

3

URGENDA C. PAYS-BAS (2015)¹Anne-Sophie TABAU²Christel COURNIL³

La décision rendue par la Cour du District de la Haye, le 24 juin 2015, dans l'affaire *Urgenda contre Pays-Bas*⁴, a été qualifiée d'historique au regard de sa contribution à la justice climatique. Bien qu'elle soit limitée dans son champ d'application *ratione personae* aux Pays-Bas, *ratione materiae* à la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) de ce pays et *ratione temporis* à l'horizon 2020, sa portée est allée bien au-delà, grâce à un effet d'entraînement auprès d'autres juridictions.

La justice climatique soulève des enjeux sociaux et éthiques équivoques. Les théoriciens s'affrontent, en effet, sur la direction que doit prendre la justice climatique⁵, sur les personnes qui en sont principalement redevables⁶, et sur ses principaux destinataires⁷. Des concepts et principes aux contours incertains (pollueur-payeur, responsabilités communes, mais différenciées, équité, etc.) se trouvent également au cœur de ces enjeux de justice climatique⁸. En droit, la justice climatique renvoie au concept de responsabilité, dont la mise en œuvre vise à garantir le respect du droit, en attachant des conséquences juridiques à son manquement. Néanmoins, cette responsabilité juridique est également protéiforme. Différents acteurs peuvent être considérés comme responsables des changements climatiques (États, individuellement ou collectivement, entreprises, individus,

1 Ce chapitre est une version actualisée de l'article d'A.-S. TABAU et C. CURNIL, « Nouvelles perspectives pour la justice climatique, Cour du district de La Haye, 24 juin 2015, Fondation Urgenda contre Pays-Bas », *RJE*, 4/2015, p. 674-695.

2 Professeure de droit public à l'Université de La Réunion – membre de l'UMR Espace-Dev 228 et associée au Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC – UMR 7318).

3 Professeure de droit public (HDR) à Sciences Po Toulouse, membre du LASSP et associée à l'IDPS (Université Sorbonne Paris Nord), membre de la Structure Fédérative « Les Communs ».

4 <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196&keyword=urgenda> (version du jugement traduit en anglais, à laquelle se réfère ce commentaire).

5 R. Cox préconise par exemple une « révolution de l'énergie », le plus rapidement et efficacement possible, afin d'éviter que l'état dramatique d'ores et déjà établi de l'environnement de la planète aboutisse à la chute de nos sociétés occidentales. Il considère, à cet égard, que la justice a un rôle particulier à jouer. Voir R. Cox, *Revolution justified*, Planet Prosperity Foundation, 2012, 328 p. (<http://www.revolutionjustified.org/>).

6 Les « Principes d'Oslo sur les obligations relatives aux changements climatiques globaux », élaborés et adoptés par un groupe d'éminents juristes, désignent ainsi les États et les entreprises, en mettant l'accent sur le rôle particulier des droits de l'Homme et du principe de précaution (<http://www.osloprinciples.org/principles/>).

7 Sur les différentes positions des débats d'éthique : P.-Y. NÉRON, « Penser la justice climatique », *Éthique publique* [En ligne], vol. 14, n° 1, 2012, mis en ligne le 17 février 2013 (<http://ethiquepublique.revues.org/937>).

8 Voir, à cet égard, l'article 3§ 1 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

institutions internationales, etc.)⁹. De même, ces responsabilités peuvent varier selon la nature des obligations violées et des conséquences qui s’y attachent (responsabilité internationale, interne, contractuelle, quasi délictuelle, administrative, civile, pénale) et poursuivre différents objectifs (responsabilité pour avoir contribué au problème, pour y remédier, pour le prévenir, pour favoriser une justice distributive, actuelle comme future, etc.). Enfin, cette responsabilité peut être établie ou non par voie contentieuse, laquelle, lorsqu’elle est activée en matière climatique, ne vise pas nécessairement à mettre en jeu la responsabilité du défendeur.

Sur le plan interne, la justice climatique a ainsi donné lieu à la naissance d’actions contentieuses variées à travers le monde¹⁰. Avant et depuis cette espèce, des recours ont été portés devant les juges nationaux¹¹, avec des issues variables, pour stopper les actions gouvernementales contribuant aux changements climatiques, forcer les pouvoirs publics à prendre des mesures d’atténuation, ou obtenir la réparation des dommages subis en raison d’évènements climatiques. Toutefois, l’institution juridictionnelle n’avait pas toujours été sollicitée en faveur de la justice climatique, au regard de l’objectif des accords internationaux en matière climatique. Des procès ont, en effet également, été intentés par l’industrie émettrice de GES pour contrer la réglementation portant sur les réductions des émissions, comme ce fut le cas en France¹² avant qu’un recours en responsabilité ne soit porté contre l’État devant le juge administratif avec « l’Affaire du siècle »¹³.

La décision de la Cour du District de La Haye du 24 juin 2015, dans l’affaire *Urgenda contre Pays-Bas*, s’inscrit dans la continuité de ces tentatives de justice climatique par l’intervention du juge. Le requérant, dont le nom a pour origine la contraction d’« agenda et urgent », se présente comme une plateforme de citoyens qui a élaboré des propositions de mesures de lutte contre les changements climatiques¹⁴. En dépensant plus de 200 000 € et avec l’aide d’avocats chevronnés¹⁵, cette ONG et 886 citoyens néerlandais ont engagé cette action en justice visant à mettre en jeu la responsabilité de l’État en raison de l’ambition trop faible de sa politique climatique.

Urgenda a d’abord envoyé, le 12 novembre 2012, une lettre, dans laquelle elle demandait que la politique climatique des Pays-Bas poursuive un objectif de réduction des émissions de GES de 40 % par rapport à 1990 d’ici 2020. Dans sa réponse du mois suivant, la Secrétaire d’État à l’infrastructure et à l’environnement est allée dans le sens des prétentions d’Urgenda, en indiquant que son gouvernement travaillait à rester dans la limite d’une élévation de la température moyenne du globe de 2°C, posée par les experts climatiques. Elle a, toutefois, précisé que la politique climatique des Pays-Bas s’inscrivait dans un cadre international et européen et que, dès lors, l’État ne pouvait pas prendre

9 S. CANEY, « Cosmopolitan Justice, Responsibility, and Global Climate Change », *Leiden Journal of International Law*, 2005, 18, p. 747-775.

10 V. les bases de données des contentieux du Sabin Center Law : <http://climatecasechart.com/> et du Grantham Institute : <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/climate-change-laws-of-the-world/>

11 C. CURNIL et L. VARISON (dir.), *Les procès climatiques entre le national et l’international*, Pedone, 2018.

12 CE Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, n° 287110. Voir, également, la Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, dans laquelle le Conseil Constitutionnel a censuré la contribution carbone prévue dans la loi de finance de 2010 pour non-respect du principe d’égalité.

13 C. CURNIL, A. LE DYLIO, P. MOUGEOLLE, « L’affaire du siècle : entre continuité et innovations juridiques », *AJDA*, n° 32, 30 septembre 2019, p. 1864-1869.

14 Elle a, par exemple, récemment édité un rapport présentant des projets d’actions concrètes pour une transition rapide vers une société durable dotée d’une économie circulaire : http://www.urgenda.nl/documents/CirculairFryslanReport_Urgenda_Metabolic_12_6_2015.pdf.

