

## 6

**RIDHIMA PANDEY C. UNION INDIENNE ET AUTRES (2017)**Marellia AUGER<sup>1</sup>

Le litige dont il est question oppose Ridhima Pandey, une enfant de 9 ans<sup>2</sup> appartenant à la communauté indigène indienne, au Ministère de l'environnement, des forêts et du changement climatique (défendeur n° 1 dans l'arrêt) et au Conseil central de lutte contre la pollution (défendeur n° 2 dans l'arrêt, rarement évoqué) indiens. La requérante est accompagnée, dans sa démarche, par ses avocats : Ritwick Dutta, Rahul Choudhary, Meera Gopal.

L'Inde est un pays d'environ 3,3 milliards de kilomètres carrés et 1,3 milliard d'habitants. Derrière les États-Unis, la Chine, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni, et la France, l'Inde est au 7<sup>e</sup> rang du classement des pays par PIB de la banque mondiale. Elle se situe néanmoins parmi les pays à l'indice de développement humain le plus faible, au 168<sup>e</sup> rang mondial. Ce pays se caractérise par des inégalités sociales, démographiques, économiques, mais aussi écologiques. Couvert à 20 % par des forêts, à 60 % par des terres agricoles<sup>3</sup> et regroupant également 4 % des ressources mondiales d'eau douce<sup>4</sup>, le territoire indien bénéficie de grandes richesses naturelles. Il est néanmoins l'un de ceux sur terre qui sont les plus touchés par les aléas naturels. En effet, selon les zones et périodes, le climat peut être tropical, marqué par la mousson, ou à l'inverse aride. De plus, les activités économiques et l'urbanisation se développent, entraînant des modifications ou des perturbations sur les milieux naturels. La croissance des activités industrielles a conduit à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES) en Inde. Elles ont été multipliées par 6,5 environ entre 1960 et 2014<sup>5</sup>. Après la Chine et les États-Unis, l'Inde est désormais le troisième plus gros émetteur de CO<sub>2</sub> de la planète<sup>6</sup>. Elle est aussi l'un des pays les plus vulnérables aux impacts du changement climatique. Ces derniers sont mis en avant et détaillés par la requérante. Il y a les impacts sur les milieux physiques (destruction et changements des mangroves, augmentation du niveau de la mer, impacts sur les Sundarbans, fonte des glaces, changement dans les modèles de précipitation, événements pluvieux et climatiques

1 Doctorante contractuelle au Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence.

2 Au moment de l'introduction de la requête. Elle a aujourd'hui 11 ans.

3 P. CADÈNE et B. DUMORTIER, *L'Inde : une géographie*, Horizon, Paris, Armand Colin CNED, 2015, p. 104.

4 *Ibid.*, p. 74.

5 Données issues de la banque mondiale.

6 Données issues du *Global Carbon Atlas* [en ligne] <http://www.globalcarbonatlas.org/fr/CO2-emissions> (consulté le 20 décembre 2019).

extrêmes, réduction de l'approvisionnement en eau potable, impacts sur l'agriculture, acidification des océans, destruction des récifs coralliens et extinction des espèces), et ceux sur les milieux humains (augmentation du nombre de déplacés climatiques, impacts sur l'économie, impacts sur la santé humaine, etc.)<sup>7</sup>.

Pour protéger l'environnement, l'Inde a mis au point, à partir des années 1980/1990, un cadre législatif. Celui-ci repose sur un système juridique hérité de la période coloniale. En effet, après avoir accédé à l'indépendance en 1947, le pays se dote d'une Constitution en 1950. Celle-ci, à sa première section, établit la structure fédérale du pays. Elle précise que « l'Inde doit être une Union d'États ». « Dans chaque État, et quelques territoires, il y a une assemblée législative, élue au suffrage universel direct »<sup>8</sup>. Influencée par le modèle anglais, l'Inde a adopté un régime parlementaire dans lequel « le pouvoir exécutif [...] est entre les mains du cabinet, responsable devant la Chambre basse »<sup>9</sup>. Concernant l'organisation judiciaire, il existe des tribunaux supérieurs (cours supérieures et Cour suprême) et des tribunaux subordonnés qui sont hiérarchisés selon trois degrés de juridiction et divisés selon le type d'affaires : civile ou pénale<sup>10</sup>. Le *National Green Tribunal* fait partie d'une autre catégorie : les tribunaux spécialisés. Il a été établi en 2010 par le « *National Green Tribunal Act* » (ou loi instituant le *National Green Tribunal* dans la suite de cette analyse) pour « traiter les différends environnementaux »<sup>11</sup>. Il vérifie notamment l'application du droit de l'environnement.

L'environnement occupe une place importante en droit indien. La Constitution, tout d'abord, indique à son article 48A que « l'État s'efforce de protéger et d'améliorer l'environnement et de sauvegarder les forêts et la vie sauvage du pays »<sup>12</sup>. À son article 51A, elle précise également qu'« il est du devoir de tout citoyen indien de [...] g) protéger et améliorer l'environnement naturel, y compris les forêts, les lacs, les rivières et la vie sauvage, et [d']avoir de la compassion pour les êtres vivants »<sup>13</sup>. Par ailleurs, selon la jurisprudence du *National Green Tribunal*<sup>14</sup> et de la Cour suprême<sup>15</sup>, l'article 21 de la Constitution relatif à la protection de la vie et de la liberté personnelle, reconnaît aux individus un droit à un environnement sain. Le droit de l'environnement indien repose également sur un ensemble de lois protégeant l'environnement dans son ensemble ou certains de ses éléments. La requérante appuie notamment son argumentation sur la loi sur la conservation de la forêt de 1980, la loi sur l'air de 1981, la loi sur la protection de l'environnement de 1986, la loi sur la diversité biologique de 2002 et les politiques prises en application de ces textes.

7 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §F.

8 D. ANNOUSSAMY et Y. DAVID, *Manuel de droit indien*, Collection Droits étrangers, n° 13, Paris, Société de législation comparée, 2016, p. 16.

9 *Ibid.*, p. 37.

