

Convention de recherche n° 217.04.27.09 du 14 avril 2017

Rapport rendu en Décembre 2019

Note de synthèse

LES DYNAMIQUES DU CONTENTIEUX CLIMATIQUE

Usages et mobilisations du droit pour la cause climatique

Sous la direction de

Marta TORRE-SCHAUB

Directrice de recherche au CNRS, ISJPS UMR 8103 Université Paris 1

Directrice du GDR ClimaLex Droit et Changement climatique

Avec la collaboration de

Luca d'AMBROSIO

Docteur en droit. Chercheur et enseignant à Sciences-Po Paris

Et

Blanche LORMETEAU

Docteur en droit et enseignante à l'Université de Nantes



Ont participé à la recherche :

Luca d'Ambrosio, docteur en droit. Chercheur et enseignant à Sciences-Po Paris, Stefan Aykut, professeur à l'Université d'Hambourg, Michael Burger, Professor researcher à l'Université de Columbia NY, Excutif Director du Sabin Center for Climate Change Law, Marine Fleury, Maîtresse de conférences à l'Université d'Amiens, Michael Gerrard, Sabin Law Professor à l'Université de Columbia, NY, directeur du Sabin Center for Climate Change Law, Brice Lanyan, docteur en droit public, ATER à l'Université Paris 1, Blanche Lormeteau, docteur en droit public, enseignante à l'Université de Nantes, avocate, Marthe Lucas, maîtresse de conférences à l'Université d'Avignon, Pauline Marcantoni, maîtresse de conférences à l'Université d'Evry, Anne Stevignon, docteur en droit privé, ATER à l'Université Paris 2, Thomas Thuillier, doctorant en droit public, ATER à l'Université de Tours, Jean-Philippe Tonneau, docteur en sociologie, enseignant à l'Université de Nantes, Marta Torre-Schaub, directrice de recherche au CNRS, ISJPS UMR 8103 Université Paris 1, GDR ClimaLex.

Le présent document recueille les résultats du projet de recherche *Les Dynamiques du contentieux climatique. Usages et mobilisations du droit pour la cause climatique* conduit sous la direction de Marta Torre-Schaub avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice (Convention n° 217.04.27.09). Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est à l'accord de la Mission.

Remerciements

Nos remerciements vont à tous ceux qui ont contribué de manière ponctuelle à cette recherche, les professeurs Maryse Deguegue, François-Guy Trébulle et Mireille Bacache-Giudeli, de l'Université Paris 1.

De la même manière, que soient ici remerciés ceux qui, à titre d'intervenants au cours des différentes manifestations scientifiques organisées dans le cadre de ce projet, ont contribué à nous faire progresser dans nos analyses : Mes Christian Huglo, François Lafforgue, Mathilde Vervynk et Martine Verdier.

Au cours des séminaires organisés dans le cadre de ce projet, ont contribué à alimenter et à approfondir notre recherche : Michel Colombier, directeur scientifique de l'IDDRI, Antoine Gatet, Administrateur, membre du directoire du réseau juridique de France Nature environnement, Laura Monnier, juriste de Greenpeace France, Marie-Laure Guislain, Sherpa Programme Globalisation et Droits Humains-RSE, Responsable du contentieux, Suzanne Von Coester, Maître des requêtes, section du contentieux au Conseil d'État, Liora Israël, Maîtresse de conférences en sociologie à l'EHESS, Nathalie Berny, Maîtresse de conférences en science politique-HDR, Centre Émile Durkheim, Sciences Po Bordeaux, Delphine Missone, Chercheur FNRS - Chargée de cours à l'Université Saint-Louis, Bruxelles, Camilla Perruso, Emma Pétrinko, Sarah Schönfeld, Responsable du pôle Coopération internationale, Comité 21, Ronan Dantec, Président de l'Association « Climate Chance », Porte-parole climat de l'Organisation mondiale des villes Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), Magali Dreyfus, Chargée de recherche CNRS, Université de Lille, Villes et changement climatique, Matthieu Wemaere, Avocat à la Cour, Spécialiste des négociations internationales climatiques, Charlotte Collin, ATER (droit), Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Julien Dellaux, ATER, Centre d'étude et de recherches internationales et communautaire (CERIC), UMR 7318), Romain Ecorchard, juriste, Association Eaux et Rivières de Bretagne, Sébastien Mabile, Avocat au Barreau de Paris spécialisé en droit de l'environnement et conseiller de l'Association Sherpa, Clémentine Baldon, Avocate au Barreau de Paris pour la Fondation Nicolas Hulot et corédactrice du recours « L'Affaire du siècle », Théophile Begel, Avocat au Barreau de Paris. Qu'ils trouvent ici témoignage de notre gratitude.

