

11

« LES PEOPLE'S CLIMATE CASE »¹ C. UNION EUROPÉENNE (2019)Estelle BROSSET²Ève TRUILHÉ³

L'Union a joué et joue un rôle⁴ important dans la promotion de la lutte contre les changements climatiques⁵. Elle a ainsi largement participé⁶ aux négociations internationales et notamment à celles ayant abouti à l'Accord de Paris qu'elle a conclu en propre le 5 octobre 2016⁷. D'ailleurs en grande partie pour exercer un leadership dans les négociations internationales, l'Union s'est concomitamment fixée des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et, pour les atteindre, a adopté plusieurs textes depuis la désormais célèbre directive⁸ du 13 octobre 2003 relative au système d'échange de quotas d'émission de l'UE (EU-ETS⁹) jusqu'au dernier « paquet législatif » composé de la directive 2018/410 du 14 mars 2018, modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone¹⁰ ; du règlement 2018/841 du 30 mai 2018, relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de GES résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie¹¹ et du règlement 2018/842 du 30 mai 2018, relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de GES par les États membres de 2021 à 2030¹². Malgré cet arsenal législatif, les deux recours commentés ici ont pour fondement l'insuffisance supposée de l'action européenne en faveur de la lutte contre le changement climatique.

1 Une seule requête, la première a été médiatisée sous ce nom, mais eu égard aux similitudes de la seconde, également portée par des personnes physiques et morales à propos de la politique climatique de l'Union, une telle désignation, pratique, peut être retenue pour les deux affaires.

2 Professeure, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France.

3 Directrice de recherches CNRS, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France.

4 Certes, les Traités n'attribuent pas à l'Union une compétence autonome dans le domaine climatique ; mais son action peut être fondée sur les compétences existantes, notamment la compétence en matière de protection de l'environnement. Le traité de Lisbonne a intégré, codifiant ce qui était depuis longtemps admis, la lutte contre le changement climatique parmi les objectifs prioritaires de la politique environnementale de l'Union européenne.

5 Pour une vue synthétique des actes de l'Union en la matière : E. BROSSET et S. MALJEAN-DUBOIS, *The Paris Agreement*, EU Climate Law and the Energy Union in M. Peeters and M. Eliantonio (editors), *Research handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgard Publishing, 2020.

6 Il faut dire que, selon le traité, l'Union doit poursuivre la promotion, « sur le plan international » (Article 191-1 TFUE), de la lutte contre le changement climatique. La conclusion d'accords est évoquée, toutefois uniquement lorsqu'ils ont pour objet de déterminer les modalités de coopération entre l'Union et les tierces parties concernées.

7 Décision (UE) 2016/1841 du Conseil du 5 octobre 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'Accord de Paris, *JOUE L 282*, 19.10.2016, p. 1-3.

8 Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *JOUE L 275*, 25.10.2003, p. 32-46.

9 Pour « The EU Emissions Trading System » (EU ETS).

10 *JOUE* 2018, L 76, p. 3.

11 *JOUE* 2018, L 156, p. 1.

12 *JOUE* 2018, L 156, p. 26.

Le 23 mai 2018, plusieurs particuliers appartenant à des familles de divers pays de l'Union européenne (Allemagne, France, Italie, Portugal, Roumanie) et du reste du monde (Kenya, Fidji) ainsi qu'une association de droit suédois représentant de jeunes autochtones Samis¹³ déposaient une requête devant le Tribunal de l'Union européenne. Soutenus par plusieurs associations européennes (dont CAN Europe et Notre affaire à tous), ces requérants opéraient tous dans les secteurs de l'agriculture ou du tourisme et étaient tous affectés, dans leurs activités¹⁴, mais également parfois, dans leur santé¹⁵, par les conséquences du changement climatique (élévation du niveau de la mer ; tempête ; vagues de chaleur, sécheresse et manque d'eau ; absence de neige et de glace ; feux de forêts ; cyclones). Leur requête visait à faire reconnaître que les objectifs de l'Union de réduction des émissions d'au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport au niveau de 1990¹⁶ sont insuffisants non seulement pour respecter l'Accord de Paris, mais aussi garantir leurs droits fondamentaux à la vie, à la santé et à la propriété. Précisément, la requête consistait en un recours en annulation à l'encontre de trois actes de l'Union en matière climatique¹⁷ et un recours en responsabilité de l'Union pour les dommages causés par les changements climatiques à leur santé, leurs biens et leurs revenus. Le Tribunal a rendu le 8 mai 2019¹⁸ une ordonnance qui conclut à l'irrecevabilité¹⁹ sans examiner au fond les arguments avancés. Les requérants ont introduit le 23 juillet 2019 un pourvoi devant la Cour²⁰ dans laquelle ils demandent l'annulation de l'ordonnance, la déclaration de la recevabilité du recours et le renvoi de l'affaire au Tribunal pour qu'il statue au fond.

Une autre requête a été déposée le 4 mars 2019 par Peter Sabo (lui-même agissant au nom de l'ONG « WOLF Forest Protection Mouvement ») et six autres requérants établis en Estonie, Irlande, France, Roumanie, Slovaquie ainsi qu'aux États-Unis. Les requérants demandent l'annulation de plusieurs dispositions de la directive 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (dite directive RED II)²¹ qui permettent de comptabiliser l'énergie issue de la

13 L'occupation traditionnelle et l'élevage de rennes qui est leur activité principale est affectée du fait de la fonte des neiges.

14 « À titre d'exemple, on peut citer parmi les requérants des parents habitant les petites îles au large des côtes allemandes de la mer du Nord dont les opportunités de santé, de propriété et d'occupation (comme le tourisme) sont affectées par l'élévation du niveau de la mer ; des enfants et leurs parents vivant dans les Carpates roumaines dont les moyens de subsistance et l'occupation traditionnelle (comme l'agriculture et l'élevage) sont menacés par des températures plus élevées et le manque d'eau ; un lavandiculteur français qui a perdu 44 % de ses récoltes en Provence en 6 ans à cause des impacts du changement climatique ; une famille portugaise dont l'occupation (dans la plantation et la gestion des forêts) est affectée par la hausse des températures, la multiplication et l'intensification des feux de forêts » : <https://notreaireatous.org/le-recours-climat-citoyen/> (consulté le 20 février 2020).

15 Le Tribunal cite les rapports de la Banque mondiale et de l'Unicef (Fonds des Nations unies pour l'enfance) qui évoquent des dommages à la santé humaine, en particulier aux enfants (pt 24).

16 Communication de la Commission, Programme de lutte contre le changement climatique planétaire après 2020, COM/2015/081 final.

17 Directive 2018/410 du 14 mars 2018, modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone (JOUE 2018, L 76, p. 3) ; Règlement 2018/841 du 30 mai 2018, relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (JO 2018, L 156, p. 1) ; Règlement 2018/842 du 30 mai 2018, relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 (JOUE 2018, L 156, p. 26).