15 R. H. J. COX et J. M. VAN DEN BERG VAN HÖCKER.

seul la décision d'élever le niveau d'ambition de son objectif d'atténuation pour 2020. Elle s'est, néanmoins, engagée à proposer aux États partenaires des initiatives, favorisant un cadre politique stable et largement soutenu, conduisant à des mesures suffisantes pour maintenir la perspective à long terme de réduction de 80 à 95 % des émissions de GES d'ici 2050. Cet horizon lui paraissant trop éloigné, compte tenu de la nécessité de prendre, dès aujourd'hui, des mesures renforcées d'atténuation des émissions de GES, Urgenda a décidé de saisir la justice néerlandaise de cette question. La mise au point de ses 144 pages d'argumentaire a conduit à ce que la Chambre commerciale de la Cour du District de La Haye ne soit saisie qu'un an plus tard, le 20 novembre 2013, de la question de savoir si l'État avait agi illégalement en ne poursuivant pas une politique climatique de court terme plus ambitieuse. L'État considérait, pour sa part, qu'il ne pouvait être contraint en ce sens, notamment au regard de son pouvoir discrétionnaire.

Bien que non des moindres, il ne s'est agi là que d'un des obstacles que le juge néerlandais a dû surmonter pour décider que la politique climatique des Pays-Bas était effectivement illégale, entraînant dès lors l'obligation, pour ce dernier, d'élever l'ambition minimale de son objectif de réduction des émissions de GES à 25 % en 2020 par rapport à 1990. Cette injonction, bien que favorable au renforcement de l'action des Pays-Bas pour lutter contre les changements climatiques, peut paraître dérisoire au regard de la part des émissions de GES de cet État sur le plan mondial¹⁶. Pour autant, la décision de la Cour du District de La Haye a marqué un tournant en faveur d'une justice climatique. Largement commenté¹⁷ par la doctrine, ce premier jugement a été confirmé depuis en appel¹⁸ en de 2018 et rendu définitif avec l'arrêt de la Cour suprême néerlandaise du 20 décembre 2019¹⁹. Ce contentieux devenu emblématique²⁰ a clairement inspiré d'autres citoyens et ONG à mener des actions similaires en Europe ou ailleurs.

Afin de déterminer dans quelle mesure tel est le cas, il convient de mettre l'accent sur deux mouvements parallèles auxquels contribue cette décision. Tout d'abord, elle a participé à un mouvement de subjectivisation de la justice climatique, ce qui a depuis²¹ incité d'autres personnes

16 En 2010, la part néerlandaise dans les émissions mondiales était de 0,42 %; celles de la Chine de 21,97 %, des États-Unis de 13,19 %, de l'Union européenne (27 pays) de 9,5 %, du Brésil de 5,7 %, de l'Inde de 5,44 % et de la Russie de 5,11 %. Les émissions par habitant aux Pays-Bas en 2010 étaient de 12,78 tonnes de CO₂-éq. et en 2012, 11,72 tonnes de CO₂-éq. En Chine en 2012 de 9,04 tonnes de CO₂-éq., aux États-Unis 19,98 tonnes de CO₂-éq., au Brésil 15,05 tonnes de CO₂-éq., en Inde 2,43 tonnes de CO₂-éq. et en Russie 19,58 tonnes de CO₂-éq.

17 A.-S. TABAU et C. COURNIL, « Nouvelles perspectives pour la justice climatique, Cour du district de La Haye, 24 juin 2015, Fondation Urgenda contre Pays-Bas », *RJE*, 4/2015, p. 674-695. ; C. PERRUSO et E. CANAL-FORGUES, « La lutte contre le changement climatique en tant qu'objet juridique identifié ? », *Énergie-Environnement-Infrastructure*, LexisNexis, août 2015 ; J. LIN, « The First Successful Climate Negligence Case : A Comment on *Urgenda Foundation c. the State of the Netherlands* », *Climate Law*, vol. 5, 2015, p. 65-81 ; J. K. DE GRAAF and J. H. JANS, « The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change », *J. Environmental Law*, 27 (3), 2015, p. 517-527 ; J. VAN ZEBEN, « Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide ? », *Transnational Environmental Law*, vol. 4, 2015, p. 339-357 ; R. COX, « A Climate Change Litigation Precedent: *Urgenda Foundation c. the State of the Netherlands* », *Journal International and Comparative Law*, vol. 21, 2016, p. 5-30 ; M. TORRE-SCHAUB, « La justice climatique. À propos du jugement de la Cour de district de la Haye du 24 juin 2015 », *RIDC*, n° 3, 2016, p. 672-693 ; J. LAMBRECHT et C. ITUARTE-LIMA, « Legal Innovation in National Courts for Planetary Challenges : *Urgenda c. State of the Netherlands* », *Environmental Law Review*, vol. 18, 2016, p. 57-64.

18 Court of Appeal The Hague, 9 octobre 2018, Case number: 200.178.245 / 01. B. MAYER, « The State of the Netherlands c. Urgenda Foundation: Ruling of the Court of Appeal of The Hague (9 October 2018) ». *Transnational Environmental Law*, 8(1), 2019, p. 167-192., Y. KERBRAT, « Note sur Cour d'appel de La Haye, 9 octobre 2018 Pays Bas c. Fondation Urgenda », *RGDIP*, 2018, p. 1086-1089.

19 *Urgenda c. Pays-Bas*, Cour suprême des Pays-Bas, décision du 20 décembre 2019, C/09/456689/ HA ZA 19/00135.

20 E. PETRINKO, « De la décision d'Urgenda aux perspectives d'un nouveau contentieux climatique », C. COURNIL et L. VARISON (dir.), *Les procès climatiques entre le national et l'international*, Pedone, 2018, p. 113-127.

21 C. COURNIL, « Les convergences des actions climatiques contre l'État. Étude comparée du contentieux national », in *Quels (droit(s) face aux changements climatiques ?*, *RJE*, n° spécial, 2017, p. 231-247.

privées à contester la politique climatique individuelle de l'État, en dépit du caractère global des changements climatiques (I). D'autre part, elle a amorcé une objectivisation de la responsabilité de l'État en matière climatique, ce qui a facilité l'engagement d'autres juridictions nationales, européennes et internationales dans cette voie (II).

I. La subjectivisation des acteurs de la justice climatique

En admettant qu'une personne privée soit fondée à demander des comptes devant le juge national pour contester une politique climatique étatique, la Cour du District de La Haye contribue, à la subjectivisation des intérêts défendus au titre de la justice climatique (A). Cette décision permet également de subjectiviser l'auteur des dommages liés aux changements climatiques, en singularisant l'État comme personne redevable, à titre individuel, de la justice climatique (B).

A. L'accès des personnes privées à la justice en matière climatique

S'appuyant sur ses statuts, l'ONG Urgenda a su démontrer un intérêt à agir suffisant pour accéder au juge (1), et ce, même si la qualité de victime d'une violation des droits de l'Homme lui a été refusée (2).

1. Un intérêt à agir fondé sur les statuts particuliers de l'ONG Urgenda

Au Pays-Bas, comme dans d'autres ordres juridiques internes²², une personne physique ou morale a la possibilité d'intenter une action en justice si elle démontre un intérêt suffisant dans sa requête²³. Une fondation ou une association peut ainsi invoquer la protection de l'intérêt collectif qu'elle poursuit ou de la somme des intérêts individuels des personnes qu'elle représente²⁴, en vertu de ses statuts. Le droit néerlandais indique, toutefois, qu'une telle action n'est recevable que si la fondation a engagé au préalable des efforts suffisants pour établir un dialogue avec le défendeur afin que ses exigences soient satisfaites²⁵, ce qui n'a pas posé de difficultés en l'espèce.

L'article 2 du règlement intérieur de la fondation va s'avérer déterminant, dans la mesure où il évoque la société plus durable à laquelle aspire Urgenda. Plus précisément, il indique qu'elle vise à atteindre un développement durable et à prévenir les conséquences des changements climatiques sur les sociétés humaines, particulièrement aux Pays-Bas, mais pas seulement²⁶.