10 *Ibid.*, p. 87.

11 Site internet du tribunal : <https://ngtonline.nic.in/newsite/about-us> (consulté le 20 décembre 2019).

12 Traduit de l'anglais : « 48A. The State shall endeavour to protect and improve the environment and to safeguard the forests and wild life of the country ».

13 Traduit de l'anglais : « 51A. It shall be the duty of every citizen of India [...] (g) to protect and improve the natural environment including forests, lakes, rivers and wild life, and to have compassion for living creatures ».

14 National Green Tribunal, *Court on its own Motion vs. State of Himachal Pradesh & Ors*, 2014 (traité ci-après).

15 Supreme Court, *Subhash Kumar c. State of Bihar*, 1991; *M.C. Mehta c. Union of India*, 2004, entre autres.

Concernant plus particulièrement le changement climatique, l'Inde a ratifié l'Accord de Paris le 2 octobre 2016, en prononçant la déclaration suivante : « Le Gouvernement indien déclare comprendre que, conformément à sa législation nationale, tout en gardant à l'esprit son programme de développement, en particulier celui de l'élimination de la pauvreté et de la satisfaction des besoins fondamentaux de tous ses citoyens, et compte tenu de son engagement à suivre la voie du progrès, et dans l'hypothèse où les ressources énergétiques, technologiques et financières mondiales sont moins sollicitées, et d'une évaluation équitable et ambitieuse des engagements mondiaux dans la lutte contre le changement climatique, il ratifierait l'Accord de Paris »<sup>16</sup>. Le régime international du climat est basé sur le principe des responsabilités communes, mais différenciées. En vertu de ce principe, l'Inde n'avait jusqu'alors pas d'obligation chiffrée de réduction d'émissions de GES. Cependant, dans le cadre de l'Accord de Paris, un accord à vocation universelle, reposant sur les engagements de tous les États via leurs contributions déterminées au niveau national (INDC), l'Inde s'est engagée, entre autres, à : « - Réduire l'intensité des émissions de son PIB de 33 à 35 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 2005. – Atteindre environ 40 % de la puissance électrique cumulée installée à partir de ressources énergétiques non fossiles d'ici 2030 avec l'aide du transfert de technologie et d'un financement international à faible coût, notamment du Fonds vert pour le climat. – Créer un puits de carbone supplémentaire de 2,5 à 3 milliards de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> grâce à une forêt et un couvert forestier supplémentaires d'ici 2030. – Mieux s'adapter au changement climatique en renforçant les investissements dans les programmes de développement dans les secteurs vulnérables au changement climatique [...] »<sup>17</sup>. Dans sa contribution, l'Inde précise le cadre général de la politique en matière d'environnement et de changement climatique du pays. Celui-ci est « défini par la Politique nationale de l'environnement (PNE) 2006, qui promeut le développement durable tout en respectant les contraintes écologiques et les impératifs de la justice sociale »<sup>18</sup>. L'Inde indique également que son Plan d'action national pour le changement climatique « est mis en œuvre par l'intermédiaire de huit missions nationales »<sup>19</sup>. Adopté en 2008, il se concentre sur les domaines suivants : l'énergie solaire, l'amélioration de l'efficacité énergétique, l'habitat durable, l'eau, la durabilité de l'écosystème himalayen, l'Inde verte, l'agriculture durable et les connaissances stratégiques pour le changement climatique<sup>20</sup>. L'Inde y présente enfin les autres politiques et stratégies mises au point dans différents secteurs pour lutter contre le changement climatique : loi sur la conservation de l'énergie, politique nationale des agriculteurs, politique nationale de l'électricité, politique énergétique intégrée, instruments fiscaux, etc.<sup>21</sup>.

16 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, § 12: « The Government of India declares its understanding that, as per its national laws; keeping in view its development agenda, particularly the eradication of poverty and provision of basic needs for all its citizens, coupled with its commitment to following the low carbon path to progress, and on the assumption of unencumbered availability of cleaner sources of energy and technologies and financial resources from around the world; and based on a fair and ambitious assessment of global commitment to combating climate change, it is ratifying the Paris Agreement ».

17 India's intended nationally determined contribution [en ligne] <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>, (consulté le 20 décembre 2019).

« To reduce the emissions intensity of its GDP by 33 to 35 percent by 2030 from 2005 level. To achieve about 40 percent cumulative electric power installed capacity from non-fossil fuel based energy resources by 2030 with the help of transfer of technology and low cost international finance including from Green Climate Fund (GCF). To create an additional carbon sink of 2.5 to 3 billion tonnes of CO<sub>2</sub> equivalent through additional forest and tree cover by 2030. To better adapt to climate change by enhancing investments in development programmes in sectors vulnerable to climate change, particularly agriculture, water resources, Himalayan region, coastal regions, health and disaster management ».

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

20 Voir site du ministère de l'environnement, de la forêt et du changement climatique indien : <http://moef.gov.in/environment/climate-change/>, (consulté le 20 décembre 2019).

21 India's intended nationally determined contribution, *op. cit.*

La requérante conteste devant le *National Green Tribunal* l'insuffisance de la mise en œuvre de ses engagements pour parer aux effets délétères du changement climatique. Le juge a ainsi été amené répondre à la question suivante : l'État indien et le Conseil central de lutte contre la pollution peuvent-ils être tenus responsables des carences constatées dans la mise en œuvre du cadre législatif relatif à l'environnement et à la lutte contre le changement climatique ? Par un arrêt rendu le 15 janvier 2019, le Tribunal rejette de façon lapidaire, la demande, sans même se prononcer sur sa compétence ni sur la recevabilité de la requête (I). Il laisse, d'ailleurs, certains arguments de la demanderesse, sans réponse (II).

## **I. Un recours en insuffisance climatique engagée par une mineure, avec demande d'injonction, rejeté par le *National Green Tribunal***

La jeune requérante ne conteste pas le contenu même du cadre juridique indien relatif à la protection de l'environnement. Elle déplore plutôt les insuffisances liées à sa mise en œuvre par l'État et demande au Tribunal de constater ces lacunes (A). Dans une décision particulièrement courte et peu argumentée, le *National Green Tribunal* rejette la demande (B).