18 Ordonnance du Tribunal de l'Union du 8 mai 2019, *Armando Carvalho / Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, Affaire T-330/18, EU:T:2019:324.

19 Le Conseil de l'Union européenne ainsi que le Parlement ont soulevé une exception d'irrecevabilité. En vertu du règlement de procédure, si la partie défenderesse le demande, le Tribunal peut statuer sur l'irrecevabilité ou l'incompétence sans engager le débat au fond ce que le Tribunal fait.

20 Pourvoi, *Armando Carvalho / Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, Affaire C-565/19 P.

21 Directive 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, JOUE 2018, L 328, p. 82. Cette directive vient réviser plusieurs directives antérieures, principalement, la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (JOUE L 140 du 5.6.2009, p. 16) afin, conformément à l'article 194-1 du TFUE, de promouvoir les énergies renouvelables et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. L'objectif général de l'Union pour la part de l'énergie produite à partir d'énergies renouvelables, pour l'heure de 20 % jusqu'en 2020, a été porté à 32 % d'ici à 2030.

biomasse forestière parmi les sources d'énergies renouvelables. Utilisée depuis très longtemps comme source d'énergie au plan domestique comme industriel (pour faire tourner notamment les verreries et les forges), la biomasse forestière²² a connu depuis quelques années une utilisation croissante²³ en vue de la production d'électricité²⁴ dans de nombreux pays de l'Union. L'avantage des bio-énergies notamment provenant du bois ou des résidus d'industries forestières est d'être renouvelables et disponibles²⁵. Que leur promotion constitue un élément important du paquet de mesures adoptées par l'Union afin de réduire les émissions de GES et se conformer aux engagements pris par l'Union au titre de l'Accord de Paris n'est dès lors guère surprenant. Toutefois, pour les requérants, l'inclusion va à l'encontre d'un tel objectif puisqu'elle est susceptible d'entraîner une exacerbation des émissions de GES, du fait, tout à la fois, de l'augmentation de leur production (car la combustion de bois émettrait davantage que l'utilisation de fuel ou de charbon) et de la diminution de leur absorption (car les forêts sont des puits de carbone). Le Tribunal vient tout juste de rendre sa décision²⁶.

Les deux requêtes sont similaires dans leurs apports potentiels. Elles mettent en lumière ce que l'on savait déjà, c'est-à-dire combien la recevabilité des recours individuels en matière environnementale constitue, devant le prétoire de Luxembourg, un obstacle (I). Du fait de cet obstacle d'ordre procédural, il est plus que probable que ces affaires soient tranchées sans que ne soit appréciée, au fond, la légalité de la politique climatique de l'Union au regard de ses engagements internationaux, mais aussi des droits fondamentaux des requérants et qu'elles nous laissent donc avec ce que nous ignorons toujours (II).

I. Ce que l'on savait déjà : l'obstacle de la recevabilité des recours individuels au juge de l'Union en matière climatique

Les associations en soutien ont largement médiatisé, pour des raisons bien compréhensibles, le recours « People's Climate Case » – au point que la presse titrait au mois d'août 2018 sur la recevabilité de la requête²⁷ (qui en fait avait uniquement fait l'objet d'un enregistrement par le greffe du Tribunal). Et pourtant, à l'inverse c'est bien à son irrecevabilité que le Tribunal a, par la voie d'une ordonnance en date du 8 mai 2019, conclu. S'agissant de la seconde affaire sur laquelle le Tribunal vient tout juste de s'exprimer, la conclusion est identique. Que l'irrecevabilité constitue l'un des principaux obstacles à un tel recours était tout à fait prévisible (A). Pourtant les arguments favorables à la recevabilité ne sont pas négligeables et l'obstacle pourrait ne pas être totalement, en imaginant un raisonnement différent (B).

22 La biomasse d'origine forestière comprend : le bois d'œuvre, le bois de trituration destiné à l'industrie du papier et des panneaux, et le bois énergie. Mais il faut également intégrer les déchets, sous-produits et coproduits provenant de l'industrie du sciage ainsi que les produits en bois en fin de vie.

23 À l'heure actuelle, l'énergie issue de la biomasse (bioénergie) représente près de 60 % de la consommation d'énergie renouvelable dans l'Union et 70 % de cette bioénergie provient du bois ou des résidus d'industries forestières. On entend par « bioénergie » l'énergie produite à partir de la biomasse. La biomasse est la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales, de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets.

24 Le plus souvent dans des centrales thermiques qui fonctionnaient au charbon et qui ont été converties pour brûler de la biomasse.

25 Communication de la Commission, Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier (COM/2013/0659 final) : « Les forêts et autres surfaces boisées couvrent plus de 40 % du territoire de l'UE et présentent des caractéristiques très diverses d'une région à l'autre. La superficie forestière de l'UE a augmenté de près de 0,4 % par an au cours des dernières décennies grâce au reboisement et à la succession naturelle ».

26 Ordonnance du Tribunal du 6 mai 2020, Peter Sabo et a. c/ Parlement et Conseil, aff. T-141/19, ECLI:EU:T:2020:179.

27 https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/08/15/l-europe-accusee-d-incurie-sur-le-climat_5342643_3244.html.

A. Un obstacle prévisible

L'irrecevabilité du recours dans son intégralité, prononcée par le Tribunal dans les deux affaires, rejoint, sans aucun doute, une jurisprudence constante. Dans la première affaire, le recours en annulation visait trois actes de nature législative²⁸. Dès lors, il ne pouvait être recevable que si les requérants parvenaient à démontrer, conformément à l'article 263 alinéa 4 TFUE, que de tels actes les concernaient « directement et individuellement »²⁹. L'argument principal des requérants était le suivant : les effets du changement climatique ont été (et seront) à la source de la violation de plusieurs droits consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union, violation différente en fonction du requérant considéré. Par exemple un agriculteur affecté par la sécheresse se trouve dans une situation différente de celle d'un agriculteur dont les terres sont inondées et salinisées par l'eau de mer. Même au sein d'un groupe d'agriculteurs tous touchés par la sécheresse, chacun d'entre eux est susceptible, en fonction de son activité, d'en subir les conséquences différemment. Ainsi, « bien que toute personne puisse en principe jouir chacune d'un même droit (tel que le droit à la vie ou le droit au travail), les effets du changement climatique et, partant, la violation des droits fondamentaux seraient uniques et différents pour chaque individu »³⁰ ce qui devait permettre de remplir la condition d'individualité.