22 En revanche, l'accès des personnes privées à la CIJ n'est pas possible et demeure restrictif devant la CJUE dans le cadre d'un recours en annulation, en carence ou en responsabilité extra contractuelle. S'agissant de l'accès des personnes morales à la Cour européenne des droits de l'Homme voir développements *infra*.

23 Article 3:303 du Code civil néerlandais : « Without sufficient interest no one has a right of action ».

24 Article 3:305a du Code civil néerlandais. Pour une approche comparable en France, L. BORÉ, « Action collective et protection de l'environnement », in *L'efficacité du droit de l'environnement*, Dalloz, Paris, 2010, p. 47.

25 § 4.4.

26 § 4.7.

Cet intérêt collectif dépasse donc les frontières nationales, ce qui a son importance au regard des conséquences à la fois globale et locale des changements climatiques. Cette double dimension « globale » est entérinée par la Cour qui estime que, sur la base de ses statuts, Urgenda protège un intérêt qui, par sa nature, dépasse les frontières nationales²⁷. Urgenda peut ainsi fonder ses allégations sur le fait que les émissions néerlandaises ont aussi des conséquences pour les personnes en dehors des frontières néerlandaises. Aussi, il semble qu'un caractère transnational de l'intérêt à agir soit implicitement reconnu et qu'un contentieux porté par une ONG qui ne représenterait que les intérêts des citoyens non néerlandais serait envisageable, dans la lignée de la célèbre affaire *Shell Dutch*²⁸.

L'intérêt collectif défendu par Urgenda présente aussi une dimension multi temporelle²⁹. L'État néerlandais ne conteste pas qu'Urgenda défend, au regard de ses statuts, le droit des générations « actuelles » de citoyens néerlandais. En revanche, la défense de l'intérêt des générations futures était plus délicate à reconnaître, mais l'hypothèse était envisageable³⁰ compte tenu de l'admission, par d'autres instances, de l'intérêt à agir de personnes mineures³¹. Urgenda justifie son action au nom de l'intérêt intergénérationnel puisque les actions ou omissions actuelles de l'État en matière de réduction de GES impacteront significativement les générations futures. En acceptant cette dimension intergénérationnelle de l'intérêt à agir, la Cour entérine l'argumentation scientifique qui, désormais, montre clairement qu'il sera plus difficile d'agir plus tard pour atténuer les changements climatiques ainsi que le caractère irréversible des conséquences des émissions de GES passées et actuelles.

La Cour du District de La Haye a donc reconnu que l'intérêt collectif visé par les statuts d'Urgenda lui conférerait un intérêt à agir. En revanche, elle ne lui reconnaît pas la qualité de victime d'une violation des droits de l'Homme.

2. *Un intérêt à agir non fondé sur la qualité de victime d'une violation des droits de l'Homme*

La montée en puissance des droits de l'Homme comme l'une des réponses aux dégradations croissantes de l'environnement est bien démontrée³², notamment grâce à l'accès aux juges des individus ou des ONG. Toutefois, l'apport des droits de l'Homme rencontre des limites, en raison des logiques antagonistes entre droits individuels et intérêts collectifs³³. Ainsi, l'article 34 de la Convention

27 § 4.7.

28 Voir notamment les décisions de la District Court of the Hague du 30 janvier 2013 et les suites de cette affaire : <https://milieudefensie.nl/english/shell/courtcase/documents>.

29 § 4.8 : il est rappelé que le terme de « société durable » a une dimension intergénérationnelle au sens de la « durabilité » exprimée dans le célèbre Rapport Bundtland.

30 C. VAN DIJK, « Civil Liability for Global Warming in the Netherlands », in M. FAURE, M. PEETERS (eds.), *op. cit.*, p. 211 et s.

31 Cf. la décision de la Cour suprême des Philippines, 30 juillet 1993, ILM, vol. 33, 1994, p. 185 sur le recours de 35 mineurs présenté, à leur demande, par leurs parents contre le gouvernement, afin qu'il cesse de délivrer des autorisations de coupe d'arbres. Notons également, la décision de la Superior Court of Washington for King County du 23 juin 2015, qui a reçu favorablement la pétition portée par 8 jeunes, demandant aux services de l'État d'adopter des mesures de réductions des émissions GES sur la base des données scientifiques.

32 S. HUMPHREYS, *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2009. O. QUIRICO and M. BOUMGHAR, *Climate Change and Human Rights: an International Law Perspective*, eds., Routledge, à paraître 2015.

33 F. FRANCONI, « La dimension environnementale des droits de l'Homme entre individualisme et intérêt collectif », in D. ALLAND, V. CHETAIL, O. de FROUVILLE and J. E. VIÑUALES (éd.), *Unité et diversité du droit international, Écrits en l'honneur du Professeur Pierre-Marie Dupuy*, Martinus Nijhoff publishers, Leiden, 2014, p. 950-965.

européenne des droits de l'Homme indique que la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) peut être saisie par toute personne physique, toute ONG ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime, directement ou indirectement³⁴, d'une violation de la Convention par un État partie³⁵. La détermination de la qualité de victime est donc déterminante pour pouvoir avoir accès au juge de Strasbourg. C'est ce qu'a tenté d'établir Urgenda, pour elle-même, mais aussi pour les 886 citoyens associés à son action.

Dans son argumentaire, l'ONG souligne que les changements climatiques portent atteinte aux conditions de vie et donc à la santé des Hommes ce qui est, selon elle, contraire aux articles 2 (droit à la vie) et 8 (droit à la vie privée et familiale) de la Convention. De son côté, l'État néerlandais réfute l'application de ces deux articles en raison de l'« absence de menace réelle » des changements climatiques³⁶, en somme l'absence d'un préjudice climatique.

Rappelons à ce dernier égard que la CEDH accepte de recevoir les requêtes des victimes d'une violation ayant d'abord touché une autre personne (parents, veuve), mais aussi des victimes potentielles³⁷. Ces dernières peuvent être destinées à subir une violation de leurs droits. Dans ce cas, le requérant doit produire des preuves plausibles et décisives de la survenance d'une violation dont il subirait personnellement les effets. Dans le contentieux environnemental, bien que la CEDH ait eu l'occasion de se prononcer sur le statut de victime potentielle³⁸, les changements climatiques soulèvent de sérieux défis à l'établissement du lien de causalité entre le dommage et le préjudice subis³⁹.

La Cour du District de La Haye évite d'avoir à se prononcer sur la question, en n'examinant pas l'intérêt à agir des 886 citoyens au regard de leur qualité de victime d'une violation des droits de l'Homme, estimant qu'elle ne dispose pas de suffisamment de détails sur ces demandeurs pris individuellement⁴⁰. Concernant Urgenda, en tant que telle, le juge néerlandais souligne que, contrairement à une personne physique, l'intégrité physique d'une personne morale ne peut pas être violée et que la vie privée d'une personne morale ne peut être modifiée⁴¹. Dès lors, Urgenda ne peut démontrer que la violation alléguée des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme lui cause un préjudice et qu'elle a un intérêt légitime et personnel à y mettre fin⁴². En se fondant sur une décision de la CEDH⁴³, le juge néerlandais ne retient pas non plus la possibilité pour Urgenda d'endosser l'éventuelle qualité de victime des 886 citoyens associés à son action.

34 CEDH, 13 septembre 2006, *Defalque c. Belgique*, req. n° 37330/02, § 46 et CEDH, 27 mars 2008, *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c Grèce*, req. n° : 26698/05, § 38.

35 CEDH, 11 juillet 2006, *SARL du Parc d'Activités de Blotzheim c. France*, req. n° 72377/01, § 20.

36 § 3.3.

37 CEDH, 6 septembre 1978, *Klass et autres c/ RFA*, req. n° 5029/71, CEDH, 7 juillet 1989, *Soering c/ Royaume-Uni*, req. n° 14038/88.

