

Forum de l'Union européenne des Juges pour l'Environnement 2017
Questionnaire en matière de Changement climatique et de Jugements
Collège Merton, Oxford, 22 et 23 septembre 2017

Rapport sur la FRANCE

M. Xavier de Lesquen, conseiller d'Etat

Mme Françoise Nési , conseiller Cour de cassation

Le changement climatique dans la législation

1. Comment (le cas échéant) le changement climatique et les questions liées à ce phénomène ont-ils été dûment intégrés à la législation dans votre juridiction ?

- Figurent-ils dans la constitution ; la législation ; des actes délégués ?
- Constitution : pas directement.

Mais la Charte de l'environnement qui a valeur constitutionnelle (depuis 2005) comporte des principes qui conduisent à sa prise en compte : notamment le principe de précaution (art. 5 : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage » ; ou le principe de développement durable (art. 6 : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable.

A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »).

- Législation : le changement climatique apparaît à compter de 2001.

La loi 2001-153 du 19 février 2001 pose le principe que « La lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues priorité nationale ». Dorénavant codifié à l'article L. 229-1 du code de l'environnement (dans un chapitre consacré à l'air et l'atmosphère).

Elle est complétée plus tard par l'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, pris pour la transposition de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dites Grenelle II) marque une nouvelle étape : elle oblige les principales collectivités territoriales à élaborer les plans climat-énergie territorial. Ceux-ci comportent les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin d'atténuer et lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter et son programme des actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la production d'énergie renouvelable et de réduire l'impact des activités en termes d'émissions de gaz à effet de serre, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat.

La préoccupation a également pénétré les politiques sectorielles :

- Énergie : la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique énonce au nombre des objectifs de cette politique la préservation de la santé humaine et de l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet

de serre (en plus de trois autres objectifs : contribuer à l'indépendance énergétique nationale et garantir la sécurité d'approvisionnement ; assurer un prix compétitif de l'énergie ; garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie). Codifié à l'article L. 100-1 du code de l'énergie.

La loi a fixé l'objectif de diminuer de 3 % par an en moyenne les émissions de gaz à effet de serre de la France. Elle oblige l'Etat à élaborer un « plan climat », actualisé tous les deux ans, présentant l'ensemble des actions nationales mises en oeuvre pour lutter contre le changement climatique.

Elle a défini le « mix » énergétique : place maintenue du nucléaire, objectif indicatif d'une production intérieure d'électricité d'origine renouvelable de 21 % de la consommation intérieure d'électricité totale à l'horizon 2010.

- Transport : la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement modifie l'article 3 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs pour ajouter, au titre de la politique des transports, la prise en compte de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants (en plus de six autres paramètres pris en compte, tels l'aménagement urbain, la limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la sécurité...)
- Urbanisme : la loi Grenelle I (2009) ajoute aux nombreux objectifs poursuivis par les politiques d'utilisation des sols, la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Tout ce dispositif a été revu par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte :

- Nouveaux objectifs. Notamment : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et de diviser par quatre les

émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 ; porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % de cette consommation en 2030 (au-delà, donc, de l'objectif de 27% fixé par le Conseil européen dans le second paquet énergie-climat de 2014 ; réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025...

- Nouveaux instruments dit « de gouvernance et de pilotage » : en particulier, création d'un plafond national des émissions de gaz à effet de serre, dénommé « budget carbone » ainsi qu'une stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée « stratégie bas-carbone ».

- développement assez considérable de la réglementation en matière d'économie d'énergie (rénovation des bâtiments, par exemple Obligation d'ici à 2030 de rénover énergétiquement tous les bâtiments privés résidentiels consommant plus de 330 KWh d'énergie primaire...), de mix énergétique (le nouvel article L. 311-5-5 du code de l'énergie plafonne à 63,2 gigawatts la capacité totale autorisée pour la délivrance des autorisations d'exploiter des installations nucléaires de base)...

- mise en place de politiques de soutien, en particulier pour le développement des énergies renouvelables (nouvelles possibilités de financement auprès des collectivités et des riverains, cadre rénové de gestion des concessions hydroélectriques...)