Le Tribunal réfute sans surprise ce raisonnement. Il rappelle d'abord ce qu'il a déjà eu souvent l'occasion de dire ailleurs : une violation des droits fondamentaux « ne suffit pas à elle seule à déclarer le recours d'un particulier recevable, sous peine de vider les exigences de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE de leur substance »³¹. Une telle position est convaincante tant la solution inverse aboutirait clairement à priver de son sens la condition d'affectation individuelle, tout individu étant en effet susceptible d'être affecté « d'une manière ou d'une autre par le changement climatique »³². Le Tribunal poursuit ensuite en considérant que la démonstration d'une affectation différente pour chacun des requérants ne suffit pas à prouver l'affectation individuelle. Depuis l'arrêt *Plaumann*, il est exigé que le requérant démontre qu'il est affecté « en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, l'individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire »³³. Ainsi, selon le Tribunal, il faut une

28 Ce que les requérants ne contestent pas : pt 41. La distinction entre un acte législatif et un acte réglementaire repose sur le critère de la procédure, législative ou non, ayant mené à son adoption. Les actes visés ont été adoptés par la voie de la procédure législative. Ils sont de nature législative.

29 Il faut également que ces actes le concernent « directement ». Le Conseil et le Parlement avaient développé des arguments sur ce point qui visaient à démontrer l'absence d'affectation directe, d'abord le fait que les requérants n'ont pas démontré les effets des actes attaqués sur leur situation juridique, mais uniquement sur leur situation de fait, ensuite le fait que ces actes attaqués n'« autorisent » personne à émettre des GES, mais fixent des obligations d'ensemble pour l'État qui doit allouer en conséquence des quotas d'émissions. Les requérants avaient de leurs côtés fait valoir qu'ils étaient directement affectés par ces actes dans leur situation juridique étant donné que ces derniers allouaient un volume excessif d'émissions qui, parce qu'il s'agissait d'autorisations d'émettre, portaient atteinte à leurs droits fondamentaux. Toutefois, rappelant le caractère cumulatif de ces conditions de recevabilité, le Tribunal décide d'envisager si la première condition est remplie et, concluant qu'elle ne l'est pas, n'envisage pas la seconde. Il est superflu, si les requérants ne sont pas concernés individuellement par le paquet législatif, de rechercher si ce dernier les concerne directement.

30 Pt 46.

31 Pt 48 qui cite Trib., 2 mars 2010, *Arcelor/Parlement et Conseil*, T16/04, *EU:T:2010:54*, pt 104 : La requérante Arcelor, un producteurs de fonte ou d'acier, n'a pas établi que l'obligation d'autorisation d'émission de GES (qui s'appliquent à tous les opérateurs visés par la directive 2003/87 précitée) portaient atteinte à ses droits fondamentaux et lui causaient un préjudice grave de nature à l'individualiser comme un destinataire par rapport à tout autre opérateur concerné par ces dispositions..

32 Pt 50.

33 CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann / Commission*, aff. 25/62, *Rec.* p. 199.

affectation « analogue à un destinataire de l'acte » c'est-à-dire exclusive de toute autre³⁴ ce qui n'a pas été démontré et fonde l'irrecevabilité du recours. Le Tribunal ajoute, ce qui n'est pas nouveau³⁵ que la protection conférée par l'article 47 de la Charte (relatif à un droit à une protection juridictionnelle effective) « n'exige pas qu'un justiciable puisse, de manière inconditionnelle, intenter un recours en annulation directement devant la juridiction de l'Union contre un tel acte législatif de l'Union »³⁶ parce d'autres voies de droit sont ouvertes, plus précisément des voies de droit à l'encontre des actes d'exécution de tels actes³⁷.

S'agissant de la requête Peter Sabo, le Tribunal a, comme cela était prévisible, également conclu à l'irrecevabilité. En l'espèce, le recours porté était aussi un recours en annulation, ici à nouveau, à l'encontre d'un acte législatif (la directive REDD II) ce qui exigeait que l'affectation individuelle (et directe) des requérants soit démontrée. Comme dans la première affaire, les requérants, à l'appui de leur démonstration, mettaient en avant la spécificité des atteintes à plusieurs droits fondamentaux dont ils estimaient être victimes. Le requérant estonien, adepte du paganisme, se déclarait affecté d'une manière spécifique par la destruction des forêts de son pays³⁸, l'habitant de Gardanne par le bruit de la centrale à bois et les poussières qui s'en émanent tandis qu'un habitant de Caroline du Nord se plaignait de la modification de son cadre de vie du fait de l'activité de production de pellets de bois qui s'exerce à proximité de chez lui. Le sort réservé à de tels arguments dans l'affaire précédente ne laissait pourtant pas beaucoup d'espoir. Selon le Tribunal, au-delà du fait que le texte est un acte de portée générale qui ne s'adresse pas à une catégorie limitée de destinataires, une affectation spécifique pour chacun des requérants ne constitue pas une affectation individuelle. Et effectivement, le Tribunal a conclu à l'irrecevabilité de la requête pour ces deux raisons et calque, quasi intégralement son raisonnement sur celui déjà retenu dans l'affaire *Carvalho*.

Dans la première affaire, il faut rappeler qu'un deuxième type de recours avait été porté par les requérants, un recours en responsabilité contractuelle³⁹. Les requérants demandaient, on l'a dit, réparation des préjudices sur leurs biens (réduction de leurs activités et de leurs moyens de subsistance) ou sur leur santé (dommages physiques) qu'ils estimaient avoir déjà subi du fait du changement climatique. Toutefois, au lieu d'une indemnité pécuniaire, ils souhaitaient obtenir réparation sous la forme d'une injonction ordonnant à l'Union d'adopter des mesures imposant d'ici à 2030 une réduction du niveau des émissions de GES comprise entre 50 % et 60 % par rapport à leur niveau de 1990. Or, c'est précisément cette demande qui fonde le constat d'irrecevabilité.

34 Le Tribunal l'avait déjà dit dans un arrêt relatif à la politique climatique de l'Union, arrêt du 2 mars 2010, *Arcelor/Parlement et Conseil*, af. T16/04, *EU:T:2010:54*, point 103 et jurisprudence citée.

35 Voir par exemple pour une formulation catégorique en ce sens : TPICE, 27 juin 2000, *Salamander e. a. / Parlement et Conseil*, T-172/98, *Rec. p. II-2487*, pt 75. Voir aussi, CJCE, 25 juillet 2002, *UPA*, aff. C-50/00 P, *Rec. p. 3425*, pt. 38.

36 Pt 52.

37 Selon que ces actes d'exécution sont pris par la Commission ou les États membres, les requérants auront en effet, selon le Tribunal, de faire valoir l'invalidité de tels actes, soit de manière incidente, en vertu de l'article 277 TFUE, devant le juge de l'Union, soit devant les juridictions nationales en amenant celles-ci, qui ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité desdits actes, à interroger à cet égard la Cour par la voie de questions préjudicielles (article 267 TFUE).