38 Dans l'affaire CEDH, 5 juin 2007, *Lemke c. Turquie*, req. n° 17381/02, la Cour a interprété largement le statut de « victime » : la requérante habitait à 50 km d'un lieu d'exploitation d'une installation dangereuse.

39 A. GOURITIN, « La jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sur les obligations positives en matière environnementale peut-elle s'appliquer aux changements climatiques ? », in C. CURNIL et C. COLARD-FABREGOULE (dir.), *Les changements climatiques et les défis du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 255-256.

40 § 4.109.

41 CEDH, 12 mai 2015, *Identoba et al. c. Géorgie*, req. n° 73235/12, § 40 à 43.

42 § 4.45.

43 CEDH, 29 septembre 2009, *Van Melle c. Pays Bas*, req. n° 19221/08.

Dans ce premier jugement, en refusant de fonder l'intérêt à agir d'Urgenda sur la violation alléguée des droits de l'Homme, la Cour du District de La Haye ne fait donc pas preuve d'une très grande audace⁴⁴ contrairement au jugement d'appel de 2018 qui revient sur cette interprétation⁴⁵. En espèce, il est tout de même parvenu à dépasser le stade de la recevabilité de l'affaire pour se prononcer au fond et, de manière inédite, singulariser l'État comme personne redevable de la justice climatique.

B. La singularisation de l'État comme personne redevable de la justice climatique

En considérant qu'il existe un lien de causalité suffisant entre les émissions de GES des Pays-Bas, les changements climatiques globaux et leurs effets, actuels comme futurs, sur le climat néerlandais⁴⁶, la Cour du District de La Haye est parvenue à dépasser l'obstacle majeur de l'établissement d'une responsabilité individuelle de l'État face à un problème global (1). Bien que la question soit moins controversée, elle a également surmonté la difficulté de l'attribution des émissions de GES à l'État (2).

1. L'établissement du lien de causalité entre les émissions de l'État et les changements climatiques

Dans le cadre d'une action en responsabilité dans le domaine des changements climatiques, l'établissement du lien de causalité entre le comportement du défendeur et le dommage du requérant est sans doute l'obstacle le plus important. Même en souscrivant à l'analyse du GIEC selon laquelle les émissions anthropiques de GES provoquent les changements climatiques, la nature globale des causes et des effets du problème rend difficile l'établissement de ce lien de causalité. Il est, en effet, impossible de considérer qu'une source d'émission de GES en particulier cause un dommage en particulier.

C'est, en substance, ce qu'indique l'État néerlandais pour contester l'intérêt d'Urgenda à agir dans le cadre d'une action en responsabilité, dans la mesure où, même si la Cour faisait droit à sa demande, cela ne préviendrait pas le dommage qu'elle encourt en raison des changements climatiques⁴⁷.

Dans d'autres affaires, cet argument a empêché l'analyse au fond des requêtes. Tel a été le cas, par exemple, dans l'affaire *Comer vs. Murphy Oil*⁴⁸, dans laquelle la Cour du District Sud du Mississippi avait considéré : « *there exists a sharp difference of opinion in the scientific community concerning the cause of global warming, and I foresee daunting evidentiary problems [...] to prove [...] the degree to which [...] the action of any individual [...] company [...] contribute [...] to global warming*

44 Pour une analyse dédiée à l'affaire : F. HAUMONT, « Urgenda et la Convention européenne des droits de l'Homme », *EEL*, n° 5, mai 2019, dossier 14, art. 16.

45 V. le commentaire de D. Misonne dans cet ouvrage.

46 § 4.90.

47 § 4.78.

48 *Comer et al. vs. Nationwide Mutual Insurance Co. et al.*, Case No 1 :05-CV-436 LTD-RHW, 2006 WL 1066645 (S.D. Miss. 2006).

[...] »⁴⁹. Toutefois, dans cette affaire, la Cour d'Appel a considéré que la contribution du défendeur au dommage était suffisante pour établir le lien de causalité requis, du moins, pour fonder l'intérêt à agir du requérant⁵⁰.

C'est également sur ce terrain de la contribution au dommage que va se placer la Cour du District de La Haye en soulignant que « *the Dutch greenhouse emissions have contributed to climate change and by their nature will also continue to contribute to climate change* »⁵¹ et que « *emission reduction therefore concerns both a joint and individual responsibility of the signatories to the UN climate change Convention* »⁵². Elle ne va toutefois pas jusqu'à consacrer une responsabilité conjointe et multiple⁵³.

De même, elle va se garder de pousser le raisonnement jusqu'au bout en cherchant à identifier dans quelle mesure exactement les émissions de GES des Pays-Bas participent aux changements climatiques, ce qui aurait pu être le cas si elle avait cherché à établir une responsabilité strictement proportionnelle. Pour éviter d'avoir à le faire elle va mobiliser les engagements internationaux des Pays-Bas et le principe d'équité, pour considérer que « *in a view of a fair distribution the Netherlands, like other Annex I countries, has taken the lead in taking mitigation measures and has therefore committed to a more than proportionate contribution to reduction* »⁵⁴.

2. *L'attribution à l'État des émissions provenant de son territoire*

La question du lien de causalité entre l'action ou l'omission de l'État et les changements climatiques soulève également celle de l'attribution à l'État des émissions de GES de son territoire. L'État néerlandais a ainsi avancé l'argument selon lequel il ne pouvait être considéré comme « *one of the causers of an imminent climate change, as it does not emit greenhouse gases* »⁵⁵.

Toutefois, la Cour du District de la Haye n'a pas eu de grandes difficultés à écarter cet argument. Bien sûr, les GES émis sur le territoire des Pays-Bas ne proviennent pas, en tant que tels, de l'État. Ils résultent du comportement des citoyens néerlandais qui conduisent des voitures, chauffent leur habitation, consomment des biens importés et des entreprises qui produisent certains biens, etc. Néanmoins, ces émissions peuvent être attribuées à l'État dans la mesure où celui-ci dispose des moyens d'infléchir ces émissions privées de GES. En effet, dans la mesure où il peut contrôler le niveau des émissions de GES à travers l'adoption de réglementation ou des procédures d'autorisation, ces émissions de GES privées peuvent être attribuées à l'État pour mettre en jeu sa responsabilité⁵⁶.

49 *Ibid.*, p. 4.

50 *Comer et al vs. Murphy Oil USA inc. et al.*, 2009 WL 3321493 (C.A.5 (Miss.)), p. 6. En ce sens, voir également *Massachusetts vs. EPA*, Case No 05-1120, 127 S.Ct. 1438 (2007). La preuve du lien de causalité est plus facilement établie au stade de l'examen de la recevabilité et s'agissant d'un contrôle de légalité que dans le cadre de l'examen au fond d'une demande indemnitaire.

51 § 4.90. Pour une déclinaison du raisonnement à l'échelle de l'Union européenne et des entreprises qui y sont situées, aboutissant au rejet de l'argument relatif aux « fuites de carbone », voir § 4.81.

52 § 4.79.

53 Pour un argumentaire favorable à une telle solution, voir M. FAURE et A. NOLKAEMPER, « International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change », *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 26, 2007, p. 165-170.

54 § 4.79.

55 § 4.66.

56 *Ibid.* : « [...] it is an established fact that the State has the power to control the collective Dutch emission level (and that it indeed controls it) ». Voir également § 4.87 : « After all, the State has the power to issue rules or other measures, including community information, to promote the transition to a sustainable society and to reduce greenhouse gas emission in the Netherlands ».