Le code de l'environnement comprend un titre consacré à l'air et à l'atmosphère (articles L.220-1 et suivants) qui compte une centaine d'articles parmi lesquels figurent des textes issus de la première loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie . Un chapitre 9 est plus spécialement consacré à l'effet de serre :il reprend

les dispositions de l'ordonnance du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, et instituant l'observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (articles L.229-2 à L.229-4) ; ce chapitre est fortement marqué par le droit communautaire : il intègre les articles de la loi du 20 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement et prend également en compte la loi du 1^{er} août 2005 transposant en droit interne la directive sur la responsabilité environnementale.

On trouve ainsi dans le code de l'environnement tous les dispositifs créés depuis 1996 relatifs à la surveillance de la qualité de l'air et à l'information du public avec notamment la définition des objectifs de qualité, des seuils d'alerte, des valeurs limites et de la mise en place de dispositifs de surveillance.

L'article L.220-2 mentionne les principales références aux textes de droit international ou du droit communautaire sur la pollution atmosphérique, notamment la protection de la couche d'ozone et la lutte contre l'effet de serre. Il est ainsi rédigé : *« l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie. La protection de l'atmosphère intègre la prévention de la pollution de l'air et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ».*

D'autres dispositions à objectif de lutte contre le réchauffement climatique ont été introduites dans d'autres corps de loi : code des

transports (plans de déplacements urbains, périmètres des transports urbains) ; code de la construction et de l'habitation (caractéristiques thermiques des immeubles).

- Quels niveaux gouvernementaux ont été impliqués dans ces processus législatifs ?

Impulsion donnée par le chef de l'État ou le chef du gouvernement (par ex, Grenelle de l'environnement). Acteur principal est le ministre de l'environnement.

En 2007, le ministère de l'environnement et le ministère de l'équipement et des transports ont été fusionnés. A ainsi été créé une « grand ministère » qui prend en charge la plupart des secteurs en relation avec l'environnement, dont l'énergie, le climat, la prévention des risques naturels et technologiques, la sécurité industrielle, les transports, l'équipement et la mer...

- Quels ont été les catalyseurs de ces évolutions législatives (par exemple lois de l'Union européenne, lois internationales, agitation politique, etc.) ?

L'UE a joué un rôle mais il semble certain que, depuis le début des années 2000, la classe politique fait preuve d'un volontarisme en la matière...

2. Comment les structures gouvernementales affectent-elles la législation relative au changement climatique ?

- Existe-t-il une ou plusieurs institutions chargées d'agir sur le changement climatique au sein de votre système légal ? Dans quelle mesure ces institutions se chevauchent-elles ou divergent-elles ?

D'une façon classique, interviennent les différents niveaux de gouvernement, au titre des compétences que la loi leur attribue.

Acteur principal au niveau central : la direction générale de l'énergie et du climat (qui existe depuis 2008), qui a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique relative à l'énergie, aux matières premières énergétiques, ainsi qu'à la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique....

- La séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire est-elle claire dans le cadre de l'initiation et de l'implémentation de la politique climatique dans votre juridiction ?

Rien de spécifique à cet égard, à ma connaissance.

- La législation relative au changement climatique est-elle affectée par les pouvoirs légaux de différents niveaux gouvernements dans votre juridiction ?

On retrouve les difficultés classiques de coopération entre les niveaux impliquées dans la gouvernance des dispositifs (à travers notamment la planification) et sa mise en œuvre (usage des pouvoirs de police administrative par ex).

L'exemple des éoliennes. L'implantation d'un parc éolien est soumise à une triple police administrative (régime d'autorisation) : urbanisme, installation classée et énergie. Ces polices sont largement dans les mains du préfet (représentant de l'Etat), mais en concertation avec les régions (co-élaboration du Schéma régional climat air énergie, qui délimite notamment les zones dans lesquelles les exploitants bénéficient des tarifs garantis d'achat de l'électricité). Les communes peuvent cependant s'opposer à cette politique, en interdisant l'implantation d'éoliennes dans leur plan local d'urbanisme...