38 Hasso Krull, requérant d'origine estonienne invoque en effet une atteinte à sa liberté de manifester sa religion (consacrée à l'article 10 de la Charte) ainsi que la violation du principe du respect de la diversité religieuse (article 24). Ce requérant se revendique en effet d'une tradition spirituelle qui reconnaît le caractère sacré de certains éléments de la nature dont les forêts. Il estime sa liberté religieuse est affectée par la destruction de certains sites sacrés au nom de la production de pellet de bois à des fins de production d'énergie.

39 Article 340 TFUE.

Le Tribunal rappelle le caractère autonome de cette voie de recours⁴⁰ qui ne doit pas permettre d'obtenir un résultat semblable à celui d'une annulation⁴¹. En l'espèce, selon le Tribunal, il ressort clairement du dossier que les objectifs des deux recours sont quasiment identiques : « l'action en réparation ne vise pas à indemniser un préjudice imputable à un acte illicite ou à une omission, mais à amender le paquet législatif »⁴². Pour cette raison, il n'est pas recevable.

B. Un obstacle pourtant non définitif ?

Si le raisonnement du Tribunal est prévisible, on aurait toutefois pu espérer (et on peut encore espérer ?) qu'il soit différent en totalité ou en partie, et ce, tant à propos du recours en responsabilité qu'en annulation.

En matière de responsabilité, il faut en effet souligner que l'interdiction rappelée par le Tribunal (de poursuivre dans ce recours la même finalité qu'avec le recours l'annulation) n'est pas prévue par le traité, mais, comme souvent à propos de ce recours, est issue de la jurisprudence, plus exactement d'un seul arrêt déjà ancien. Il n'est dès lors pas impossible de se départir de ce qui n'est ni une jurisprudence ni une interdiction du traité. En outre, et c'est précisément ce qu'avancent les requérants, y compris en se conformant à cette interdiction, il est envisageable de raisonner autrement, car la finalité des deux recours ne semble pas complètement identique⁴³. Alors que la demande d'annulation a pour objet une annulation *erga omnes*, la demande de réparation vise la protection des intérêts individuels des requérants et ce, même si elle devait comporter « compte tenu des caractéristiques du système climatique » « des avantages qui profiteraient à tous »⁴⁴. De plus, alors que le recours en annulation vise spécifiquement le paquet législatif, le recours en responsabilité est plus large et porte sur le comportement de l'Union en matière de réduction d'émissions de GES depuis 1992.

Différent, le raisonnement aurait également pu l'être à propos du recours en annulation. On se souvient que le Tribunal avait, en son temps, suggéré une évolution de l'interprétation Plaumann⁴⁵. Qu'il s'y « risque » à nouveau n'était donc pas totalement impossible surtout que les critiques demeurent fortes à son propos notamment au regard de l'article 47 de la Charte. D'ailleurs, les requérants ne manquent pas d'en rappeler certaines, notamment une : l'interprétation serait « inappropriée », en ce qu'elle se traduit par des résultats paradoxaux puisque « plus les effets dommageables d'un acte sont généralisés, plus l'accès aux tribunaux est restrictif. En d'autres termes, plus le dommage est grave, plus le nombre de personnes affectées est élevé, et moins la protection juridictionnelle est disponible »⁴⁶.

40 L'irrecevabilité d'une demande d'annulation n'entraîne pas automatiquement celle d'une demande d'indemnisation : Arrêt du 2 décembre 1971, *Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil*, 5/71, EU:C:1971:116, point 3.

41 CJCE, du 15 décembre 1966, *Schreckenberg/Commission*, 59/65, EU:C:1966:60, p. 797.

42 Pt 68.

43 Ce que serait par exemple l'obtention du paiement d'une somme dont le montant correspondrait exactement.

44 Pt 63.

45 TPICE, 3 mai 2002, *Jégo-Quéré/Commission*, aff. T177/01, Rec. p. II2365.

46 Pt 32.

Une telle suggestion d'évolution eut été d'autant moins impossible qu'une telle interprétation a été considérée il y a peu comme ne respectant pas la Convention d'Aarhus, spécifiquement son article 9-3⁴⁷, par le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention⁴⁸. On doit toutefois admettre que certains éléments ne plaident pas nécessairement en faveur de l'utilisation d'une telle Convention, ce que le Tribunal, dans son ordonnance du 6 mai 2020 ne manque pas de souligner⁴⁹.

Sans remettre en cause la jurisprudence constante, on aurait pu également attendre un raisonnement d'une teneur un peu différente. En effet, l'arrêt Plaumann n'exige pas que l'atteinte aux droits d'un requérant soit « exclusive », mais qu'elle soit « distinctive » et ce, du fait de ses qualités particulières ou même d'une situation de fait qui lui est propre et qui le caractérise (le distingue) des autres destinataires. Or, le Tribunal n'opère pas précisément une telle distinction entre ces deux exigences ce qu'il pourrait envisager. En outre, il n'envisage à aucun endroit concrètement la situation de fait de chacun des requérants pour conclure à l'irrecevabilité.

Que le pourvoi contre l'ordonnance formé le 11 juillet 2019 devant la Cour revienne sur ces arguments n'est pas surprenant. Logiquement limité aux questions de droit⁵⁰, il s'articule principalement autour du grief de la violation des droits fondamentaux qui, selon les requérants, devrait permettre la recevabilité du recours, dans le cadre ou en dehors du cadre de la jurisprudence Plaumann⁵¹. Selon eux, d'une part, les impacts des changements climatiques sont, en pratique, distincts selon le requérant considéré et cette différence de situation de fait permet de les individualiser. D'autre part, les requérants rappellent que le juge de l'Union a déjà admis l'affectation individuelle non pas en fait, mais en droit, par exemple lorsque lorsqu'un acte impose à l'auteur de l'acte de tenir compte de la situation particulière de la partie requérante⁵² ou encore lorsqu'il porte atteinte à un droit particulier⁵³ (tels les droits fondamentaux)⁵⁴. Dans le pourvoi, il s'agit de solliciter d'ailleurs cet argument et de proposer le raisonnement suivant : lorsqu'un acte législatif de l'Union provoque une violation « d'un degré sérieux » des droits fondamentaux de certains requérants, voire lorsqu'il « porte atteinte à leur essence »⁵⁵, ces requérants sont alors dans une situation particulière de droit qui les individualise et devrait rendre leur recours recevable.

47 Selon lequel les Parties à la Convention doivent veiller à ce que « les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement ».

48 Conclusions du Comité d'examen, 17 mars 2017, dans l'affaire ACCC/C/2008/32 relative à l'accès à la justice au niveau de l'Union, paragraphe 123.

49 L'article 2-2 de la Convention exclut de son champ d'application les autorités publiques qui agissent dans l'exercice de pouvoirs législatifs.