Le principe de l'attribution à l'État des agissements des personnes privées situées sous sa juridiction et sur son territoire est bien établi en droit international⁵⁷, y compris en droit international de l'environnement. Ainsi, il résulte de l'affaire de la *Fonderie du Trail*⁵⁸, que les États n'ont pas le droit d'autoriser l'utilisation de leur territoire d'une manière qui soit dommageable à un autre territoire, ainsi qu'aux biens et aux personnes qui s'y trouvent. C'est parce que l'État a le pouvoir d'autoriser ou d'interdire certaines activités sur son territoire, que les activités qui y sont conduites, même par des acteurs privés, peuvent lui être attribuées dans le cadre d'une action visant à établir sa responsabilité. Cette idée renvoie également à la notion de droit civil de responsabilité du fait d'autrui, qui suppose d'assumer la réparation des dommages des personnes dont on répond.

Pour asseoir encore davantage sa position, la Cour du District de La Haye se réfère également aux engagements internationaux des Pays-Bas et, en toile de fond, au principe *pacta sunt servanda* : « *when it became a signatory to the UN Climate Change Convention and the Kyoto Protocol, the State expressly accepted its responsibility for the national emission level and in this context accepted the obligation to reduce this emission level as much as needed to prevent dangerous climate change* »⁵⁹.

Enfin, la Cour aborde la question de la temporalité des émissions de GES, non pas pour les émissions passées, mais pour les émissions futures en considérant que « *the excess greenhouse gas emission in the Netherlands that will occur between the present time and 2020 without further measures, can be attributed to the State* »⁶⁰.

L'élément subjectif du fait générateur de la responsabilité est donc établi par la Cour, qui désigne l'État comme personne devant répondre à la demande d'Urgenda. Toutefois, cet élément subjectif ne suffit pas pour entraîner la responsabilité de l'État. Il ne prend tout son sens qu'en étant associé à l'élément objectif du fait générateur de la responsabilité.

II. L'objectivisation d'une responsabilité de l'État en matière climatique

Il existe différentes acceptions du caractère objectif de la responsabilité⁶¹. Pour le présent commentaire cette expression désigne l'hypothèse d'une responsabilité fondée sur la commission d'un fait illicite, conçu objectivement, comme un manquement au droit, allégeant la tâche de la victime dans la charge qui lui incombe sur l'apport des preuves. Si la faute n'est pas étrangère au droit néerlandais de la responsabilité civile, ce n'est pas sur ce terrain que le juge choisit de se situer, mais plutôt sur celui d'un fait générateur du dommage imputable à l'État en raison des obligations dont il est redevable, en vertu de la loi ou de principes généralement acceptés⁶². Pour procéder de la

57 *Ile de Palmas (États-Unis/Pays-Bas)*, sentence du 4 avril 1928.

58 *Trail smelter case (United States vs. Canada)*, sentences du 16 avril 1938 et du 11 mars 1941.

59 § 4.66.

60 § 4.87.

61 Pour une analyse des variations dans l'interprétation de cette expression, voir G. HAFNER, I. BUFFRAD, « Les travaux de la Commission du droit international : de la responsabilité à la prévention des dommages », in Colloque SFDI d'Aix-en-Provence, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Pedone, Paris, p. 146-148.

62 Article 6:612, alinéa 3 du Code civil néerlandais : « *A tortious act can be attributed to the tortfeasor [the person committing the tortious act] if it results from his fault or from a cause for which he is accountable by virtue of law or generally accepted principles (common opinion)* ».

sorte, le juge doit tout d'abord établir que la politique climatique des Pays-Bas est encadrée par une obligation légale de l'État (A). Cela lui permet, non seulement, d'écarter l'argument selon lequel la fixation de la trajectoire de réduction des émissions de GES des Pays-Bas relève d'un choix de nature purement politique, mais aussi de considérer qu'en ne mettant pas tout en œuvre pour se conformer à cette obligation, l'État a commis une négligence entraînant la mise en jeu de sa responsabilité⁶³ (B).

A. Le fondement de l'illégalité de la politique climatique de l'État

Pour mettre en jeu la responsabilité civile de l'État⁶⁴, Urgenda devait établir que celui-ci avait agi (ou omis d'agir) illégalement, en violant soit un droit dont Urgenda peut se prévaloir, soit une loi, soit encore ce qui, en vertu du principe de « *duty of care* »⁶⁵, peut être considéré comme un comportement social adéquat⁶⁶. Si le juge a écarté les deux premières hypothèses (1), il a retenu, en revanche, la troisième (2).

1. L'impossible fondement sur le droit international, les droits de l'Homme et la Constitution

Urgenda tente, tout d'abord, de fonder l'illégalité de l'omission de l'État sur la violation de la Convention européenne des droits de l'Homme, ce que la Cour ne retient pas, car elle considère qu'Urgenda ne peut pas, en tant que personne morale, se prévaloir du droit à la vie (article 2), ni du droit à la vie privée et familiale (article 8)⁶⁷. Les jugements d'appel et de cassation vont sur ce point apporter une interprétation toute autre⁶⁸.

La Cour ne retient pas non plus le fondement tiré de l'article 21 de la Constitution⁶⁹, en raison du caractère trop général et imprécis de cette disposition, qui laisse un pouvoir discrétionnaire étendu à l'État⁷⁰. Notons que l'invocation de fondements constitutionnels a depuis été particulièrement repris dans les autres contentieux climatiques contre l'État⁷¹ et parfois avec succès comme dans l'affaire *Leghari*⁷².

63 Le droit néerlandais interdit que les actions en responsabilité civile portées par des personnes morales visent l'indemnisation de leur préjudice (Article 3:305a3 du Code civil néerlandais). Une telle action tend donc simplement à un jugement déclaratoire éventuellement assorti d'une injonction, comparable à celui qui résulterait de la mise en jeu de la responsabilité internationale de l'État ou à du contrôle de validité devant le juge administratif français et la CJUE.

64 Article 6:612, alinéa 1 du Code civil néerlandais : « *A person who commits a tortious act (unlawful act) against another person that can be attributed to him, must repair the damage that this other person has suffered as a result thereof* ».

65 Qui peut être traduite en français par « devoir de diligence » ou encore « devoir de vigilance ».

66 Article 6:612, alinéa 2 du Code civil néerlandais : « *As a tortious act is regarded a violation of someone else's right (entitlement) and an act or omission in violation of a duty imposed by law or of what according to unwritten law has to be regarded as proper social conduct, always as far as there was no justification for this behaviour* ».

67 Voir développements *supra* et § 4.45.

68 V. Commentaire de D. Misonne dans cet ouvrage.

69 « *It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment* ».

70 § 4.36. Cette position conduit à considérer l'impact que pourrait avoir l'inscription des objectifs fixés par la communauté scientifique internationale en matière climatique dans la Constitution française. V. Dossier spécial C. CURNIL (dir.), « La Constitution face aux changements climatiques », *Revue Énergie, Environnement Infrastructure, LexisNexis*, décembre, n° 12, 2018, p. 9-50.

71 C. CURNIL, « La place croissante des argumentaires constitutionnels dans les contentieux climatiques nationaux », in *Droit constitutionnel de l'environnement, regards croisés*, M.-A. COHENDET (dir.), éd. Mare et Martin, Paris, 2020, à paraître.

72 V. le commentaire de T. Keïta dans cet ouvrage.

La Cour écarte enfin les fondements tirés du droit international. Elle indique, à cet égard, que les dispositions de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements Climatiques (CCNUCC), du Protocole de Kyoto et le principe d'utilisation non dommageable du territoire ne sont pas dotés d'effet direct, si bien qu'une personne privée ne peut pas s'en prévaloir devant le juge interne⁷³. Même si la Cour du District de La Haye s'était livrée, comme on aurait pu s'y attendre, à un examen plus approfondi de l'invocabilité de ces dispositions, elle ne serait peut-être pas arrivée à une autre conclusion, tant cette appréciation laisse une marge d'interprétation importante au juge.