Litiges en matière de changement climatique

3. Les lois en matière de changement climatique dans votre juridiction peuvent-elles servir de base pour une action judiciaire ?

- Cette base - ou l'absence d'une telle base - est-elle perçue comme étant une nouveauté légale ou non ?

Pas de spécificité particulière...

Un certain nombre de dispositions législatives ont le caractère de « lois de programmation » qui, en vertu du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution, « déterminent les objectifs de l'action de l'État ». Elles n'ont de ce fait pas de portée normative et ne peuvent être utilement invoquées devant les juges. Tel est le cas de l'article 1^{er} de la loi de 2015 relatif aux objectifs de la politique énergétique de l'État. Sont ainsi sans portée normative que ses dispositions qui énumèrent les sept objectifs devant être poursuivis par la politique énergétique, qui énoncent les moyens devant être mis en œuvre par l'État, en cohérence avec les collectivités territoriales et en mobilisant les entreprises, les associations et les citoyens pour atteindre ces objectifs et également la fixation des objectifs quantitatifs assignés à la politique énergétique. Cf. Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-718 DC du 13 août 2015, points 10 à 13.

Les articles L.224-1 et L. 224-2 du code de l'environnement constituent un cadre ou un programme qui renvoie largement au pouvoir réglementaire la responsabilité de mettre en place la police administrative de l'air.

A titre d'exemple un plan climat a été présenté par le gouvernement en juillet 2017 : il se divise en 6 grands thèmes déclinés en 23 axes « qui doivent se structurer au fil du temps » et « une colonne vertébrale sur laquelle des éléments pourront être greffés » Il est souligné que la lutte contre le réchauffement climatique a des impacts également sur la santé,

la sécurité internationale, et est également un levier pour le développement économique. Il souligne la volonté du gouvernement d'associer la société civile (citoyens et consommateurs) au suivi du plan climat, ainsi que les salariés des secteurs concernés. L'objectif affiché est de parvenir à la neutralité carbone à l'horizon 2050 consistant à capturer, avec le sol et les forêts, autant de gaz à effet de serre que ceux émis par les transports, le bâtiment ou l'industrie . Pour cela il est prévu un renforcement du prix carbone, l'arrêt définitif de la production d'électricité à partir du charbon d'ici 2022, la fin de l'exploitation des hydrocarbures vers 2040, et des mesures destinées à infléchir le comportement des citoyens : fin de la vente des voitures essence et diesel d'ici 2040, convergence des fiscalités essence et diesel d'ici 5 ans et aide aux ménages modestes pour se débarrasser des véhicules les plus polluants ; éradication des « passoires thermiques » en matière de logement, l'administration proposant un diagnostic énergétique aux locataires et propriétaires les plus modestes en situation de précarité énergétique ; accélération du déploiement des énergies renouvelables et encouragement de l'autoconsommation.

- Quel rôle les lois de l'Union européenne jouent-elles à cet égard ?

Indéniablement, les obligations découlant des lois de l'UE et soumises à la juridiction de la CJUE sont plus sévèrement appliquées.

Un exemple récent : transposition de la directive n° 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe.

La CJUE a précisé la portée des obligations qu'elle fixe en jugeant, d'une part, que la directive ne fixe pas une simple obligation de moyen mais une obligation de résultat et que, en conséquence, le seul fait d'établir un plan relatif à la qualité de l'air conforme à la directive ne permet pas de considérer que l'Etat satisfait aux obligations de qualité de l'air qu'elle

fixe (valeurs limites de concentration de polluants dans l'atmosphère). D'autre part, la CJUE indique que lorsqu'un Etat membre n'a pas assuré le respect de ces valeurs limites, il appartient à la juridiction nationale compétente, éventuellement saisie, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle une injonction, afin que cette autorité établisse le plan exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit. Arrêt du 19 novembre 2014, ClientEarth C-404/13.