### **A. Faire constater le défaut d'effectivité du cadre législatif**

Malgré l'élaboration de ce cadre juridique et politique permettant de mettre en œuvre les objectifs fixés dans l'INDC, selon la requérante, « [aucune des initiatives du gouvernement pour lutter contre les changements climatiques] ne s'est traduite par des mesures efficaces. En fait, les actions du défendeur n° 1 ont été incompatibles avec les objectifs déclarés de telles initiatives »<sup>22</sup>. La demanderesse saisit alors, en mars 2017, en première instance, le *National Green Tribunal* en vertu des sections 18, 14 et 15 de la loi de 2010 instituant le *National Green Tribunal*, lues conjointement. La section 14 établit la compétence du Tribunal pour : « toutes les affaires civiles dans lesquelles une question importante relative à l'environnement (y compris l'application de tout droit légal relatif à l'environnement) est en cause et qui découle de l'application des textes législatifs mentionnés à l'annexe I »<sup>23</sup>.

Par « question relative à l'environnement », la loi de 2010 précise à la section 2 m) que cela comprend les cas où : « (i) il y a violation directe d'une obligation légale spécifique en matière d'environnement par une personne par laquelle, (A) l'ensemble de la collectivité, à l'exception d'une personne ou d'un groupe de personnes, est touché ou risque d'être touché par les conséquences

<sup>22</sup> National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, § 19: « even though the [government] has announced several initiatives to tackle climate change, none of them have been translated into effective measures. In fact, the actions of the Respondent No. 1 have been inconsistent with the stated objectives of such initiatives ».

<sup>23</sup> National Green Tribunal Act, 2010: « 14. Tribunal to settle disputes. (1) The Tribunal shall have the jurisdiction over all civil cases where a substantial question relating to environment (including enforcement of any legal right relating to environment), is involved and such question arises out of the implementation of the enactments specified in Schedule I ».

environnementales ; ou (B) la gravité des dommages causés à l'environnement ou aux biens est importante ; ou (C) les dommages pour la santé publique sont largement mesurables »<sup>24</sup>.

Pour fonder la compétence du Tribunal, la requérante invoque la non-application de plusieurs lois (mentionnées ci-dessus et figurant à l'annexe I de la loi sur le *National Green Tribunal*). Elle demande au Tribunal d'ordonner aux défendeurs de « prendre des mesures efficaces, basées sur la science, afin de réduire et de minimiser les impacts négatifs du changement climatique dans le pays »<sup>25</sup>. Concernant la qualité pour agir de la requérante, la section 18 de la loi de 2010 précédemment mentionnée indique qu'« une demande [...] peut être présentée au Tribunal par : a) la personne qui a subi le préjudice ; ou b) le propriétaire du bien sur lequel le dommage a été causé ; [...] ou e) toute personne lésée, y compris tout organe ou organisation représentatif [...] »<sup>26</sup>. En l'espèce, la jeune demanderesse est représentée légalement par son père, Dinesh Pandey. Elle estime faire partie d'une communauté particulièrement vulnérable aux effets du changement climatique : les enfants et générations futures. La requête de Ridhima Pandey s'inscrit dans un contexte marqué par la croissance du contentieux climatique porté par les enfants contre l'État, au nom des générations futures. De l'affaire *Juliana c. United States* de 2015 toujours en cours, en passant par la requête de Rabab Ali contre le gouvernement pakistanais et la province de Sindh en 2016, puis, plus récemment, par les cas *Reynolds c. Florida*, *Aji P. c. State of Washington*, *Demanda Generaciones Futuras c. Minambiente (Colombie)*, *Sacchi et al. c. Argentina et al.*, les demandes formulées par les jeunes générations devant les tribunaux, à l'encontre de leurs gouvernements, se multiplient.

Selon la requérante, l'État n'a pas pris les mesures nécessaires pour la mise en œuvre des lois relatives à la protection de l'environnement et des engagements pris par l'Inde dans le cadre de l'Accord de Paris. La demanderesse s'appuie notamment sur le 34<sup>e</sup> rapport du Contrôleur et vérificateur général des comptes de l'Inde qui « signale que le Gouvernement central [n'a] pas atteint ses objectifs d'utilisation accrue des énergies renouvelables dans le cadre du *National Action Plan for Climate Change* (NAPCC) »<sup>27</sup>. Elle dénonce aussi le détournement de terres forestières à des fins non forestières produisant ainsi une perte de puits de carbone<sup>28</sup> ; mais aussi la non-application des limites fixées par la loi sur la protection de l'environnement de 1986 pour les émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote et de mercure<sup>29</sup>. Elle allègue également que les comités d'experts chargés de l'évaluation de l'impact de certains projets sur l'environnement n'ont pas pris en compte le cadre

24 National Green Tribunal Act, 2010: « 2. [...] (m) “substantial question relating to environment” shall include an instance where,— (i) there is a direct violation of a specific statutory environmental obligation by a person by which,—(A) the community at large other than an individual or group of individuals is affected or likely to be affected by the environmental consequences; or (B) the gravity of damage to the environment or property is substantial; or (C) the damage to public health is broadly measurable ».

25 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §III, p. 2: « That the present Application is being filed under Section 14 of the National Green Tribunal Act, 2010 seeking intervention of this Hon'ble Tribunal to direct the Respondents to take effective, science-based action to reduce and minimize the adverse impacts of climate change in the country ».

26 National Green Tribunal Act, 2010: « 18. Application or appeal to Tribunal. (2) Without prejudice to the provisions contained in section 16, an application [...] may be made to the Tribunal by— (a) the person, who has sustained the injury; or (b) the owner of the property to which the damage has been caused; (e) any person aggrieved, including any representative body or organization ».

27 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, § 20: « it was reported that the Central Government had failed to meet its targets for scaling up use of renewable energy sources under the NAPCC ».

28 *Ibid.*, § 25 à 27.