Sans doute consciente de l'influence que pourrait produire sa décision auprès d'autres juridictions, elle préfère donner plein effet à ces normes internationales, en s'y référant, non pas directement, mais, de manière plus stratégique, comme un élément de contexte à prendre en compte pour interpréter et appliquer le droit interne⁷⁴. Elle justifie, en substance, cette position au regard des principes selon lesquels les accords internationaux régulièrement conclus doivent être exécutés par les parties de bonne foi⁷⁵ et d'interprétation conforme⁷⁶, sans pour autant s'y référer expressément⁷⁷. La Cour du District de La Haye précise, par la suite, que le raisonnement vaut également pour le droit de l'Union européenne (UE)⁷⁸ et pour la Convention européenne des droits de l'Homme⁷⁹. Ce faisant, le juge néerlandais admet l'« invocabilité indirecte »⁸⁰ des normes internationales et européennes, ce qui lui permet plus facilement de fonder l'illégalité du comportement de l'État sur la violation de son devoir de diligence⁸¹.

2. Le fondement sur le devoir de diligence à l'aune des fondements écartés

Pour déterminer si, comme le prétend Urgenda, un devoir de diligence pèse sur l'État en matière climatique, le juge utilise une série de critères⁸² inspirés de la jurisprudence sur la responsabilité civile en cas de mise en danger d'autrui⁸³, des apports de la doctrine⁸⁴, ainsi que des objectifs et principes de la CCNUCC et du Traité sur le fonctionnement de l'UE en matière environnementale⁸⁵.

73 § 4.42.

74 § 4.43.

75 « This does not affect the fact that a state can be supposed to want to meet its international-law obligations. » (*Ibid.*)

76 « [...] international-law standard—a statutory provision or an unwritten legal standard—may not be explained or applied in a manner which would mean that the state in question has violated an international-law obligation, unless no other interpretation or application is possible. » (*Ibid.*)

77 Pour une position comparable devant les juridictions françaises, voir les conclusions du Rapporteur public, M. GUYOMAR, du 30 octobre 2009, dans l'affaire *Perreux*, p. 9, qui parle à cet égard de l'invocabilité « d'interprétation conforme ».

78 § 4.44.

79 § 4.46.

80 La Cour utilise à cet égard l'expression de « reflex effect » (§ 4.43).

81 § 4.52.

82 § 4.63: « (i) the nature and extent of the damage ensuing from climate change; (ii) the knowledge and foreseeability of this damage; (iii) the chance that hazardous climate change will occur; (iv) the nature of the acts (or omissions) of the State; (v) the onerousness of taking precautionary measures; (vi) the discretion of the State to execute its public duties – with due regard for the public-law principles, all this in light of: - the latest scientific knowledge; - the available (technical) option to take security measures, and- the cost-benefit ratio of the security measures to be taken ».

83 L'affaire *Kelderluik* rendu par la Cour Suprême, du 5 Novembre 1965, ECLI: NL: HR: 1965: AB7079, NJ 1966, 136.

84 Références citées dans l'affaire : note 25 : « E. Bauw, Green Series, Unlawful Act (*Onrechtmatige daad*), scheme from Book 6 of the Dutch Civil Code, note 12, W. Braams, A. Van Rijn and M. Scheltema, Climate and Law, Deventer: Kluwer 2010, p. 5 and Chr. H. Van Dijk, Private-law liability for global warming, NJB 2007, p. 2333. »

85 La Cour fait ainsi tour à tour référence à l'équité (§ 4.56 et 4.57), au développement durable (§ 4.56 et 4.59), au niveau élevé de protection de l'environnement et à la prévention des dommages environnementaux (§ 4.60 et 4.61), au principe de précaution (§ 4.56, 4.58, 4.60 et 4.61) à la prise en compte des données scientifiques et techniques disponibles, aux avantages et charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action et au développement économique et social (§ 4.62).

Les critères relatifs au dommage encouru⁸⁶ et au rapport coût/efficacité des mesures nécessaires à sa prévention⁸⁷ sont plus particulièrement intéressants, dans la mesure où ils incitent le juge à mobiliser le principe de précaution. L'interprétation que la Cour donne de ce principe s'avère déterminante pour, d'une part, affirmer l'obligation de l'État de protéger ses citoyens des conséquences des changements climatiques, encadrant ainsi son pouvoir discrétionnaire au titre de l'article 21 de la Constitution⁸⁸, et d'autre part, donner de la substance à l'obligation de diligence de l'État en matière climatique.

Les trois premiers critères mobilisés par le juge néerlandais, pour déterminer si un devoir de diligence pèse sur l'État en matière climatique, sont relatifs au dommage encouru. La difficulté, en matière de changements climatiques, tient au fait que les dommages concrets résultant des changements climatiques sont incertains⁸⁹. Le juge contourne cette difficulté en analysant le dommage, non pas comme l'élément entraînant la responsabilité des Pays-Bas, mais comme un indice permettant d'apprécier l'existence d'un devoir de diligence de l'État en matière climatique, dont la méconnaissance fonderait, en tant que telle, la responsabilité de l'État pour négligence. Ce raisonnement permet de conférer à la responsabilité une visée préventive⁹⁰. Dans ce contexte, la prise en considération du dommage incertain est plus facilement concevable. Elle revient à se demander si compte tenu de l'importance, de la connaissance et de la probabilité de réalisation du dommage encouru, il peut raisonnablement être considéré que l'État a un devoir de diligence pour prévenir sa réalisation, ce qui est le cas en l'espèce, notamment compte-tenu des rapports du GIEC. Le principe de précaution est, dès lors, mobilisé pour préciser les contours de l'obligation de diligence de l'État visant à prévenir la réalisation d'un dommage, dont l'éventualité est démontrée bien que les formes concrètes qu'il prendra demeurent incertaines⁹¹.

86 Critères (i), (ii) et (iii).

87 Critères (v) et (vi).

88 § 4.74.

89 Si le juge administratif français admet que la responsabilité de l'État puisse être engagée en raison d'une loi méconnaissant une convention internationale (CE, Ass., 8 février 2007, *M. Gardedieu*, n° 279522), ou d'une carence fautive de l'État pour défaut de prévention (CE, Ass., 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c. conjoints B*, req. n° 241150), il exige que le préjudice qui en résulte pour le requérant soit certain et le risque avéré. En revanche, dans le cadre d'un recours en plein contentieux objectif, le juge administratif n'aura pas besoin de considérer le dommage pour formuler une injonction. Si un dommage incertain ne peut fonder l'état de nécessité comme cause d'exonération de la responsabilité internationale (voir, CIJ, arrêt du 25 septembre 1997, *Gabcikovo-Nagymaros*, Rec. 1997, § 54), un acte internationalement illicite suffit pour entraîner la responsabilité internationale de l'État, le dommage potentiel n'étant alors apprécié qu'au stade de la recevabilité. De même, si la responsabilité extra contractuelle de l'UE ne peut être mise en cause que pour réparer un préjudice réel, celui-ci n'entre pas en considération dans le cadre d'un contrôle de validité.

90 Sur les réticences du juge français à conférer une telle visée préventive à la responsabilité civile sur le fondement du principe de précaution, voir M. BOUTONNET, « L'influence du principe de précaution sur la responsabilité civile en droit français : un bilan en demi-teinte », *McGill International Journal of Sustainable Development Law & Policy*, vol. 10, n° 1, 2014, p. 105-136. Sur la difficulté d'étendre la responsabilité administrative pour faute en raison d'un défaut de précaution, voir M. DEGUERGUE, « Les avancées du principe de précaution en droit administratif français », *RIDC*, n° 2, 2006, p. 629-634.