Nous remercions également Noémie Le Peuedic, stagiaire chez ClimaLex, Pauline Bozo, doctorante à l'Université Paris 1, et le personnel administratif de l'UMR ISJPS pour leur accompagnement pendant la durée de la recherche. Notre gratitude va également aux membres et au personnel de la Mission de recherche Droit et Justice pour leur soutien à notre recherche.

Résumé

La présente recherche est consacrée à l'étude des dynamiques du contentieux climatique. Ces dynamiques sont entendues par la recherche comme les usages et mobilisations du droit qui sont faites dans le cadre contentieux pour la cause climatique.

Il s'est agi de se demander, à travers l'étude des contentieux et recours climatiques à travers le monde et en France, comment les juges avaient vocation à entendre la question climatique et à formuler des décisions à même de contribuer à renforcer, améliorer ou rendre effectif le droit du changement climatique et le problème de la crise climatique. La question était de savoir si, d'une part, le problème du changement climatique peut être résolu au prétoire. D'autre part, la recherche s'est demandé de quelle manière et à travers quels outils juridiques d'abord les parties aux procès et ensuite les juges pouvaient-ils arriver à trouver des solutions face à la crise climatique. In fine, la recherche s'est demandé de quelle manière la société civile à l'aide de « l'arme du droit » et des instruments juridiques à sa portée, déclenche un activisme judiciaire sans précédent, innovant et original, afin de trouver de solutions face au phénomène du changement climatique. Cette recherche a ainsi fait d'abord une analyse contextuelle politique et sociologique de ces recours, étalées dans le temps, ce qui a conduit à avoir une perspective historique et transnationale tout en analysant les différents droits mobilisés.

Les litiges climatiques –ceux qui ont pour objet de soulever la question climatique de fait ou de droit- possèdent une nature collective et individuelle, ils sont nationaux mais également pour certains internationaux ou régionaux, ils sont donc protéiformes, pluri-acteurs, et multi-scalaries. Il devenait ainsi nécessaire de faire une recherche pouvant les analyser et trouver des points communs. Les règles applicables aux différents procès climatiques sont de nature très variée, mais se dessinent en toile de fond des éléments communs : l'appel fait, en tant qu'argument d'autorité, au droit international du climat –notamment l'Accord de Paris- et les expertises scientifiques –de nature internationale ou nationale-. Egalement, et, même si dans les différents pays les règles sont diverses, se dessine également un élément commun à ce procès : la transformation du droit de la Responsabilité –publique et/privé- afin de l'adapter à la question climatique. C'est ainsi l'émergence des obligations climatiques et des devoirs qui sont observés par la recherche. Partant de ces constants, la recherche met en évidence à la fois les obstacles processuels existant dans les différents ordres et les leviers permettant d'y remédier. La recherche entend ainsi poser les premières briques d'un modèle de recours climatiques permettant d'identifier les éléments posant des difficultés et blocages aux parties au procès afin de les guider dans de futurs recours. Les dynamiques du contentieux climatiques peuvent ainsi s'avérer « vertueuses » et conduire à trouver des solutions à la crise climatique grâce à la mobilisation du droit devant le juge. La recherche montre ainsi, au final, que les dynamiques du contentieux climatique sont orientées vers la défense de la « cause climatique » face à l'urgence climatique, faisant par là avancer le droit du changement climatique et permettant la mobilisation des « outils du droit de l'environnement « climatisés ».