Par sa décision Association Les Amis de la Terre France du 12 juillet 2017, le Conseil d'État constate que les plans de protection de l'atmosphère établis dans plusieurs zones du territoire (donc région parisienne) n'ont pas permis d'assurer, dans un délai raisonnable, le respect des valeurs limites et en déduit que de nouvelles mesures doivent être prises afin que soient respectées les obligations fixées par la directive et reprises dans le code de l'environnement : annulation du refus du gouvernement de les prendre ; injonction au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborés et mis en œuvre, pour chacune des zones énumérées au point 9 de la décision dans lesquelles les valeurs limites étaient encore dépassées en 2015, dernière année pour laquelle des données ont été produites par l'administration en réponse à la mesure supplémentaire d'instruction diligentée par le Conseil d'Etat, des plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener, dans ces zones, les concentrations de dioxyde d'azote et de particules fines PM10 en dessous des valeurs limites dans le délai le court possible... (CE, 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France, n° 394254).

4. Le changement climatique et les questions liées à ce phénomène ont-ils donné lieu à des procédures judiciaires dans votre juridiction ?

- Si oui, dans quels types de cas (sont-ils par exemple liés à certaines législations ou à autre chose) ?

C'est assez difficile à mesurer.

Les mots « changement climatique » interviennent dans 18 décisions (et dans quelques autres assignant à résidence des militants pendant la conférence des Nations-Unies sur les changements climatiques de 2015...). Les mots « effet de serre » dans 31 autres décisions.

Soit un total de 49 décisions qui font état de la notion, la plus ancienne en 1998.

Législations :

- Environnement : 16 affaires, dont 8 Police de l'eau (autorisation d'activités faisant usage de l'eau) ; 5 relatives aux quotas de Gaz à effet de serre ; 2 relatives au plans de protection de l'atmosphère...
- Aménagement : 14 affaires, dont 8 relatives à la déclaration d'utilité publique d'infrastructures (la plupart routières)
- Financières : 9 affaires, dont 5 relative au tarif d'électricité ; 3 relatives à des dispositifs de taxation des rejets...
- Construction : 4 (performance énergétique des bâtiments)
- Autres : 5 (réglementation dispositif réfrigération, véhicule terrestre...)

- À quelle fréquence les procédures pour changement climatique sont-elles introduites en comparaison à d'autres cas impliquant des lois environnementales dans votre tribunal ?

Comme dit ci-dessus, ça reste assez marginal (le CE traite environ 10.000 aff par an...)

- Quels types de questions légales sont soulevées dans ces cas (par exemple des questions de lois privées, de lois constitutionnelles, de lois administratives, de lois internationales, etc.) ?

On retrouve tout l'échantillon des questions :

- Constitutionnalité : Question posée au Conseil constitutionnel (1 fois, en 2014)

- Question préjudicielle CJUE : 2 fois

- la plupart des questions sont de droit public : 28 affaires concernent la légalité d'une réglementation...

- 10 affaires sont relatives à des décisions individuelles

(le reste concerne des actes dit mixtes, tels les DUP - déclaration d'utilité publique)

- Le type de questions légales affecte-t-il, le cas échéant, le choix du tribunal qui se penchera sur le cas ?

Oui, par le jeu classique des champs de compétences (notamment, le Conseil constitutionnel, pour la question de la constitutionnalité de la loi).

Exemple d'intervention : la décision du Conseil Constitutionnel sur la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 : censure de la disposition législative qui impose que « À partir de 2030, les bâtiments privés résidentiels doivent faire l'objet d'une rénovation énergétique à l'occasion d'une mutation, selon leur niveau de performance énergétique, sous réserve de la mise à disposition des outils financiers adéquats. ». Motifs (Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, point 19 : « Considérant, d'autre part, qu'en s'attachant à réduire la consommation énergétique des bâtiments résidentiels, le législateur a poursuivi un objectif d'intérêt général ; que, toutefois, en ne définissant ni la portée de l'obligation qu'il a posée, ni les conditions financières de sa mise en œuvre, ni celles de son application dans le temps, le législateur n'a pas suffisamment défini les conditions et les modalités de cette atteinte au droit de disposer de son bien ».