50 Le pourvoi a été publié en anglais sur le site dédié au recours en version résumée et en version intégrale : <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/documents/> (Consulté le 20 février 2020).

51 Le premier moyen est en effet de considérer que, dans le cadre de la jurisprudence Plaumann, il est possible de démontrer l'affectation individuelle des requérants eu égard aux conséquences distinctes sur leur situation de fait des émissions de gaz à effet de serre et à l'atteinte à leurs droits fondamentaux « personnels ». Toutefois, de façon alternative, le second moyen serait d'adapter la jurisprudence Plaumann dans le cas d'espèce, parce qu'il n'y a pas d'autre voies de droit disponible et parce que l'acte porte atteinte de façon sérieuse aux droits fondamentaux.

52 CJCE, 17 janvier 1985, *Piraiki-Patraiki / Commission*, aff. 11/82, *Rec._p._00207*, pt 19 ; CJCE, 26 juin 1990, *Sofrimport / Commission*, aff. C-152/88, *Rec._p._I-2477*, point 11, TPICE, 17 juin 1998, *UEAPME / Conseil*, aff. T-135/96, *Rec._p._II-2335*, point 90.

53 Arrêt du 18 mai 1994, *Codorniu / Conseil*, aff. C-309/89, *Rec._p._I-1853*, points 19-22 : la recevabilité du recours contre le règlement attaqué découlait du caractère individualisant de la dénomination en cause sur le fondement de laquelle la partie requérante était depuis très longtemps l'unique titulaire d'un droit de marque.

54 Tribunal, 2 mars 2010, *Arcelor / Parlement et Conseil*, aff. T-16/04, *Rec. p. II-211*, pts 102-103, 105. En tout état de cause, la requérante n'a pas établi que les dispositions litigieuses, en particulier l'obligation d'autorisation d'émission et d'autres obligations de la directive 2003/87 portaient atteinte à ses droits fondamentaux et lui causaient un préjudice grave de nature à l'individualiser comme un destinataire par rapport à tout autre opérateur concerné par ces dispositions.

55 Pt 28 du pourvoi.

Ce premier argument est complété⁵⁶, par un second qui répond à un argument souvent utilisé par le juge⁵⁷, celui du caractère compensatoire des autres voies de droit. Selon les requérants, « dans les circonstances de l'espèce », les limites d'une telle compensation – déjà relevées au plan général⁵⁸ – sont encore plus importantes en l'espèce. D'abord, un recours devant les juridictions nationales concernerait nécessairement des mesures particulières de réduction des émissions de GES prises par un État membre⁵⁹ et non tout le paquet législatif. Ensuite, pour réduire les émissions totales de l'Union à un niveau conforme, chaque requérant serait obligé d'introduire une procédure devant les juridictions de tous les États membres⁶⁰ ce qui, du fait de la diversité des procédures nationales, serait au plan pratique déraisonnable⁶¹.

Le pourvoi n'est pas tranché et un deuxième sera peut-être formé ce qui laisse la possibilité au juge de prendre en considération ces arguments... et peut-être aux requérants de passer le stade de la recevabilité. Si tel était le cas le juge de l'Union aurait à examiner au fond les requêtes. Dans l'attente, nous ignorons toujours quelle pourrait être l'issue de l'appréciation au fond de la politique climatique de l'Union.

II. Ce que l'on ignore toujours : quelle appréciation de la politique climatique de l'Union par son juge ?

Dans les deux requêtes, certains des arguments avancés au fond par les requérants pourraient convaincre (A). Toutefois ils prennent place dans un contexte de grande complexité – juridique comme scientifique – qui ne permet pas d'anticiper avec certitude l'issue d'un contrôle au fond, si celui-ci était mené (B).

A. Les arguments convaincants des requérants

Les arguments sont proches dans les deux requêtes. Dans la première requête (qui demeure ouverte du fait du pourvoi), les requérants avancent, en vue de démontrer l'insuffisance de l'objectif de l'Union en matière de réduction des émissions de GES, pas moins de dix moyens que l'on peut regrouper en deux catégories. Premièrement, ils arguent que l'objectif fixé viole l'obligation de prévenir les dommages causés par le changement climatique, obligation issue de l'Accord de Paris⁶²,

56 On peut également souligner l'invocation des traditions constitutionnelles des États (art 6-3 TFUE et préambule de la Charte) à l'appui du pourvoi. Aucun État n'exige une condition aussi serrée (être exclusivement concerné) au plan administratif comme constitutionnel (spécialité de l'intérêt pour le juge administratif, violation des droits fondamentaux en plus pour le recours de pleine juridiction par exemple). Le respect des traditions constitutionnelles impliquerait donc une autre interprétation.

57 E. TRUILHÉ, E. BROSSET, L'accès au juge dans le domaine de l'environnement : le hiatus du droit de l'Union européenne, in *RDLF*, 2018, chron., n° 07.

58 *Ibidem*.

59 De plus, cela est dit d'ailleurs dans le pourvoi (pt 56) la validité ou l'invalidité de ces actes de l'Union n'affecte pas forcément celle des mesures nationales.

60 Dans le pourvoi, les requérants ajoutent que dans deux pays seulement (Allemagne et Espagne), une requête constitutionnelle peut exiger une injonction de faire la loi pas uniquement d'exiger l'annulation d'une loi (pt 63).

61 Le pourvoi (pt 60) évoque : "Unreasonable imposition of filing actions in all Member States".

62 Les premiers résultats après l'Accord de Paris attestent de ce que l'Union n'est pas sur une trajectoire de limitation de l'augmentation des températures à 2°C voire 1,5 °C comme prévu par l'Accord (Communication de la Commission, 28 novembre 2018, Une planète propre pour tous Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat, COM/2018/773 final).

de l'article 191 TFUE⁶³ et de l'interdiction coutumière des États de causer des dommages sur le territoire d'un autre État. Deuxièmement, un tel objectif porterait atteinte à plusieurs droits fondamentaux protégés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : le droit à la vie (article 2), le droit à l'intégrité physique (article 3), les droits des enfants (article 24), le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée (article 15), la liberté d'entreprise (article 16), le droit de propriété (article 17) et le droit à l'égalité de traitement (articles 20 et 21). On retrouve dans la seconde requête, dans les grandes lignes, ces deux catégories de moyens. Par l'inclusion de la biomasse forestière, la directive 2018/2001 méconnaîtrait, selon les requérants, l'article 191 TFUE, car elle ne préserverait pas la qualité de l'environnement, ne protégerait pas la santé humaine et n'utiliserait pas les ressources naturelles de manière prudente ou rationnelle. Par ailleurs, cette directive porterait atteinte à de nombreux droits des requérants (reconnus aux articles 7, 10, 14, 17, 22, 24, 35 et 37 de la Charte des droits fondamentaux)

Ces arguments au fond ne sont pas dépourvus de fondements notamment au plan scientifique. Certes les indicateurs semblent globalement positifs puisque l'Union européenne a enregistré, par rapport à 1990, une baisse de ses émissions de l'ordre de 22 % et donc a déjà dépassé son objectif de réduction de 20 % pour 2020 par rapport à 1990⁶⁴. La mise en œuvre du paquet législatif devrait permettre de réduire ses émissions d'au moins 40 % (peut-être 45 %) d'ici à 2030 et sans doute autour de 60 % d'ici à 2050. En dépit de ce bilan, de telles baisses ne sont pas suffisantes pour que l'Union respecte les objectifs de température fixés dans l'Accord de Paris comme la Commission le reconnaît d'ailleurs elle-même⁶⁵. Les premiers résultats après l'Accord de Paris attestent de ce que l'Union n'est pas sur une trajectoire de limitation de l'augmentation des températures à 2°C voire 1,5 °C.