29 *Ibid.*, § 30 à 35.

nouveau de l'Accord de Paris pour évaluer les projets<sup>30</sup> et que de nombreuses industries et activités ne sont toujours pas visées par la loi sur l'évaluation d'impact environnemental de 2006<sup>31</sup>. Certains projets de construction ont même été retirés du champ d'application de cette loi<sup>32</sup>. Enfin, la requérante dénonce le fait qu'« aucune évaluation d'impact n'est jamais effectuée en ce qui concerne l'impact sur la biodiversité »<sup>33</sup> alors même que cela est prévu par la loi sur la diversité biologique de 2002.

## B. Le refus de la demande d'injonction pour renforcer l'effectivité du cadre législatif

Ridhima Pandey demande alors au Tribunal d'enjoindre l'État indien de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le cadre législatif existant et ses engagements climatiques. Plus précisément, elle prie le Tribunal d'ordonner au défendeur n° 1 de « donner des directives en vertu des dispositions de la loi de 1986 sur la protection de l'environnement à tous les organismes d'évaluation, [...] pour évaluer les questions liées au climat lors de l'examen des projets en vue de l'attribution d'une autorisation environnementale »<sup>34</sup> ; elle demande également aux juges d'ordonner au défendeur n° 1 « d'entreprendre une évaluation réaliste, holistique, et détaillée de chaque cas de détournement de la forêt, en tenant compte de l'impact sur le climat et en ne se limitant pas aux facteurs locaux »<sup>35</sup> ; d'ordonner au défendeur n° 1 de veiller également, « lorsqu'il envisage le détournement de terres forestières au profit d'un État, à ce que le boisement compensatoire soit effectué pour les défrichements antérieurs, compte tenu des obligations et des objectifs découlant de l'Accord de Paris et de la contribution nationale présentée par l'Inde »<sup>36</sup> ; la requérante prie aussi le Tribunal de « demander au défendeur n° 1 de préparer une comptabilisation et un inventaire de chacune des sources importantes d'émissions de GES en Inde »<sup>37</sup> ; d'ordonner au défendeur n° 1 de « préparer des objectifs quantifiables ou un « bilan carbone » pour la quantité totale d'émissions de CO<sub>2</sub> pouvant être libérées jusqu'en 2050, en veillant à ce que l'Inde fasse sa part en tant que membre responsable de la communauté mondiale pour stabiliser le climat mondial et réduire le CO<sub>2</sub> atmosphérique à moins de 350 ppm en 2100, limitant la hausse moyenne à long terme de la température mondiale à 1 °C maximum »<sup>38</sup> ; de demander aux défendeurs de « veiller à ce que, lors de l'évaluation des

30 *Ibid.*, § 36 à 41.

31 *Ibid.*, § 42.

32 *Ibid.*, § 43.

33 *Ibid.*, § 47, 48.

34 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §i, p. 49: « Direct the Respondent No. 1 to issue directions under the provisions of the Environment Protection Act, 1986 to all appraisal bodies including the Expert Appraisal Committee (“EAC”), State Expert Appraisal Committee (“SEAC”), State Environmental Impact Assessment Authority (“SEIAA”), District Expert Appraisal Committee (“DEAC”) and District Environment Impact Assessment Authority (“DEIAA”) to assess the climate related issues while appraising projects for grant of Environmental Clearance ».

35 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §ii, p. 49: « Direct Respondent No. 1 including the Forest Advisory Committee and the Regional Empowered Committee to undertake a realistic, holistic and detailed assessment of every single case of forest diversion, including the impact on climate and not just limiting to local factors ».

36 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §iii, p. 49: « Direct Respondent No. 1 including the Forest Advisory Committee and the Regional Empowered Committee that while considering diversion of forest land for any State, to first ensure compliance of compensatory afforestation to be done for past clearances in light of the obligations and targets under the Paris Agreement and the INDC submitted by India ».

37 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §iv, p. 50: « Direct the Respondent No. 1 to prepare an accounting and inventory of each and every substantial source of GHG emissions in India ».

38 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §v, p. 50: « Direct the Respondent No. 1 to prepare quantifiable targets or a “Carbon budget” for the total amount of CO<sub>2</sub> emissions that can be released until 2050 ensuring that India

projets soumis à autorisation environnementale et forestière, l'on s'assure que ces projets respectent les normes d'émission prévues dans le budget carbone de l'Inde »<sup>39</sup> ; de demander au défendeur n° 1 de « créer un plan national de rétablissement du climat »<sup>40</sup> ; de « constituer un comité chargé de surveiller et de présenter au Tribunal des rapports trimestriels de conformité sur les directives adoptées dans la présente requête »<sup>41</sup> ; et enfin, de prendre « toute autre ordonnance que le Tribunal juge appropriée dans les faits et les circonstances de l'affaire »<sup>42</sup>.

Ridhima Pandey n'est pas la première à formuler une demande d'injonction devant un tribunal. Dans l'affaire *Urgenda c. The State of the Netherlands*, qui a donné lieu à un premier jugement en 2015, la Fondation Urgenda demandait à la Cour de district de La Haye, entre autres, « d'ordonner à l'État de réduire ou de faire réduire le volume commun des émissions annuelles de gaz à effet de serre aux Pays-Bas de 40 % d'ici fin 2020, ou d'au moins 25 %, par rapport à 1990 »<sup>43</sup>. Dans le cas *Ashgar Leghari c. Federation of Pakistan, etc.*, portée devant la Haute Cour de Lahore en 2015, le requérant « contestait l'inaction, le retard et le manque de sérieux du gouvernement fédéral et du gouvernement du Pendjab à relever les défis et à faire face aux vulnérabilités associées aux changements climatiques. Il était soumis qu'en dépit de la Politique nationale sur les changements climatiques de 2012 et du Cadre de mise en œuvre de la politique sur les changements climatiques (2014-2030) [«Cadre»], il n'y avait pas de progrès sur le terrain »<sup>44</sup>.