Les Origines de la recherche

Depuis 1979, la communauté internationale se sent concernée par les impacts sur le climat de l'augmentation des gaz à effet de serre. Le phénomène du changement climatique, en tant que perturbation grave et irréversible du climat planétaire, a été reconnu dès 1988 avec la création du GIEC, et a donné lieu à un droit international onusien dès 1989. Mais c'est en 1992 qu'une convention-cadre a été rédigée à Rio de Janeiro, également sous l'auspice des Nations unies. Un deuxième rapport du GIEC en 1995, tout aussi alarmant que celui de 1990, a donné lieu à son tour à la rédaction en 1997 d'un texte plus opérationnel en matière de mesures concrètes à prendre : le Protocole de Kyoto. Ce texte visait en principe à rallier tous les pays dans la lutte contre le changement climatique, mais il n'a pas abouti au résultat escompté : certains pays (pourtant gros émetteurs de carbone tels les États-Unis) sont restés en dehors de ce cadre normatif.

Ces États ne se sont donc pas vu obligés de développer une réglementation *ad hoc* dans la lutte contre le changement climatique et ont adopté des textes et des politiques insuffisants ou peu contraignants. Cette situation a fait naître une activité contentieuse abondante, notamment aux États-Unis avec plus de cinq cents affaires portées devant les tribunaux enregistrées entre 2004 et 2017. Au niveau régional, comme dans le cadre de l'Union européenne, s'est développée une production normative assez riche, fondée en grande partie sur des instruments économiques (marchés de permis d'émission) jugée cependant frileuse, par certains, et, par d'autres au contraire, trop intrusive dans le développement industriel des entreprises concernées. C'est dans ce contexte qu'une activité contentieuse, contestataire et exigeante, a vu le jour, fondée sur l'idée que le régime juridique européen de lutte contre le changement climatique n'allait pas assez loin et réclamant que les États membres prennent leurs responsabilités en la matière.

Le prétoire est ainsi devenu, de part et d'autre de l'Atlantique, un lieu de cristallisation d'un malaise évident de la société face aux politiques climatiques des États et face aux activités considérées « climaticides » des entreprises et de certains secteurs de l'industrie.

Les contentieux climatiques sont l'une des expressions d'un renouveau de l'activisme judiciaire renforçant le sentiment général d'une urgence climatique. De manière progressive et inédite, par la voie des tribunaux, des actions législatives et réglementaires en faveur de la lutte contre le changement climatique sont réclamées.

L'Objet de la recherche

Partant d'une insuffisance de la part de ce régime juridique climatique, frustrant ainsi les citoyens en quête de plus d'action face à l'urgence climatique, sa « force normative » est néanmoins indéniable.

La présente recherche a pour objet d'étudier *la force normative du régime juridique du climat, démultipliée par son interaction avec d'autres manifestations, usages et mobilisations du*

droit. Les contentieux climatiques en sont l'une de manifestations les plus frappantes. Leur analyse critique est ainsi au cœur de cette recherche.

La recherche étudie le développement d'attentes nouvelles en matière de justice climatique et de nouveaux droits face aux impacts des changements climatiques sur la société.

C'est ainsi que le projet a vocation à mettre en lumière les différentes dynamiques à l'œuvre dans le développement et la multiplication de ces contentieux

La finalité du présent projet est de montrer les contentieux climatiques dans une architecture globale de la gouvernance du climat.

Intérêt et originalité de la recherche

L'intérêt d'étudier le contentieux climatique réside dans le fait que le contentieux forme la base de la jurisprudence qui éclaire l'application et la portée de la loi en conciliant sécurité et flexibilité du droit. Cette aptitude à faire évoluer le droit est particulièrement frappante aujourd'hui au regard des changements climatiques et d'un contentieux émergent en la matière.

Les recours climatiques présentent des similitudes malgré l'hétérogénéité des normes mobilisées et malgré la multitude de juridictions devant lesquelles ils sont déposés. Leur finalité est de montrer que la société civile peut, en dehors des négociations internationales onusiennes sur les changements climatiques, faire face aux impacts des conséquences complexes du changement climatique sur les sociétés humaines.

Les contentieux climatiques présentent plusieurs éléments qui les rendent *originaux* et qui révèlent l'intérêt de leur étude.

Premièrement, le changement climatique soulève des défis intergénérationnels, sociaux et éthiques, inédits.

En deuxième lieu, les liens entre la science et le droit se concrétisent autour de la question de l'utilisation des expertises scientifiques dans le procès.