Ils ne sont également pas dénués de fondement au plan juridique. D'abord, selon le TFUE, les accords internationaux conclus par l'Union, ce qui est le cas de l'Accord de Paris, lient les institutions de l'Union (et leurs États membres⁶⁶) ce qui, en principe, pourrait permettre l'annulation d'un acte de l'Union non conforme à l'Accord de Paris. Le conditionnel s'impose toutefois ici, car en pratique, une telle conclusion est loin d'être assurée, parce qu'elle exige, au préalable, de démontrer le caractère directement invocable de/des disposition(s) d'un tel accord ce qui est bien loin d'être aisé⁶⁷. Ensuite,

63 Article 191-1 TFUE : « 1. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants : la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique ».

64 Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil : L'UE et l'accord de Paris sur le climat : bilan des progrès réalisés à la COP de Katowice, COM/2018/716 final.

65 Communication de la Commission, 28 novembre 2018, Une planète propre pour tous Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat, COM/2018/773 final.

66 Voir l'article 216, paragraphe 2, TFUE. Par conséquent les accords prévalent sur les actes que les institutions édictent : CJUE, 28 novembre 2018, *Conseil e.a./Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, C401/12 P à C403/12 P, *EU:C:2015:4*, point 52 et jurisprudence citée, ainsi que *Conseil et Commission/Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe*, C404/12 P et C405/12 P, *EU:C:2015:5*, point 44 et jurisprudence citée.

67 Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que l'examen de l'incompatibilité alléguée d'un acte de l'Union avec les dispositions d'un accord international auquel l'Union est partie n'a lieu qu'à la condition, d'une part, que la nature et l'économie de cet accord ne s'y opposent pas et, d'autre part, que ces dispositions apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises. Or, selon la Cour, cela n'était pas le cas du Protocole de Kyoto : « Force est ainsi de relever que, même si le protocole de Kyoto prévoit des engagements chiffrés en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre au regard de la période d'engagement correspondant aux années 2008 à 2012, les parties à ce protocole peuvent s'acquitter de leurs obligations selon les modalités et la célérité dont elles conviennent » ; « [...] Ainsi, ladite disposition, quant à son contenu, ne saurait en tout état de cause être considérée comme revêtant un caractère inconditionnel et

le traité exige, dans son article 191-1 TFUE, que l'Union préserve, protège et améliore la qualité de l'environnement, protège la santé humaine et utilise les ressources naturelles de manière prudente ou rationnelle ce qui, ne peut être le cas souligne clairement le GIEC⁶⁸ si la limite de 1,5°C est dépassée. Enfin, cette insuffisance des objectifs de l'Union (par les dommages liés au changement climatique créés ou qu'ils créeront) a porté (et pourrait effectivement porter) atteinte à plusieurs droits fondamentaux⁶⁹ protégés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Certes, l'exercice de tels droit est susceptible d'être limité notamment par des objectifs d'intérêt général de l'Union. Toutefois, selon les requérants, aucune justification ne permettrait de fonder de telles limitations et notamment l'étendue des capacités techniques et financières de l'Union, car des éléments de preuve attestent que l'Union avait les capacités de prendre des mesures de réduction des GES à des niveaux inférieurs à celui fixé.

B. L'appréciation à venir (?) du juge : une appréciation encore incertaine

Quoique convaincants, ces arguments n'augurent toutefois pas, loin de là, une issue positive des requêtes déposées si, ce qui serait déjà un tour de force, leur recevabilité, en pourvoi, était admise. La démonstration au fond devrait en effet soulever des difficultés non négligeables. Cela devrait être le cas dans le cadre du recours en responsabilité, car la discussion sur le lien de causalité entre le comportement du législateur de l'Union et les préjudices subis par les requérants s'annonce compliquée. Selon le Parlement qui s'est déjà exprimé sur cette question, elle devrait l'être du fait de la complexité à distinguer les préjudices résultant du changement climatique d'autres liés à d'autres phénomènes naturels ou d'autres activités humaines sans lien avec le changement climatique. Elle devrait également l'être, selon lui, du fait du caractère mondial du changement climatique : en effet, l'Union, même en réduisant à zéro l'ensemble de ses émissions, n'est pas en mesure de le maîtriser à elle seule.

S'agissant du recours en annulation, des difficultés pourraient se présenter. L'Accord de Paris est en effet articulé autour des contributions nationales que chaque Partie établit, communique et actualise⁷⁰. Y compris dans le cas où l'invocabilité de l'accord serait admise, ce dernier ne prévoit donc que des « obligations de comportement »⁷¹ dont il est toujours plus délicat de démontrer la violation. La violation de l'obligation de protection à un niveau élevé de l'environnement consacré à l'article 191 TFUE n'est pas simple non plus à prouver. Parce l'environnement est un domaine

suffisamment précis de manière à engendrer pour le justiciable le droit de s'en prévaloir en justice en vue de contester la validité de la directive 2008/101 » : CJUE, 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America et autres*, Affaire C-366/10, *ECLI:EU:C:2011:864*.

68 GIEC, 2018 : Résumé à l'intention des décideurs, Réchauffement planétaire de 1,5 °C, Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté [Publié sous la direction de V. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, H. O. PÖRTNER, D. ROBERTS, J. SKEA, P.R. SHUKLA, A. PIRANI, W. MOUFOUMA-OKIA, C. PÉAN, R. PIDCOCK, S. CONNORS, J. B. R. MATTHEWS, Y. CHEN, X. ZHOU, M. I. GOMIS, E. LONNOY, T. MAYCOCK, M. TIGNOR ET T. WATERFIELD]. Organisation météorologique mondiale, Genève, Suisse, 32 p.

69 Ces droits incluent le droit à la vie et à l'intégrité physique, le droit d'exercer une activité professionnelle, le droit de propriété, les droits des enfants et le droit à l'égalité de traitement.