En l'espèce, le *National Green Tribunal* a répondu de manière particulièrement courte (3 paragraphes) à la série de demandes faites par Ridhima Pandey. Le Tribunal rappelle simplement les obligations qui incombent aux autorités : « les autorités agissant en vertu de la loi de 1986 sur la protection de l'environnement [Environment (Protection) Act, 1986] doivent s'acquitter de leur obligation d'évaluation d'impact conformément au régime légal, qui n'est pas contesté. La question du changement climatique est certainement une question couverte dans le processus d'évaluation d'impact »<sup>45</sup>.

---

does its share as a responsible member of the global community to achieve global climate stabilisation and reduce atmospheric CO<sub>2</sub> to below 350 ppm by 2100, limiting the long-term average global temperature increase to no more than 1 °C ».

39 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §vi, p. 50: « Direct the Respondents that while assessing the projects for Environmental and Forest Clearance, it must be ensured that such projects are tiered to achieving the emission standards in India's carbon budget ».

40 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §vii, p. 50: « Direct the Respondent No. 1 to create a time bound national climate recovery plan within the existing legal framework that includes interim CO<sub>2</sub> reduction targets and mitigation actions tiered to achieving India's carbon budget, with priority actions aimed at reducing GHG emissions by transitioning away from the development and use of fossil fuels; protecting forests, peatlands, grasslands, soil, mangroves, and other natural resources that store carbon; and engaging in massive reforestation and other methods of natural carbon sequestration such as improved agricultural and forestry practices ».

41 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §viii, p. 50: « Constitute a Committee to monitor and present quarterly compliance reports to this Hon'ble Tribunal of the directions passed in the instant application ».

42 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §ix, p. 51: « Pass any other order as the Hon'ble Tribunal may deem fit and proper in facts and circumstances of the case ».

43 The Hague District Court, *Urgenda Foundation c. The State of the Netherlands (Ministry of infrastructure and the environment)*, Case number: C/09/456689 / HA ZA 13-1396, 2015, § 3.1: « (7) principally: to reduce or have reduced the joint volume of annual greenhouse gas emissions in the Netherlands that it will have been reduced by 40 % by the end of 2020, in any case by at least 25 %, compared to 1990 ».

44 Lahore High Court, *Ashgar Leghari c. Federation of Pakistan, etc.*, 2015, case W.P. No. 25501/2015, § 1: « The petitioner, who is an agriculturist and a citizen of Pakistan, has approached this court through this public interest litigation (PIL) to challenge the inaction, delay and lack of seriousness on the part of the Federal Government and the Government of the Punjab to address the challenges and to meet the vulnerabilities associated with Climate Change. It is submitted that in spite of the National Climate Change Policy, 2012 and the Framework for Implementation of Climate Change Policy (2014-2030) [“Framework”], there is no progress on the ground ».

45 National Green Tribunal, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, 15 janvier 2019, Hearing: « 2. We are of the view that the authorities acting under the Environment (Protection) Act, 1986, have to perform their obligation of impact assessment as per statutory scheme which is not under challenge. The issue of climate change is certainly a matter covered in the process of impact assessment ».

Sans vérifier que l'État a effectivement pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le cadre législatif relatif à la protection de l'environnement en Inde, le Tribunal conclut qu'« il n'y a aucune raison de présumer que l'Accord de Paris et les autres protocoles internationaux ne sont pas reflétés dans les politiques du Gouvernement indien ou ne sont pas pris en compte dans l'octroi des autorisations environnementales ». Il ne juge pas nécessaire « de donner des directives en vertu des articles 14 et 15 de la Loi de 2010 sur le *National Green Tribunal* »<sup>46</sup>.

Une telle décision est assez surprenante au regard de la jurisprudence antérieure du Tribunal et de celle de la Cour suprême indienne plutôt favorable à l'environnement<sup>47</sup>. En effet, dans un arrêt du 6 février 2014, *Court on its own Motion c. State of Himachal Pradesh & Ors*, le *National Green Tribunal*, de sa propre initiative (sans requête préalable), avait enjoint l'État de prendre les mesures nécessaires pour limiter l'impact de l'activité humaine sur l'environnement au niveau du col Rohtang, et plus généralement à Manali, dans le nord-ouest de l'Himalaya, une zone d'une grande richesse écologique. Pour justifier ses directives, le Tribunal s'appuyait sur la Constitution indienne qui reconnaissait, selon lui, aux citoyens du pays, un droit fondamental à un environnement sain, propre et décent<sup>48</sup>. Le *National Green Tribunal*, en l'espèce, reste silencieux sur une grande partie des arguments avancés par la requérante.

## II. Le rejet inattendu de la demande : les silences laissés par le *National Green Tribunal*

L'affaire portée devant le Tribunal par Ridhima Pandey aurait pu être l'occasion de confirmer le jugement de 2014 et d'envoyer un signal fort aux juges qui doivent se prononcer sur des cas similaires en matière climatique à travers le monde. Ce ne fut pas le cas. On peut d'ailleurs noter l'extrême prudence du juge indien dans sa décision de 2019. Il refuse de se prononcer sur les arguments invoqués par la requérante à l'appui de sa demande : les devoirs constitutionnels de l'État (A), la doctrine du *public trust* et le principe d'équité intergénérationnelle (B).

### A. Le silence du juge sur les devoirs constitutionnels de l'État

La requérante met d'abord en avant son appartenance à un groupe de personnes particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique : les enfants. Elle insiste notamment sur un paradoxe : les jeunes générations n'ont pas les moyens d'agir face au changement climatique, pourtant elles en sont les premières victimes. La demanderesse précise que « les générations actuelles et futures d'enfants subiront de manière disproportionnée les méfaits du changement climatique en raison de la nature progressive des impacts du changement climatique et de la phase unique de

46 National Green Tribunal, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, 15 janvier 2019, Hearing: « 3. In this view of the matter, we do not consider it necessary to issue any direction under section 14 and 15 of the National Green Tribunal, Act, 2010. There is no reason to presume that Paris Agreement and other international protocols are not reflected in the policies of the Government of India or are not taken into consideration in granting environment clearances. In view of the above, the application stands disposed of ».