Troisièmement, des concepts et principes aux contours mouvants (pollueur-payeur, précaution, responsabilités communes mais différenciées, etc.) se trouvent au cœur de ces contentieux.

En quatrième lieu, les contentieux révèlent l'étendue des responsabilités des personnes qui seraient principalement redevables d'obligations nouvelles.

La Méthode de la recherche

La recherche associe *des outils sociologiques et juridiques croisés*, appliqués à l'ensemble des décisions à partir des questions précédemment soulevées.

Le socle scientifique constituant la principale source de recherche repose sur les jurisprudences, les décisions et les requêtes climatiques elles-mêmes, recueillies à partir des recherches systématiques et analytiques effectuées par l'équipe. Pour ce faire celle-ci a eu

recours aux différentes bases des données consultables ainsi qu'à une sollicitation expresse des différents acteurs de ces recours.

La recherche s'est dès lors centrée sur cette *dialectique permanente entre le global et le local, l'international et le national, le politique et le judiciaire, le droit et la science du climat.*

Afin de mieux présenter ces résultats la recherche a été menée en fonction d'une méthodologie générale systématisée, ce qui a permis par la suite de parvenir à une identification à la fois globale et individualisée des solutions.

L'établissement d'un cadre juridique méthodologique a été important pour le projet qui a conduit à la détermination des principales bases de données de référence. L'équipe a par ailleurs contribué à alimenter certaines de ces bases. Une collaboration mutuelle s'est ainsi instaurée.

Le Déroulement de la recherche

Le présent projet fait état des actions en justice introduites par des particuliers, des ONG et des collectivités territoriales devant les juridictions nationales et régionales à l'encontre des États et des entreprises du secteur de l'énergie fossile, en examinant leur développement, en étudiant leur contenu, en relevant leur potentiel, tout en étayant les éventuels obstacles à leur développement.

Partant de cette définition, **la présente recherche a ensuite construit une typologie des contentieux et des recours.** Depuis le début des années 2000 et de manière contemporaine aux premiers procès climatiques en Australie et aux États-Unis, divers commentateurs ont effectué des études tendant à établir un classement des contentieux.

Dans la construction d'une typologie adaptée aux évolutions des contentieux climatiques depuis les premiers recours jusqu'à aujourd'hui. Croisant critères juridiques et sociologiques le projet élabore les critères de typologie suivants :

- D'abord, et dans une division tenant à l'espace et au périmètre : les recours climatiques sont avant tout nationaux et peuvent être dirigés contre les politiques climatiques des États ou des entreprises. Il existe également quelque (rares) recours ou pétitions portés devant des organes internationaux.
- S'agissant ensuite des acteurs concernés, les demandeurs sont multiples : des ONG, des individus, des villes, des fondations, des collectivités locales, des groupes ethniques et/ou minoritaires. S'agissant des défenseurs, les actions sont portées contre l'État et contre des acteurs privés.
- Par rapport à l'objet de ces recours et contentieux : la recherche s'intéresse à la fois aux recours ayant pour objet des demandes fondées sur le droit public, sur les droits de l'homme et sur le droit privé.
- Enfin, d'un point de vue temporel et générationnel : certains recours mettent au centre de la demande la question de la justice intragénérationnelle, tandis que d'autres sont centrés sur celle de l'équité intergénérationnelle. Autrement dit, les
En affinant davantage notre classement, les premiers contentieux climatiques ont

été majoritairement, tournés à l'encontre de la puissance publique dans une « première vague » contentieuse.

La « deuxième vague » des procès climatiques, autour de 2015, marque un progrès considérable avec l'affirmation par les tribunaux d'une responsabilité climatique à la charge de l'Etat et une médiatisation sans précédent de certaines affaires.

Suit une « troisième vague qui a enclenché des dynamiques vertueuses en obligeant certains Etats à légiférer de manière plus ambitieuse en augmentant leurs objectifs de réduction de GES.

Trois dynamiques sont ainsi observées

1) Une première dynamique constate l'émergence d'un mouvement contentieux protestataire aux États-Unis et en Australie depuis le début des années 2000. Ces contentieux contestent au niveau national des politiques publiques et des engagements privés climatiques insuffisants ou illégaux.