- Des requêtes basées sur des droits figurent-elles parmi ces cas ?

La totalité des affaires concernant des décisions individuelles : autorisation ICPE, Urbanisme commercial (ouverture de grandes surfaces commerciales...)

- Dans quelle mesure la question du changement climatique constitue-t-elle une question centrale lorsqu'elle est soulevée dans de tels cas ?

Elle est généralement marginale en dehors des cas relevant du droit de l'environnement. Au sein de ce dernier, elle n'est véritablement centrale que pour les litiges relatifs aux plans de protection de l'atmosphère et aux quotas GES (soit 7 affaires).

Jugement des cas de changement climatique

5. Avec quelle facilité les questions légales soulevées dans ces différents cas peuvent-elles être résolues ?

- Ces cas impliquent-ils l'application de certains concepts légaux conventionnels ? Si oui, dans quelle mesure ces concepts s'appliquent-ils avec simplicité au changement climatique ?

Pas de réelles spécificités.

- S'applique ainsi la question de l'effet direct des conventions internationales (par ex. convention cadre des Nations-Unis sur les changements climatiques, déclaration annexée à la décision du 15 décembre 1993 du Conseil de l'Union européenne approuvant la convention cadre de Rio sur les changements climatiques, protocole de Kyoto ...

Question qui peut même se poser pour apprécier la validité d'une directive européenne : cf. CE, 6 décembre 2012, Société Air Algérie, n° 347870 347871, au Rec. (Il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance par une directive d'un accord

international conclu par l'Union, de rechercher si la directive est compatible avec ces stipulations. i) En l'absence de difficulté sérieuse sur la question de savoir si les stipulations de l'accord international en cause ont un contenu inconditionnel et suffisamment précis pour pouvoir être invoquées, il appartient au juge national d'apprécier lui-même si elles sont d'effet direct. Dans le cas contraire, il lui appartient de saisir la CJUE d'une question préjudicielle. ii) Dans l'hypothèse où le juge national reconnaît lui-même que les stipulations invoquées sont d'effet direct, il lui revient, en l'absence de doute sérieux sur la validité de la directive, d'écarter le moyen invoqué, ou, au contraire, en cas de doute sérieux, de saisir la CJUE d'une question préjudicielle afin qu'elle se prononce sur la validité de cette directive.)

Pas d'effet direct du paragraphe 2 de l'article 2 du protocole de Kyoto (déjà jugé par l'arrêt CJUE C-366/10 du 21 décembre 2011, Air Transport Association of America et autres), et du paragraphe 2 de l'article 3 de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, relatif aux principes à appliquer par les parties à la convention.

- s'applique également la théorie de l'absence de portée normative des lois de programmation.

- Ces cas impliquent-ils l'application de nouvelles doctrines légales ? Si oui, de quelle source ces doctrines ont-elles été dérivées ?

Pas à ma connaissance.

- Comment les concepts de causalité affectent-ils les actions en matière de changement climatique dans votre juridiction ?

Pas véritablement mis en œuvre. L'objectif de réduction d'émission de gaz à effet de serre intervient en tant que finalité...

- Votre tribunal a-t-il introduit une quelconque procédure préjudicielle concernant les lois en matière de changement climatique ou toute autre question liée à ce phénomène devant la cour de l'Union européenne ?

2 fois à ma connaissance.

La première relative à la validité de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 a établi un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, au regard du principe d'égalité en tant qu'elle rend applicable le système d'échange de quotas aux installations du secteur sidérurgique sans y inclure les industries de l'aluminium et du plastique → CJCE, 16 décembre 2008, Arcelor atlantique et Lorraine et autres c/ Premier ministre, aff. C-127/07, qui valide la directive.

La seconde concerne une question purement fiscale (CE, 22 février 2017, SAS MESSER France, n° 399115

- Si non, pourquoi pas ?