91 En ce sens, voir TIDM, avis consultatif du 11 février 2011, *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, aff. n° 17 : « l'obligation de diligence [...] exige des États [...] de prendre toutes les mesures appropriées afin de prévenir les dommages [...] », y compris dans les « situations où les preuves scientifiques quant à la portée et aux effets négatifs éventuels des activités concernées sont insuffisantes, mais où il existe des indices plausibles de risques potentiels » (§ 131). Voir également, CEDH, arrêt du 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie* : « le principe de précaution recommande aux États de ne pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement en l'absence de certitude scientifique ou technique » (§ 109).

Les deux derniers critères tiennent, en substance, à l'appréciation du coût des mesures à entreprendre, en tant que telles, mais aussi au regard de leurs avantages pour prévenir la réalisation du dommage, à l'efficacité de ces mesures et à la possibilité technique de les mettre en place⁹². Ils mobilisent un autre aspect du principe de précaution relatif à la recherche d'un juste équilibre, ou d'une juste proportion, entre l'objectif de prévention d'un dommage incertain et les moyens déployés à cette fin⁹³. Pour conclure que ces critères plaident également en faveur d'un devoir de diligence de l'État en matière climatique, la Cour va de nouveau se fonder sur les rapports du GIEC et du Programme des Nations Unies pour l'Environnement afin de considérer que des mesures d'atténuation doivent être entreprises dès à présent et en priorité par rapport aux mesures d'adaptation, pour des raisons de rapport coût/efficacité⁹⁴. Elle va également considérer que l'État n'a pas démontré que le niveau d'ambition de sa politique climatique était justifié par des considérations économiques⁹⁵ ou encore que son élévation représenterait une charge impossible à honorer⁹⁶. Le principe d'équité impose, enfin, selon la Cour, de considérer une distribution raisonnable des coûts de l'action entre les générations présentes et futures⁹⁷.

La Cour conclut qu'une obligation de diligence pèse donc effectivement sur l'État en matière climatique. Le raisonnement emprunté par la Cour du District de La Haye à cet égard, pourrait facilement être suivi par une autre juridiction, dans la mesure où le devoir de diligence de l'État est un principe qui irrigue plusieurs branches du droit⁹⁸. Or, pour lui donner de la substance dans le contexte des changements climatiques, elle mobilise le principe de précaution, qui fait lui aussi désormais partie de « nombre d'ordres juridiques »⁹⁹. Elle parvient, enfin, à lui faire produire des effets concrets, en mobilisant un cadre normatif international et européen, pertinent au-delà des Pays-Bas. L'obligation de *due diligence* ou de « *duty of care* » ou encore le devoir de vigilance¹⁰⁰ ont depuis été mobilisés dans d'autres contentieux climatiques.

B. La qualification de la négligence de l'État

Après avoir déterminé qu'une obligation de diligence pesait bien sur l'État en matière climatique, à laquelle le juge a réussi à donner de la substance grâce au principe de précaution, la Cour peut rejeter l'objection tenant au caractère politique des choix opérés par l'État pour son objectif de

92 § 4.67 à 4.82.

93 Voir notamment, M. HARITZ, « Liability with and liability from the precautionary principle in climate change cases », in M. FAURE and M. PEETERS (eds.), *op. cit.*, p. 27-29.

94 § 4.70 et 4.71.

95 § 4.77 et 4.82.

96 § 4.77.

97 § 4.76.

98 Pour la consécration de ce principe en tant que coutume internationale, voir notamment CIJ, arrêt du 20 avril 2010, *Usine des pâtes à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, § 131. Toutefois, pour l'heure, cette obligation de diligence n'a « pas conduit à un développement significatif de la pratique » internationale (Y. KERBRAT, « Le droit international face au défi de la réparation des dommages à l'environnement, rapport général sur le thème de la deuxième demi-journée », in *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, *op. cit.*, p. 134). S'il n'y a pas de notion équivalente en droit administratif français, le juge pourrait dégager un principe général du droit « d'ordre public écologique » promu par la doctrine (N. BELAÏDI, « Identité et perspectives d'un ordre public écologique », *Droit et Culture*, n° 68, 2014, p. 15-49).

99 Y. KERBRAT, S. MALJEAN-DUBOIS, « Les juridictions internationales et le principe de précaution, entre grande prudence et petites audaces », in D. ALLAND *et al.* (éd.), *Unité et diversité du droit international*, *op. cit.*, p. 930.

100 S. MABILE et F. de CAMBIAIRE « L'affirmation d'un devoir de vigilance des entreprises en matière de changement climatique », *EEL*, n° 5, mai 2019, dossier 21.

réduction d'émission de GES (1). Elle fixe, dès lors, dans le dernier volet de son raisonnement, ce qui, en matière de climat, constitue un standard de diligence, avant de conclure que la politique d'atténuation des émissions de GES des Pays-Bas ne s'y conforme pas et constitue dès lors une négligence dont l'État doit être tenu pour responsable (2).

1. *Le rejet de l'objection tenant au principe de séparation des pouvoirs*

Pour étayer son argumentaire face à l'action d'Urgenda visant à contester l'objectif de réduction des émissions de GES des Pays-Bas, l'État évoque l'atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. La nature politique des choix étatiques en matière climatique ne relèverait pas, selon lui, de l'appréciation du juge.

La Cour examine avec beaucoup d'attention cet argument particulièrement sensible¹⁰¹, en rappelant d'abord que ce principe fondant l'organisation des pouvoirs publics, découlant de la théorie *trias politica* de Montesquieu, a conduit à l'émergence de l'État de droit. La Cour souligne ensuite que le droit néerlandais ne possède pas une séparation stricte (« *full* ») des pouvoirs entre la fonction exécutive et la fonction judiciaire et, enfin, que si chaque pouvoir a sa propre mission, il a aussi des responsabilités. La fonction judiciaire ayant pour mission de régler les différends et d'encadrer les actions des organes politiques de l'État, ces actions doivent être examinées par un tribunal indépendant¹⁰², ce qui est le principe même du contrôle de légalité.

Bien consciente de ce qu'elle entre dans des considérations politiques par l'analyse des objectifs de réduction de l'État, la Cour souligne la prudence dont elle doit faire preuve¹⁰³ étant donné que sa décision pourrait avoir des conséquences directes ou indirectes pour les tiers. Malgré son absence de légitimité démocratique, la Cour ajoute que, dans le cadre de sa fonction judiciaire, elle a pour tâche de rendre la justice sur les demandes de protection des citoyens contre les actions des autorités gouvernementales, mission découlant des lois¹⁰⁴.

La Cour estime alors que la demande d'Urgenda entre parfaitement dans ses missions judiciaires et que la politique climatique des Pays-Bas nécessite un contrôle du juge¹⁰⁵. À cet égard, la Cour considère qu'elle n'a pas à prendre en compte les répercussions politiques de sa décision dans le cadre des négociations internationales en vue de la 21^e Conférence des Parties (COP 21), au titre

101 Aux États-Unis, dans certaines affaires, le juge a utilisé un faisceau d'indices pour considérer à l'inverse que l'appréciation de la politique climatique fédérale était de nature politique, si bien qu'il ne pouvait pas en connaître, en vertu du principe de séparation des pouvoirs (Voir *California c. General Motors Corp.*, No. C06-05755, 2007 WL 2726871 (N.D. Cal. Sept. 17, 2007), point 2 et *Native Village of Kivalina c. ExxonMobil Corp.*, 663 F. Supp. 2d 863 (N.D. Cal. 2009). Pour un revirement, voir *Connecticut et al. c. American Electric Power Company Inc. et al.*, 2009 WL 2996729 (C.A.2 (N.Y.)).