70 Article 4§ 2, Accord de Paris.

71 S. MALJEAN-DUBOIS, L. RAJAMANI, « L'Accord de Paris sur les changements climatiques du 12 décembre 2015 », *AFDI*, 2015, vol. 61, p. 615-648.

« scientifiquement et politiquement complexe et sensible »⁷², le juge considère de manière constante qu'il ne peut « substituer son appréciation des éléments factuels scientifiques et techniques à celle des institutions à qui seules le Traité a confié cette tâche »⁷³ et que donc son contrôle doit se limiter à celui de l'erreur manifeste d'appréciation⁷⁴. Les mesures de l'Union ne sont donc susceptibles d'être annulées que lorsque les institutions ont commis des erreurs manifestes au regard de l'objectif poursuivi⁷⁵ ce qui logiquement a été très rarement le cas⁷⁶. Le fait que, selon la Cour, l'exigence soit seulement celle d'un niveau de protection élevé, mais pas « nécessairement techniquement le plus élevé possible »⁷⁷ a sans doute participé à cette situation⁷⁸. En effet, une telle interprétation rend possible la mise en balance entre « deux préoccupations en concurrence : un niveau adéquatement élevé de protection pour les humains, les animaux et l'environnement et la possibilité d'accroître la productivité »⁷⁹ d'un secteur et, associée au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, ne permet pas souvent d'obtenir l'annulation d'un acte de l'Union. Il faut noter toutefois que le 12 décembre 2019, le Conseil européen, prenant note de la communication de la Commission européenne sur le pacte vert pour l'Europe, a fait sien l'objectif consistant à parvenir d'ici 2050 à une Union neutre pour le climat. Or un tel objectif pourrait favoriser la démonstration d'un niveau insuffisamment élevé de protection de l'environnement.

Enfin, le constat de la violation de plusieurs (nombreux !) droits fondamentaux⁸⁰ est également délicat à obtenir. D'abord, « l'appréhension du dommage est diamétralement opposée entre l'architecture des régimes climat et des droits de l'homme [...] Le droit des droits de l'homme requiert l'identification d'un dommage, des victimes présumées et du responsable pour connaître d'un litige.

72 TPICE, 17 février 1998, *Pharos SA c/ Commission*, aff. T-105/96, *Rec.* 1998, p. II-285, pt. 69.

73 Pour des exemples dans le domaine environnemental et sanitaire : CJCE, 18 juillet 2007, *Industrias Químicas del Vallés/Commission*, C326/05 P, *Rec.* p. I6557, points 75 à 77 et CJCE, 15 octobre 2009, *Enviro Tech*, aff. C425/08, *Rec.* I-10035, point 47. *Afton Chemical*, C343/09, *EU:C:2010:419*, pt. 46.

74 En ce domaine, son examen porte uniquement sur le respect des règles de forme et de procédure, l'exactitude matérielle des faits retenus pour opérer le choix contesté, l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans l'appréciation de ces faits ou l'absence de détournement de pouvoir.

75 Voir, notamment, arrêts du 8 juillet 2010, *Afton Chemical*, C343/09, *EU:C:2010:419*, point 38 ; du 22 décembre 2010, *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, C77/09, *EU:C:2010:803*, points 55 et 56 ; du 21 décembre 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C444/15, *EU:C:2016:978*, point 46, et du 9 juin 2016, *Pesce e.a.*, C78/16 et C79/16, *EU:C:2016:428*, point 49.

76 Conclusions de l'avocat général M^{me} Juliane Kokott présentées le 10 novembre 2016 dans l'affaire C488/15 Commission européenne c. Bulgarie : « L'importance considérable de la qualité de l'air pour la protection de la vie et de la santé ne laisse certes que très peu de place pour la prise en compte d'autres intérêts. Elle exige donc également un contrôle strict de l'appréciation effectuée. Il existe cependant des intérêts incontestablement prépondérants, qui peuvent s'opposer à certaines mesures appropriées ».

77 CJCE, arrêt du 14 juillet 1998, *Safety*, aff. C-284/95, *Rec.* p. 4301, pt 49. Cela résulte déjà du libellé de la disposition (niveau de protection uniquement « élevé »), mais également du fait que l'article 193 TFUE permet aux États membres de maintenir ou d'établir des mesures de protection encore plus vigoureuses.

78 Pour une analyse détaillée de la nature et de la portée de l'exigence d'un niveau élevé de protection de l'environnement, on lira : D. MISONNE, *Droit européen de l'environnement et de la santé, L'ambition d'un niveau élevé de protection*, LGDJ, Anthémis, 2011, 450 p.

79 Conclusions de l'avocate général M^{me} Eleanor Sharpston présentées le 12 mars 2019, Affaire C616/17, Procureur de la République c/ M. Blaise.

80 Le recours aux droits fondamentaux pourrait également suivre une autre direction : non pas celle de l'atteinte aux droits, mais de la protection des droits (C. CURNIL, La relation « droits de l'homme et changements climatiques » au sein de la Communauté internationale et en Europe, in C. CURNIL A.-S. TABAU (coord.), *Politiques climatiques de l'Union européenne et droits de l'homme*, Bruxelles : Bruylant, 2013, p. 27). Il n'est pas impossible de considérer le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale comme susceptibles d'intégrer le droit de ne pas souffrir des désavantages causés par les changements climatiques voire du droit de jouir d'un climat stable. Souvenons-nous que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu l'occasion de conclure à une violation de l'article 8, du fait du manquement de l'État à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face à des risques « potentiels » « même en l'absence de la preuve d'un grave danger pour la santé des intéressés » (Cour EDH, 10 janvier 2012, *Di Sarno et autres c. Italie*, aff. n° 30765/08, § 108) (F. SUDRE, « La Cour européenne des droits de l'homme et le principe de précaution, *RFDA*, 2017, p. 1039). En ce sens, ajoutons aussi que, dans l'affaire « Urgenda », la Cour d'appel de la Haye a explicitement reconnu que les articles 2 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales induisaient une « obligation de vigilance » – ou « duty of care » – de l'État en matière climatique (Court of Appeal The Hague, 9 octobre 2018, n° 200.178.245/0140).