2) Parallèlement, une deuxième dynamique est ancrée dans le relatif échec des négociations internationales en matière climatique ou, du moins, dans la grande lenteur diplomatique sur l'arène internationale, dans le cadre des Nations unies et ailleurs.

3) Le potentiel engendré par le mouvement social, éthique et politique offert par la société civile porteuse de ce qu'on peut appeler la justice climatique constitue la troisième dynamique.

Organisation de la recherche

La recherche a été effectuée en trois phases qui se reflètent dans l'organisation et plan du rapport.

D'abord, la recherche trouve son origine dans un contexte politique, historique et sociologique particulier, ce qui a constitué la première étape de la recherche et la Partie préliminaire du rapport.

A suivi le constat de la multiplication des contentieux à travers trois périodes. Ceci a fait surgir différents questionnements juridiques, politiques et scientifiques, posant les contentieux comme un mode de gouvernance climatique alternatif dans un cadre multiscalair. Ces trois périodes ont été étudiées dans la deuxième phase de la recherche et sont présentées dans la Première Partie du rapport comme une manifestation des premières dynamiques contentieuses dans le monde.

La recherche a analysé ensuite, dans une troisième phase, le développement des recours en France, et constitue ainsi la Deuxième partie du rapport. L'étaient à la fois de leurs limites, mais aussi des nouvelles perspectives est étudié.

Résultats de la recherche

Le contentieux climatique est ainsi un phénomène en apparence protéiforme, multiscalair, trans-spatial et transgénérationnel. **Il présente un point commun : placer la question climatique au centre du débat juridique et politique en permettant pour la cause climatique la mobilisation du droit par la société civile.**

Nous avons ainsi obtenu des résultats autour de nos autres objectifs :

1. L'analyse de *la manière dont les acteurs mobilisent le droit et l'influence de ceux-ci sur la production juridique.*
2. L'étude de *l'interconnectivité et le dialogue interne et international entre acteurs.*
3. Nous avons testé *l'adaptation de nos systèmes de droit à la question du changement climatique.*
4. Nous avons dégagé *les apports de ces contentieux à la fois à la protection du climat et au droit.*

Ce rapport a répondu aux objectifs fixés dans le projet en développant ces objectifs.

Des questions transversales ont ainsi alimenté la recherche et nos résultats y répondent comme suit :

Le régime juridique de la protection du climat est enrichi par les contentieux climatiques.

Des dynamiques enrichissantes mais complexes s'opèrent ainsi entre la protection du climat, les mobilisations de la société civile et le développement des contentieux.

Le droit lui-même est transformé par ces dynamiques contentieuses.

A leur tour, les dynamiques des procès climatiques sont en partie influencées par un droit et des usages sociologiques du droit préexistants.

Suite à ces résultats, la recherche fait les recommandations suivantes aux acteurs des contentieux climatiques et aux décideurs.

Recommandations de la recherche aux acteurs de recours et aux décideurs :

1. **Œuvrer pour une meilleure prise en compte des forces normatives face au déficit d'actions climatiques : trouver le juste équilibre entre les trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire.**
2. **Déclencher des dynamiques vertueuses en matière de législation et des politiques climatiques plus ambitieuses : une interaction plus poussée entre les différentes forces agissantes.**
3. **Renforcer les principes du droit de l'environnement :**
 - les principes préventifs : précaution et prévention,
 - les principes procéduraux et de démocratie environnementale : notamment le principe d'information au public et le principe d'accès à la justice.
4. **Mieux définir l'étendue de l'interprétation et de l'application par le juge national des traités de droit international concernant le changement climatique.**

- 5. Clarifier la nature des « obligations » découlant du droit européen en matière climatique.**
- 6. Articuler les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme avec le droit français en matière climatique.**
- 7. Envisager un contrôle du juge plus élargi pour les « plans d'adaptation au changement climatique ».**
- 8. Insister pour que soient élargis les pouvoirs de vérification du juge dans les « plans de prévention des risques climatiques ».**
- 9. Requérir des conditions plus rigoureuses pour les autorisations d'ouvrages et de projets « climaticides » *via* le renforcement d'exigences plus ambitieuses dans les études d'impact.**
- 10. « Durcir » le droit et les sanctions dans le cas de non-respect des obligations de « reporting » concernant les risques climatiques pour les entreprises et les organismes financiers.**