6. Avec quelle facilité les questions de fait sont-elles solutionnées dans les cas impliquant le changement climatique ?

- Existe-t-il un désaccord entre les parties sur les questions de fait ? Si oui, de quels types de désaccord s'agit-il ?

Dans la plupart des litiges contre des actes réglementaires, sont principalement en jeu des questions abstraites de confrontation des normes.

Le seul cas qui me paraît un peu significatif concerne les plans de protection de l'atmosphère (PPA). cf. la décision CE du 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France, n° 394254.

La décision s'appuie sur le fait qu'il ressort des pièces du dossier « que, dans seize zones administratives de surveillance de la qualité de l'air (ZUR Rhône-Alpes, Paris Ile-de-France, Marseille Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Toulon Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nice Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rouen Haute-Normandie, Saint-Etienne Rhône-Alpes, Grenoble Rhône-Alpes, Lyon Rhône-Alpes, Strasbourg Alsace,

Montpellier Languedoc-Roussillon, Rennes Bretagne, ZUR Champagne-Ardenne, Nancy Lorraine, Metz Lorraine et Toulouse Midi-Pyrénées) les valeurs limites en dioxyde d'azote rappelées au point 1 ont été dépassées chaque année de 2012 à 2014 »...

Pas de difficulté à établir les faits à partir des données officielles, bien qu'elles soient anciennes... mesure d'instruction diligentée par le CE, mais sans obtenir de données plus récentes. Une injonction est cependant prononcée à l'encontre du gouvernement « de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre » des plans permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM10 sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement dans le délai le plus court possible.

- Les questions de fait exigent-elles le recours à une preuve spécialisée ? Si c'est le cas, comment cette preuve est-elle soumise au tribunal ?

Procédure inquisitoire : le juge conduit l'instruction et peut demander des infirmations aux parties (notamment publiques). Il peut également ordonner une expertise (pouvoir non mis en œuvre dans les cas ici en cause).

- Comment les règles de preuves affectent-elles les actions en matière de changement climatique dans votre juridiction ?

Cf. ci-dessus.

Régime habituel : « Il appartient au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties. a) S'il peut écarter des allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours que ce dernier apporte la preuve des faits qu'il avance. b) Le cas échéant, il revient au juge, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par

l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur ». cf. CE, 26 novembre 2012, Mme Cordière, n° 354108.

- Comment les questions de fait affectent-elles la résolution des questions légales dans ces cas ?

Il me semble que lorsque l'invocation du changement climatique est subsidiaire ou assez éloignée de l'objet du litige (par ex, les DUP), le juge a tendance à exiger du requérant qu'il avance des éléments tangibles, faute de quoi il fait les frais du régime de la preuve (rédaction du type : « le comité requérant n'apporte aucun élément au soutien de ses allégations selon lesquelles la construction de l'autoroute projetée empêcherait la France d'atteindre ces objectifs ». Il s'agit de ceux affirmés par la convention cadre des Nations-Unis sur les changements climatiques, et la déclaration annexée à la décision du 15 décembre 1993 du Conseil de l'Union européenne approuvant la convention cadre de Rio sur les changements climatiques. Cf. CE, 1998-05-25 COMITE SOMPORT D'OPPOSITION TOTALE A L'AUTOROUTE CAEN-RENNES, n° 159385.

Changement climatique et accès à la justice

7. Qui sont les parties introduisant les actions en matière de changement climatique ?

- Quel rôle jouent les citoyens individuels dans l'introduction des actions liées au changement climatique ?

Faible : la plupart des recours sont le fait de professionnels, d'association ou de personnes publiques.

- Quel rôle jouent les ONG dans l'introduction des actions climatiques ? Important, si l'on additionne les associations de protection de l'environnement, de sauvegarde du cadre de vie et de citoyens : elles ont introduit 13 recours (sur les 49 relevés)

On signalera notamment qu'une ONG est à l'origine de l'action ayant donné lieu à l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 juillet 2017 précédemment analysé.

- Quel rôle joue l'industrie dans l'introduction des actions liées aux lois en matière de changement climatique ?

Encore plus important... 9 par des syndicats professionnels et 21 par des professionnels.