Le régime climatique se focalise sur la prévention du dommage qui, même si sur la base des responsabilités communes, mais différenciées, serait, le cas échéant, collectif, ayant des victimes multiples, voire l'humanité toute entière »⁸¹. Ensuite, les droits fondamentaux sont, dans leur grande majorité (c'est le cas de ceux mobilisés), susceptibles de faire l'objet de limitations, pour autant que « ces limitations sont prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel desdits droits et libertés et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles soient nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui »⁸². Or, la lutte contre le changement climatique fait partie sans aucun doute de la catégorie des objectifs d'intérêt général. Il pourrait toutefois, c'est ce que tentent de faire valoir les requérants, être discuté de la question de savoir si les mesures sont véritablement aptes à réaliser l'objectif visé et proportionné à celui-ci. Si l'objectif est celui que l'Union s'est fixé à elle-même, ne devrait pas susciter de difficultés excessives sauf lorsque celui-ci évolue (et qu'est évoquée la neutralité climatique). En revanche, si l'objectif est celui plus générique de lutte contre les changements climatiques, cela est moins clair. Les mesures pourraient en effet être considérées comme non proportionnées non parce qu'elles iraient au-delà⁸³ de ce qui est nécessaire, mais parce qu'elles iraient en-deçà. Le principe de proportionnalité rejoindrait alors l'exigence d'une protection à un niveau élevé de l'environnement. Et pour cause, même si le niveau de protection ne doit pas être le plus élevé possible techniquement, il « ne saurait, en tout état de cause, être élevé si l'on peut atteindre, sans difficulté aucune, un niveau encore plus élevé [...] au moins là où cela peut être fait, à des coûts raisonnables et quand aucun intérêt légitime ne s'y oppose »⁸⁴.

Le caractère indéterminé de l'issue au fond est accentué par la complexité de fait du domaine en cause en plus des difficultés sur le terrain du droit déjà évoquées. La seconde affaire, celle mettant en cause la directive sur les énergies renouvelables pourrait l'illustrer, à condition que l'ordonnance d'irrecevabilité du Tribunal fasse l'objet d'un pourvoi et que ce pourvoi fasse l'objet d'un examen au fond (ce qui fait beaucoup de si...). La complexité réside ici dans le fait que la biomasse forestière (dont la directive a décidé de l'inclusion dans son champ d'application) est certes une source d'énergie renouvelable, mais est dans le même temps, une énergie renouvelable dont la production et l'utilisation ne sont pas nécessairement favorables à la réduction des émissions. D'abord, comme le soulignent les requérants, plusieurs études scientifiques ont démontré que la combustion de bois pour la production d'énergie émet plus de CO₂ que le charbon et le gaz naturel⁸⁵. Ensuite, même si de nouveaux arbres sont replantés après l'abattage, le temps (long) qu'exige leur repousse affecte leur rôle dans la réduction des émissions et le piégeage du carbone. S'y ajoutent enfin les conséquences

81 C. COUNIL ET C. PERRUSO, « Réflexions sur « l'humanisation » des changements climatiques et la « climatisation » des droits de l'homme. Émergence et pertinence », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 14 | 2018, mis en ligne le 11 juin 2018, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3930>.

82 Article 52-1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

83 Arrêt C488/15 *Commission c Bulgarie (PM10)* ECLI:EU:C:2017:267, point 106; ainsi que conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire *Commission/Bulgarie* (C488/15, EU:C:2016:862, point 96); et dans l'affaire *Craeynest e.a.* (C723/17, EU:C:2019:168, point 55).

84 Conclusions de l'avocat général M^{me} Juliane Kokott présentées le 8 septembre 2016, Affaire C444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus contre Comune di Venezia e.a.*, pts 32-33.

85 T.D. SEARCHINGER, T. BERINGER, B. HOLTSMARK *et al.* Europe's renewable energy directive poised to harm global forests. *Nat Commun* 9, 3741 (2018) : selon eux, le bois émet généralement 1,5 fois plus que le CO₂ issu du charbon et 3 fois plus que le CO₂ issu du gaz naturel à cause de la liaison carbone-bois, de sa teneur en eau, et de la température de combustion basse.

d'un tel abattage sur la biodiversité dans l'Union, mais également en dehors de l'Union⁸⁶ ainsi que les diverses menaces que l'exploitation de centrales à biomasse sont susceptibles de faire peser sur la santé publique⁸⁷. Or, les requérants estiment que le texte ignore ces données scientifiques disponibles ce qui impliquera nécessairement que le juge s'en saisisse avec toutes les difficultés qu'un tel arbitrage scientifique comportent. Les difficultés d'arbitrage seront d'ailleurs accentuées par l'inclusion, dans la directive, de l'obligation pour les États de respecter⁸⁸ plusieurs « critères de durabilité » pour produire et utiliser la biomasse forestière. Par exemple, les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse forestière ne peuvent provenir de forêts primaires et autres forêts très riches en biodiversité. La légalité des opérations de récolte, la régénération effective des forêts dans les zones de récolte, la limitation des incidences négatives sur la qualité des sols et la biodiversité, le maintien de la capacité de production de la forêt à long terme doivent aussi être assurés. S'y ajoutent les critères sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF) applicables en vue de conserver et renforcer les stocks et les puits de carbone et éviter que les émissions du secteur ne dépassent les absorptions⁸⁹.

Au regard de ce qui vient d'être dit, le lecteur éprouvera sans doute la même frustration que les auteurs. Les deux People Climate Case portés à ce jour devant le juge de l'Union européenne, soulèvent des enjeux juridiques considérables pour les requérants individuellement et pour la politique climatique de l'Union dans son ensemble. Ils risquent pourtant fort de demeurer irrésolus du fait d'une application excessivement stricte des critères de recevabilité des actions portées par des individus contre des actes de portée générale, confirmant ainsi le rôle essentiel des règles processuelles pour assurer l'effectivité du droit substantiel de l'environnement.

86 Selon un rapport de Greenpeace Canada, « les coupes à blanc, encore majoritairement utilisées et fortement agglomérées, détruisent jusqu'à 145 000 hectares de forêt boréale par bloc de coupe, ce qui équivaut à plus de 150 000 terrains de football », Alerte boréale, publié en décembre 2012 par Greenpeace Canada. www.greenpeace.ca.

87 Les menaces pour la santé publique sont principalement liées aux émissions de particules fines, de dioxines, de poussières de bois (cancérogène selon le Centre international de recherche sur le cancer de l'OMS). Les poussières de bois sont d'ailleurs également diffusées dans l'environnement par les unités de déchiquetage du bois ou et lorsqu'on stocke des plaquettes ou des pellets à l'air libre ou lorsqu'on les transporte dans des camions insuffisamment bâchés. Mais, d'autres sont également avancées telles que les nuisances sonores provoquées par de telles centrales.

88 Plus exactement, le respect de ces critères permet de comptabiliser l'énergie issue de la biomasse forestière aux fins de contribuer à la cible collective pour l'année 2030, de mesurer le respect des obligations relatives aux énergies renouvelables et de bénéficier de soutien financier.

89 Règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) no 525/2013 et la décision (UE) n° 529/2013, *JOUE* L 156, 19.6.2018, p. 1-25. Le règlement impose à chaque État membre de veiller, grâce à des mesures spécifiques dans le secteur, à ce que les émissions de CO₂ comptabilisées provenant de l'utilisation des terres soient entièrement compensées par des absorptions équivalentes de CO₂ présent dans l'atmosphère. C'est ce qu'on appelle la « règle du bilan neutre ou positif ».