102 § 4.95. À comparer avec la position de la CIJ selon laquelle « quels que soient les aspects politiques de la question posée, la Cour ne saurait refuser un caractère juridique à une question qui l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'appréciation de la licéité de la conduite éventuelle d'États au regard des obligations que le droit international leur impose » (CIJ, avis consultatif du 8 juillet 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, CIJ Rec. 1996, § 13).

103 § 4.95 « Great restraint or even abstinence is required when it concerns policy related considerations of ranging interests which impact the structure or organisation of society » et § 4.96.

104 § 4.97.

105 § 4.98.

desquelles l'État prétendait conserver une marge de manœuvre¹⁰⁶. Pour autant, elle affirme que sa décision sera obligatoire pour les Pays-Bas, y compris dans ce contexte¹⁰⁷.

La décision du juge ne conduit pas ici à ordonner ou interdire de prendre « telles » mesures ciblées ou adopter une politique précise, l'État conserve sa liberté¹⁰⁸ sur la façon dont il souhaite se conformer au standard de diligence fixé par la Cour.

2. *La fixation d'un standard de diligence en matière climatique*

Le juge néerlandais ne s'est pas contenté de déterminer qu'une obligation de diligence pesait sur l'État en matière climatique. Il a également fixé avec précision le standard requis en la matière. Il s'est ainsi prononcé sur l'intensité de cette obligation de diligence, en indiquant que l'État a un « sérieux » devoir de diligence¹⁰⁹, et qu'il doit faire preuve d'une diligence de « haut niveau », se traduisant par l'adoption d'un cadre d'action adéquat et efficace pour réduire les émissions de GES des Pays-Bas¹¹⁰. Le juge révèle enfin que le devoir de diligence de l'État en matière climatique implique que des actions de réduction des émissions de GES soient entreprises aussi vite et autant que possible¹¹¹.

Il va plus loin encore, en tirant les conséquences chiffrées et datées de ces énoncés généraux. À cet égard, le juge suit le raisonnement suivant : pour éviter que des changements climatiques dangereux ne se réalisent, il faut maintenir la concentration de GES dans l'atmosphère en dessous de 450 parties par million, car c'est le scénario qui, selon les prévisions du GIEC, permet avec le plus de certitudes de ne pas augmenter la température moyenne du globe de plus de 2°C, au-delà desquels des dommages irréparables se réaliseront. Or, l'objectif actuel de 17 % de réduction des émissions de GES des Pays-Bas en 2020 par rapport à 1990 est en-dessous de la trajectoire nécessaire pour se conformer à ce scénario, qui a été fixée, lors des Accords de Cancún, à une fourchette située entre -25 % et -40 % en 2020 par rapport à 1990, en ce qui concerne les pays développés. Dès lors, le juge conclut qu'une politique de réduction des émissions de GES des Pays-Bas ne poursuivant pas au minimum une trajectoire de -25 % en 2020 par rapport à 1990 est contraire au devoir de diligence de l'État en matière climatique.

Ce faisant, il écarte deux arguments avancés en défense par l'État. Tout d'abord, il rejette l'argument selon lequel, en fixant leur objectif actuel de réduction d'émission de GES les Pays-Bas auraient agi conformément au droit de l'UE, en soulignant que les objectifs assignés à chaque État membre ne constituent qu'un minimum. En effet, bien qu'il puisse être difficile pour les Pays-Bas

106 § 4.98. Notons, sur ce point, qu'à l'inverse, la CJUE refuse de prendre en considération les dispositions du GATT et de l'OMC pour apprécier la légalité d'un règlement communautaire (CJCE, arrêt du 5 octobre 1994, *Allemagne c. Conseil*, aff. C-280/93, rec. p. I-4973, point 109), dans la mesure où les caractéristiques de ces accords laissent une place constante à la négociation, et où « cela reviendrait à priver les organes [...] de la Communauté de la marge de manœuvre dont jouissent [...] les partenaires commerciaux de la Communauté » (CJCE, arrêt du 23 novembre 1999, *Portugal c. Conseil*, aff. C-149/96, Rec. p. I-8385, point 46).

107 § 4.100.

108 § 4.401.

109 § 4.65.

110 § 4.66.

111 § 4.73.

d'agir sur les objectifs des secteurs couverts par le système d'échange de quotas, harmonisé à l'échelle de l'UE, l'État avait plus de marge de manœuvre concernant les autres secteurs¹¹². Ensuite, la Cour écarte l'argument selon lequel l'objectif de l'UE et des Pays-Bas, à l'horizon 2030 correspond au scénario préconisé par le GIEC, en considérant que le report des réductions d'émissions de GES était trop risqué, car moins étayé par des conclusions scientifiques, reconnues politiquement¹¹³.

Si Urgenda, en tant que personne morale, n'était pas en mesure de prétendre à la réparation de son préjudice devant le juge civil néerlandais, elle obtient bien plus que cela. Pour la première fois au monde, cette action en responsabilité aboutit à ce qu'un État soit juridiquement contraint d'adopter une trajectoire chiffrée et délimitée dans le temps de réduction de ses émissions de GES sur la base de considérations scientifiques objectives et partant du point de vue selon lequel il faut prévenir la réalisation de changements climatiques dangereux pour l'Homme.

La requête soutenue par Urgenda apporte, dans la lignée d'autres décisions néerlandaises¹¹⁴, sa contribution à la justice environnementale, cette fois-ci dans son volet climatique, avec un impact bien plus décisif sur le fond et qui dépasse largement la portée nationale de la majorité des affaires ayant abouti en 2015 et depuis sa confirmation en 2019 en cassation.

Le caractère inédit de cette décision a ouvert des perspectives intéressantes quant à ses répercussions dans la politique nationale (fermeture de centrales émettrices de GES, nouvelle loi sur la neutralité carbone), mais aussi au regard du « dialogue des juges » qu'elle a amorcé¹¹⁵ et de l'émergence d'un mouvement transnational de justice climatique¹¹⁶ postérieurement à 2015.

L'objectivisation de la responsabilité à laquelle a participé la décision de la Cour du District de La Haye, induit une amélioration du régime de preuve à la charge de la victime en plaçant le juge sur le terrain du contrôle de légalité. Cela participe à faciliter d'autres actions en responsabilité, pour prévenir la réalisation des dommages résultant des changements climatiques, devant le juge interne, les juges européens, mais aussi devant le juge international pour mettre en jeu la responsabilité internationale de l'État. L'affaire *Urgenda* a généré un « effet boule de neige » au plan contentieux en Europe¹¹⁷. Parallèlement, l'aboutissement de la subjectivisation des acteurs de la justice climatique supposerait de franchir une étape supplémentaire en mettant en jeu, non pas seulement la responsabilité individuelle de l'État, mais également celle des entreprises fortement émettrices de GES. Ce chemin est également en voie d'être dessiné avec des récents recours et affaires pendantes¹¹⁸.

112 § 4.80.

113 § 4.85.

114 Cf. l'affaire *Shell* dont la requête en responsabilité a été portée par l'ONG néerlandaise Milieudefensie (les Amis de la Terre Néerlandais) et des agriculteurs nigériens. D'autres ONG néerlandaises ont porté des actions plus localisées de responsabilité des autorités locales, par exemple pour faire appliquer des mesures en vue de l'amélioration de la qualité de l'air dans la province d'Utrecht.

115 Ce jugement a été cité par d'autres juges.

116 Le jugement a été repris dans les arguments de certains autres contentieux climatiques en cours (cf. Affaire du siècle en France) et il est indéniable que les ONG s'entraident pour maximiser leurs chances de réussite dans les procès climatiques pendants.

117 V. certaines affaires dans cet ouvrage : *People climate case*, *Les Aînées pour la protection du climat* en Suisse, *l'Affaire du siècle* en France, etc.

118 V. dans cet ouvrage l'affaire *Total, Shell*, etc.