- L'industrie introduit-elle des requêtes sous l'application des mêmes lois ou de lois différentes que les ONG ?

Peut se recouper. Ex de la police de l'eau. Parfois non : Les quotas GES ne sont attaqués que par les professionnels et les DUP que par des associations...

8. Comment les règles légales concernant l'introduction d'une action affectent-elles la capacité à introduire ces cas ?

- Comment les règles nationales sur le maintien affectent-elles le jugement des cas relatifs au changement climatique ?

??

- Comment les questions de coût affectent-elles les actions en matière de changement climatique ?

Pas d'élément spécifique. Le recours pour excès de pouvoir peut être introduit sans avocat. Les associations agissent généralement directement en justice. De plus, le caractère inquisitoire de la procédure leur permet,

dans une certaine mesure (voir plus haut), d'obliger l'administration à apporter les éléments de droit et de fait de nature à justifier ses décisions.

- Existe-t-il d'autres obstacles empêchant une partie d'introduire une requête concernant le changement climatique ?

non.

Changement climatique et remèdes

9. Quelle est la gamme de remèdes dont disposent les tribunaux nationaux dans les cas impliquant le changement climatique ?

- Quelle est la portée du choix du tribunal dans la sélection d'un remède approprié ?

Devant le juge administratif.

Recours contre des actes réglementaires : annulation et le cas échéant injonction avec possibilité d'astreinte (cf. là encore 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France, n° 394254)

Recours contre des actes individuels de police administrative : pouvoir dit de plein contentieux pour les polices environnementales (Installations classées pour la protection de l'environnement, eau) : le juge peut se substituer à l'administration, ce qu'il fait rarement. Mais l'administration dispose de pouvoirs de contrôle et de sanction (injonctions de faire, suspension de l'exploitation etc...)

- Quels sont le niveau et la disponibilité des pénalités financières ?

N'existent pas devant le juge administratif

- De quels types de mesures injonctives le tribunal dispose-t-il ?

Pouvoirs habituels :

- Article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public

ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. »

- Article L. 911-3 : « Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet. »

En cas d'épisode de pollution, lorsque les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées ou risquent ne pas l'être le préfet, en application du plan de protection de l'atmosphère peuvent comporter la restriction et la suspension des activités concourant aux pics de pollution (notamment la circulation des véhicules) après information du public , mesures qui sont assorties de sanctions pénales que l'on trouve dans le code de la route (amende pour infraction aux mesures de suspension ou de restriction de la circulation , immobilisation du véhicule...)

De manière générale, les contrôles et les sanctions en matière d'air et d'atmosphère sont régis par le droit commun administratif ou pénal.

Il existe une seule qualification correctionnelle spécifique au droit de l'air, inscrite à l'article L.226-9 du code de l'environnement : « *lorsqu'une entreprise industrielle, commerciale, agricole ou de services émet des substances polluantes constitutives d'une pollution atmosphérique , telle que définie à l'article L.220-2, en violation d'une mise en demeure prononcée en application des articles L171-7 ou L.171-8, l'exploitant est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende* ». Il n'existe aucune jurisprudence de la Cour de cassation sur ce délit.

Pas d'exemple non plus de responsabilité pénale retenue sur la base du droit commun (mise en danger délibérée d'autrui) : par exemple Crim 4/10/2005 bull n° 250 : installation classée ayant émis un pic de pollution au dioxyde de soufre

dépassant le seuil d'alerte de la population : éléments constitutifs du délit de mise en danger d'autrui non réunis en l'absence d'expertise scientifique au soutien de l'action publique et au vu des conclusions d'un expert en toxicologie produites par les prévenus concluant à l'absence d'impact mesurable de l'incident sur la population.

10. Quels types de questions les remèdes en matière de changement climatique soulèvent-ils ?

- Avec quelle facilité les remèdes sont-ils appliqués dans ces cas ?
pas de spécificité...
- Les relations entre les lois privées et les lois publiques affectent-elles les remèdes dans les requêtes liées au changement climatique ?

Non, à ma connaissance