de l'avenir », *D.* 2004. 577  ; M. Boutonnet, *Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile*, LGDJ coll. Bibl. de droit privé, 2005, T. 444.

(79) Affaire du Zoé Colocotroni, concernant la pollution d'une mangrove portoricaine par une marée noire : 12 août 1980, *Commonwealth of Porto Rico c/ SS Zoé Colocotroni*.

(80) V. Ch. Huglo, *Le contentieux climatique, une révolution judiciaire mondiale*, Bruylant, coll. Droit(s) et développement durable, 2018 p. 234 s.

(81) CE, 27 juill. 2015, n° 367484 , *M. Baey*, Lebon p. 285  ; *AJDA* 2015. 1514  ; *ibid.* 2277 , note A. Perrin . *AJCT* 2016. 48, obs. S. Defix .

(82) CJA, art. L. 911-1 s.

(83) CE, 12 juill. 2017, *Association les Amis de la Terre France*, préc.

(84) Un tel système peut même être conçu à l'échelle internationale, en s'inspirant du FIPOL, fonds dédié à la réparation des pollutions marines causées par le transport d'hydrocarbures.

(85) V. M. Poumarède, M. Bacache, *loc. cit.*

(86) V. M. Deguergue, M. Torre-Schaub, *loc. cit.*

(87) Sachant que la Cour de cassation, chambre criminelle, est à l'origine du « grand arrêt » du 25 sept. 2012 qui a consacré le préjudice écologique dans l'affaire de l'Erika.

Copyright 2023 - Dalloz – Tous droits réservés