47 K. SIVARAMAKRISHNAN, « Environment, Law, and Democracy in India », *The Journal of Asian Studies*, 2011, vol. 70, n° 4, p. 917.

48 National Green Tribunal, *Court on its own Motion vs. State of Himachal Pradesh & Ors*, 2014, Application No. 237 (THC)/2013 (CWPIIL No.15 of 2010) [en ligne] <https://indiankanoon.org/doc/82959019/>, (consulté le 20 décembre 2019).



l'enfance ». Elle indique également que ces impacts se réaliseront sur « tous les aspects de la vie d'un enfant », qu'il s'agisse de « conséquences sociales, émotionnelles, ou psychologiques »<sup>49</sup>.

Parce que ces générations « ne font pas partie du processus décisionnel »<sup>50</sup>, il est du devoir de l'État de les protéger. La requérante met alors en avant le droit des enfants à un environnement sain<sup>51</sup> et l'obligation constitutionnelle de l'État de protéger l'environnement.

Concernant le premier point, elle soutient que « le droit à la vie, en vertu de l'article 21 [de la Constitution] inclurait nécessairement le droit à un environnement sain »<sup>52</sup>. C'est d'ailleurs ce que le *National Green Tribunal* a retenu dans le jugement de 2014 : *Court on its own Motion vs. State of Himachal Pradesh & Ors*<sup>53</sup>, dans lequel il reprend le raisonnement de la Cour suprême : « La Cour suprême a interprété le droit à la vie et à la liberté individuelle comme incluant le droit à un environnement sain. [...] Ce principe a d'abord été expliqué par la Cour suprême dans *Rural Litigation and Entitlement Kendra, Dehradun c. State of Uttar Pradesh (AIR 1988 SC 2187)*. Même à l'étape de l'ordonnance provisoire, la Cour suprême a énoncé le droit fondamental à un environnement sain. Dans *Virender Gaur c. État d'Haryana [1995 (2) CSC 577]*. [...] 15. Les tribunaux ont toujours été d'avis que le droit à la vie inclut le droit à un environnement décent. Le droit à un environnement propre est un droit fondamental garanti. Les tribunaux pourraient même imposer des dommages-intérêts exemplaires au pollueur. Un environnement approprié et sain permet aux personnes de jouir d'une qualité de vie qui est l'essence même du droit garanti par l'article 21. Le droit d'avoir un environnement agréable pour l'existence humaine est le droit à la vie »<sup>54</sup>.

Concernant l'obligation constitutionnelle de l'État de protéger l'environnement, la requérante allègue que « le défendeur n° 1 est tenu, en vertu [de l'article 48A] de la Constitution, de prendre des mesures efficaces et scientifiques pour s'assurer que les impacts du changement climatique sont atténués et prévenus »<sup>55</sup>. Il est en effet reconnu par le tribunal dans l'arrêt précédemment évoqué, que « l'État a le devoir [...] d'établir [une] politique visant à maintenir l'équilibre écologique [...] »<sup>56</sup>.

49 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §C, D, E: « Further it is to be noted that current and future generations of children will disproportionately experience the harms of climate change, due to the progressive nature of climate change impacts and the unique life phase of childhood. Furthermore, given the nature of the climate threat, children and their caregivers have no meaningful way of protecting themselves from the dangerous situation in which States have placed them. [...]D. Because the harms of climate change start at the emissions level and impact all aspects of a child's life. [...]E. Because children will suffer profoundly from social, emotional, and cognitive impacts of climate change ».

50 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §C: « It is submitted that the Applicant is part of a class that amongst all Indians, is most vulnerable to changes in climate in India and yet are not part of the decision making process ».

51 *Ibidem*.

52 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §K: « Because the right to life under Article 21 would necessarily include right to a healthy environment ».

53 National Green Tribunal, *Court on its own Motion vs. State of Himachal Pradesh & Ors*, 2014, Application No. 237 (THC)/2013 (CWPIIL No.15 of 2010 [en ligne] <https://indiankanoon.org/doc/82959019/> (consulté le 20 décembre 2019).

54 *Ibid.*, § 13 et 15: « the Supreme Court interpreted the right to life and personal liberty to include the right to a wholesome environment. [...] This principle was initially explained by the Supreme Court in *Rural Litigation and Entitlement Kendra, Dehradun c. State of Uttar Pradesh (AIR 1988 SC 2187)*. Even at the stage of interim order, the Supreme Court articulated the fundamental right to a healthful environment. In *Virender Gaur c. State of Haryana [1995 (2) SCC 577]* [...] 15. The Courts have consistently taken the view that right to life includes the right to a decent environment. The right to a clean environment is a guaranteed fundamental right. The Courts could even impose exemplary damages against the polluter. Proper and healthy environment enables people to enjoy a quality of life which is the essence of the right guaranteed under Article 21. The right to have congenial environment for human existence is the right to life ».

55 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §J: « Because the Respondent No. 1 is bound under the Constitution to take effective and science based measures to ensure that climate change impacts are mitigated and prevented ».

56 National Green Tribunal, *Court on its own Motion vs. State of Himachal Pradesh & Ors*, 2014, Application No. 237 (THC)/2013 (CWPIIL No.15 of 2010), § 15: « The State has a duty in that behalf and to shed its extravagant unbridled sovereign power and to forge in its policy to maintain ecological balance and hygienic environment ».

L'argumentaire relatif aux devoirs constitutionnels de l'État est souvent mis en avant dans les procès climatiques<sup>57</sup>. C'est le cas dans l'affaire *Rabab Ali c. Federation of Pakistan & Another*, de 2016, dans laquelle une fillette de 7 ans attaque la Fédération du Pakistan et la province de Sindh devant la Cour suprême pakistanaise. Les arguments invoqués sont similaires à ceux développés en 2017 par Ridhima Pandey. Dans l'affaire pakistanaise, la jeune requérante invoque, à l'appui de sa demande, les devoirs constitutionnels de l'État et la doctrine du *public trust*. Elle soutient ainsi que : « Le droit constitutionnel à la vie inclut le droit à un environnement sain et propre. Les droits fondamentaux à la vie, à la liberté, à la propriété, à la dignité humaine, à l'information et à l'égalité de protection de la loi, garantis par la Constitution, lus avec les principes constitutionnels de démocratie, d'égalité et de justice sociale, économique et politique énoncés dans le préambule de la Constitution, incluent dans leur portée et engagement la doctrine du *public trust* et les principes environnementaux internationaux du développement durable, le principe de précaution, les évaluations des incidences environnementales et l'équité inter- et intragénérationnelle »<sup>58</sup>.

Tout comme Ridhima Pandey, la requérante pakistanaise lie les devoirs constitutionnels de l'État à la doctrine du *public trust* et au principe d'équité intergénérationnelle. Elle reprend presque mot pour mot le raisonnement suivi par la Haute Cour de Lahore, dans l'affaire *Ashgar Leghari c. Federation of Pakistan* de 2015<sup>59</sup>. Malgré ces précédents, le *National Green Tribunal* reste muet sur ce point.

## B. Le silence du juge sur la doctrine du *public trust* et le principe d'équité intergénérationnelle

Suivant un argumentaire similaire à celui de Rabab Ali, Ridhima Pandey fait découler du droit à un environnement sain reconnu par la Constitution, la doctrine du *public trust* et le principe d'équité intergénérationnelle. Elle déclare qu'en : « vertu de la doctrine du *public trust*, et du principe d'équité intergénérationnelle, l'État a le devoir de veiller à ce que l'environnement et l'écologie soient protégés des effets négatifs du changement climatique »<sup>60</sup>.

Selon la juge Ann Aiken de la Cour de district de l'Oregon, dans l'affaire *Juliana c. United States* initiée en 2015 et similaire à l'affaire qui nous occupe, le *public trust* « renvoie à la compréhension

57 UNEP, *The status of climate change litigation, A global review*, 2017, p. 32 à 34.

58 Supreme Court of Pakistan, *Rabab Ali c. Federation of Pakistan & Another*, 2016 [en ligne] <https://www.ourchildrenstrust.org/pakistan>, (consulté le 20 décembre 2019), §ii, p. 30: « That, the Constitutional Right to Life includes the right to a healthy and clean Environment. The Fundamental Rights to Life, Liberty, Property, Human Dignity, Information and Equal Protection of the Law, guaranteed by the Constitution, read with the Constitutional principles of democracy, equality, and social, economic and political justice found in the Preamble of the Constitution, include within their ambit and commitment the Doctrine of *Public trust* and international Environmental principles of sustainable development, precautionary principle, Environmental impact assessment and inter and intra-generational equity ».

59 Lahore High Court, *Ashgar Leghari c. Federation of Pakistan, etc.*, 2015, case W.P.No. 25501/2015: « 7. Fundamental rights, like the right to life (article 9) which includes the right to a healthy and clean environment and right to human dignity (article 14) read with constitutional principles of democracy, equality, social, economic and political justice include within their ambit and commitment, the international environmental principles of sustainable development, precautionary principle, environmental impact assessment, inter and intra-generational equity and *public trust* doctrine. 8. In the present case, the delay and lethargy of the State in implementing the Framework offends the fundamental rights of the citizens which need to be safeguarded ».

60 National Green Tribunal, Application No. 187/2017, *Ridhima Pandey vs. Union of India & Ors.*, §L: « under the *Public trust* Doctrine as well as the Intergenerational Equity Principle, the State has the duty to ensure that the environment and ecology is protected from adverse impacts of climate change ».

fondamentale qu'aucun gouvernement ne peut légitimement renoncer à ses pouvoirs souverains intrinsèques »<sup>61</sup>, ceux-ci lui ayant été confiés par le peuple. Appliquée aux ressources naturelles, la doctrine du *public trust* considère que l'État ne doit pas « priver une future [génération] des ressources naturelles nécessaires pour assurer le bien-être et la survie de ses citoyens »<sup>62</sup>. En d'autres termes, l'État doit protéger les ressources naturelles, dont l'atmosphère fait partie<sup>63</sup>, des dommages ou destructions<sup>64</sup>. La doctrine du *public trust* est l'un des arguments les plus souvent avancés dans les procès climatiques<sup>65</sup>.

Cette doctrine est associée au principe d'équité intergénérationnelle qui vise à satisfaire équitablement les besoins des générations présentes et futures<sup>66</sup>. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques à son article 3§ 1 reconnaît d'ailleurs qu'« il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes, mais différenciées et de leurs capacités respectives ».

Le système juridique indien inclut la doctrine du *public trust* dans sa jurisprudence<sup>67</sup>. Dans l'affaire *M. C. Mehta c. Kamal Nath*, de 1996 la Cour suprême indienne déclare : « La doctrine du *public trust* repose principalement sur le principe que certaines ressources comme l'air, la mer, les eaux et les forêts revêtent une telle importance pour l'ensemble de la population qu'il serait tout à fait injustifié de faire de celles-ci un sujet de propriété privée. Ces ressources étant un don de la nature, elles devraient être mises gratuitement à la disposition de toute personne, quel que soit son statut dans la vie. La doctrine enjoint au gouvernement de protéger les ressources pour la jouissance du grand public plutôt que de permettre leur utilisation à des fins privées ou commerciales. [...] L'État est le dépositaire de toutes les ressources naturelles qui sont par nature destinées à l'usage et à la jouissance publics. Le grand public est le bénéficiaire du littoral, des eaux courantes, des airs, des forêts et des terres écologiquement fragiles. En tant que fiduciaire, l'État a l'obligation légale de protéger les ressources naturelles. Ces ressources destinées à l'usage public ne peuvent pas être converties en propriété privée »<sup>68</sup>.

61 United States District Court for the District of Oregon, *Kelsey Cascadia Rose Juliana et al. c. United States of America et al.*, 2016, Case No. 6:15-cv-01517-TC, Opinion and order of the Judge Ann Aiken: « In its broadest sense, the term “*public trust*” refers to the fundamental understanding that no government can legitimately abdicate its core sovereign powers ».

62 United States District Court for the District of Oregon, *Kelsey Cascadia Rose Juliana et al. c. United States of America et al.*, 2016, Case No. 6:15-cv-01517-TC, Opinion and order of the Judge Ann Aiken: « With respect to these core resources, the sovereign's *public trust* obligations prevent it from “depriving a future legislature of the natural resources necessary to provide for the well-being and survival of its citizens” ».

63 M. C. WOOD, D. GALPERN, « Atmospheric recovery litigation: making the fossil fuel industry pay to restore a viable climate system », *Environmental Law*, 2015, vol.45(2), p. 300: « Several judges have recognized air and atmosphere as *public trust* assets ».

64 United States District Court for the District of Oregon, *Kelsey Cascadia Rose Juliana et al. c. United States of America et al.*, 2016, Case No. 6:15-cv-01517-TC, Opinion and order of the Judge Ann Aiken: « The natural resources trust operates according to basic trust principles, which impose upon the trustee a fiduciary duty to “protect the trust property against damage or destruction” ».

65 UNEP, *The status of climate change litigation, A global review*, 2017, p. 14 et 23.

66 Principe 3 de la Déclaration de Rio 1992.

67 Supreme Court of India, *M.C. Mehta vs Kamal Nath & Ors*, 13 December 1996: « Our legal system—based on English Common Law—includes the *public trust* doctrine as part of its jurisprudence ».

68 Supreme Court of India, *M.C. Mehta vs Kamal Nath & Ors*, 13 December 1996: « The *Public trust* Doctrine primarily rests on the principle that certain resources like air sea, waters and the forests have such a great importance to the people as a whole that it would be wholly\*\*\* onjustilled to make them a subject of private ownership. The said resources being a gift of nature, they should be made freely available to everyone irrespective of the status in life. The doctrine enjoins upon the Government to protect the resources for the enjoyment of the general public rather than to permit their use for private ownership or commercial purposes. According to Professor Sax the *Public trust* Doctrine imposes the following restrictions on governmental authority. [...]

Bien que la doctrine du *public trust* ait été reconnue dans plusieurs arrêts de la Cour suprême indienne mentionnés par la requérante, Ridhima Pandey, (*M. C. Mehta c. Kamal Nath* (1997), *Fomento Resorts & Hotels Ltd. c. Minguel Martins*, (2009) 3 SCC 571, *Natural Resource Allocation In re, Special Reference No. 1 of 2012*, (2012) 10 SCC 1, *Centre for Public Interest Litigation c. Union of India*, (2012) 3 SCC 1), en l'espèce, le *National Green Tribunal* n'y fait pas référence. Il reconnaît simplement que les autorités ont des obligations en matière environnementale, notamment une obligation d'évaluation d'impact qui tiendrait compte de la question du changement climatique.

\*\*\*

Enfin, l'arrêt rendu par le *National Green Tribunal* en 2017 surprend par sa brièveté et par le silence du juge sur les arguments clés avancés par la requérante. Il est d'autant plus étonnant que le contexte dans lequel il s'inscrit semblait favorable à la requérante, Ridhima Pandey. Celle-ci a d'ailleurs fait appel de la décision, renvoyant l'affaire devant la Cour suprême indienne.

L'Inde, par sa culture, est un pays particulièrement proche de la nature. Dans son INDC, dans le cadre de l'Accord de Paris, le gouvernement indien déclare : « L'Inde a une longue histoire et une longue tradition de coexistence harmonieuse entre l'homme et la nature. Les êtres humains ont considéré la faune et la flore comme faisant partie de leur famille. Cela fait partie de notre patrimoine et se manifeste dans notre mode de vie et nos pratiques traditionnelles. Nous représentons une culture qui appelle notre planète Mère Terre »<sup>69</sup>.

Dans sa jurisprudence, la Cour suprême indienne se montre plutôt favorable à la protection de l'environnement. Par ailleurs, le contentieux climatique initié par les jeunes générations, ne cesse d'augmenter. Dans un tel contexte, on pourrait penser qu'en appel, la Cour infirme le jugement de première instance. Néanmoins, comme le souligne Shibani Ghosh, chercheuse au Centre de recherche politique de New Delhi et avocate enregistrée à la Cour suprême de l'Inde, malgré le développement du contentieux climatique en Inde, « il ne faut pas être trop optimiste [...]. [En effet, bien qu'ayant une] réputation «pro-environnementale» et «activiste», les tribunaux indiens font souvent preuve de déférence envers l'exécutif pour les décisions concernant la politique économique et les infrastructures. En outre, les tribunaux indiens sont connus pour être particulièrement surchargés de dossiers. Et les résultats judiciaires en Inde – en termes de contenu et d'application – sont largement imprévisibles, car ils dépendent de divers facteurs juridiques et non juridiques »<sup>70</sup>.

---

The State is the trustee of all natural resources which are by nature meant for public use and enjoyment. Public at large is the beneficiary of the sea- shore, running waters, airs, forests and ecologically fragile lands. The State as a trustee is under a legal duty to protect the natural resources. These resources meant for public use cannot be converted into private ownership ».

69 India's intended nationally determined contribution, *op. cit.*: « India has a long history and tradition of harmonious coexistence between man and nature. Human beings here have regarded fauna and flora as part of their family. This is part of our heritage and manifest in our lifestyle and traditional practices. We represent a culture that calls our planet Mother Earth ».

70 S. GHOSH, « Symposium on Jacqueline Peel & Jolene Lin, Transnational climate litigation: the contribution of the global south », *Litigating climate claims in India* », *AJIL UNBOUND*, 2020, Vol.114, p. 45: « one should not be overly optimistic [...] [Indeed, although having a] “pro-environment” and “activist” reputation, Indian courts are often deferential to the executive on decisions on economic policy and infrastructure. In addition, Indian courts are notorious for their overflowing dockets. And judicial outcomes in India—in terms of content and enforcement—are largely unpredictable, as they are predicated on various legal and non-legal factors ».