

La justice climatique : facteur de transformation du droit

Par Corinne Lepage

Une révolution juridique est aujourd'hui en marche avec ce que l'on appelle la justice climatique. Il s'agit de quelque chose de tout à fait novateur. Jusqu'à présent, le droit international était appliqué par les États à l'intérieur de leurs frontières et servait à régler les différends entre États devant la cour de La Haye (sans aborder ici la question de la cour pénale internationale pour les crimes contre l'humanité). C'est donc un droit issu de la conception westphalienne du monde, à savoir un droit qui est mis en place par les États dans le cadre de traités et de conventions.

Or, on constate depuis plusieurs années qu'un très grand nombre de conventions internationales sur l'environnement ont été signées, notamment sur le sujet du climat, mais sans réel bouleversement ou impact dans la vie des gens. Le problème, c'est que les États n'appliquaient pas les conventions qu'ils signaient, ou du moins seulement en partie, et que, de manière générale, les règles du commerce l'emportaient de façon quasi systématique sur toutes les autres. Ce que l'on appelle les Accords multilatéraux sur l'environnement (AME), qui se comptent par centaines, semblent aux yeux de nombreux pays beaucoup moins importants que les traités commerciaux ou financiers, qui se comptent, eux, par milliers.

Dans un tel contexte, plusieurs associations en sont progressivement venues à la conclusion que l'on ne pouvait pas supporter plus longtemps un tel état de fait, qui nous conduit collectivement à notre perte. Nous ne pouvons plus continuer à assister sans réagir à l'accélération des dérèglements climatiques, à l'érosion catastrophique de la biodiversité, ainsi qu'aux problèmes de santé

environnementale majeurs auxquels nous sommes confrontés.

L'émergence de la justice climatique dans le domaine du droit

L'émergence de la justice climatique a notamment commencé aux États-Unis, dans les années 2000. Puis, en Europe, en 2015, une association des Pays-Bas appelée *Urgenda* (contraction des mots « *urgence d'agenda* ») a eu l'idée de saisir la justice de son pays pour le contraindre à accroître ses efforts en termes de réduction des gaz à effet de serre (GES). Les Pays-Bas s'étaient fixé une cible de réduction de l'ordre de 17 % à 18 %, mais cette association estimait que la cible en question devait plutôt viser 25 % de réduction des GES. *Urgenda* a alors saisi le tribunal de première instance et a gagné. Les Pays-Bas ont fait appel et l'association a de nouveau gagné. Elle a, une fois de plus, gagné lorsque le cas a été porté devant la Cour suprême. Ainsi, les Pays-Bas ont été condamnés à porter leurs efforts de réduction des GES à 25 %.

Sur quel fondement juridique la Cour suprême des Pays-Bas s'est-elle appuyée pour rendre sa décision? Elle s'est tout simplement appuyée sur l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui reconnaît le droit à la vie. Elle s'est également appuyée sur l'article 8, qui reconnaît le droit à une vie familiale normale. Elle y a eu recours parce que l'environnement ne figure pas dans la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, ni dans les protocoles additionnels. D'autre part, elle s'est appuyée sur les Accords de Paris de 2015, qui ont été conclus à

la suite de la COP21 sur le changement climatique. Les Accords de Paris sont une convention, donc un traité international théoriquement contraignant, à ceci près que dans le texte de cette convention, il n'y a rien de contraignant. Ce ne sont finalement que des objectifs que les États se donnent, sans qu'aucune sanction ne soit prévue.

Un proverbe français dit que les promesses n'engagent que ceux qui y croient. Les juges néerlandais ont donc considéré que ces promesses les engageaient et que, par conséquent, les accords de Paris, même s'ils n'étaient pas formellement contraignants dans leur contenu, devaient tout de même l'être en cas de recours.

C'est donc la première grande décision juridique rendue dans ce domaine en Europe. Depuis, elle a fait des petits. Ce qu'il y a là de très intéressant, c'est que l'on assiste à une construction du droit par degrés, c'est-à-dire que lorsqu'un succès est obtenu dans un État, d'autres États, parfois assez éloignés, utilisent les motifs de la décision rendue devant leur propre juridiction. On pourrait y voir une sorte de réaction en chaîne.

C'est ainsi que l'on est en train de donner corps à la justice climatique. À cet égard, je vous renvoie à un document très intéressant publié par le *Programme des Nations unies pour l'Environnement* (PNUE) en janvier 2021, et qui rend compte de tous les procès relatifs à la justice climatique ayant eu lieu à travers le monde (PNUE 2020). Leur nombre est assez impressionnant puisqu'il y en a environ 1500. Plusieurs suivent la même voie qu'*Urgenda*, certains s'opposent à des projets précis au nom du climat, d'autres concernent des entreprises auxquelles on reproche soit d'avoir contribué aux émissions de GES, soit de tromper le public en ne respectant pas les obligations qui s'imposent à elles.

Il existe donc une panoplie de décisions juridiques, dont certaines sont très intéressantes

pour la suite des choses. Elles correspondent à ce que les systèmes juridiques sont capables de faire en utilisant ce que l'on appelle les droits naturels, c'est-à-dire les droits premiers des êtres humains, notamment le droit de vivre et d'être en bonne santé.

Il y a eu, par exemple, des arrêts très intéressants des Cours de Colombie et du Costa Rica sur ces thématiques, qui vont même jusqu'à reconnaître un droit à des éléments naturels, tels que les fleuves ou les forêts, de se défendre pour protéger leur existence. Cette vision est très progressiste. Elle correspond à l'idée des droits de la Terre-Mère propre aux cultures sud-américaines.

Il faut également prendre en compte les avis rendus par la Cour interaméricaine des droits de l'Homme qui reconnaissent que la lutte contre le dérèglement climatique est en réalité une lutte pour défendre le droit à la vie et que les changements climatiques portent atteinte à ces mêmes droits. Il y a là un lien établi entre ces droits et la question du climat, faisant de la sorte écho à la démarche initiée par *Urgenda* en recourant aux articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Toute cette jurisprudence climatique donne lieu à des applications très concrètes. Deux exemples sont assez intéressants. Le premier s'est déroulé en Australie. En 2019, le gouvernement avait refusé d'accorder une autorisation d'exploitation à la mine de charbon *Rocky Hill* pour des raisons de justice climatique, car brûler du charbon accroît les émissions de GES. La compagnie minière a donc porté la cause devant la justice australienne en soutenant que le refus d'accorder un permis d'exploitation du charbon était inadmissible. Les tribunaux ont finalement donné raison à l'État australien en se fondant sur les Accords de Paris de 2015, mais de plus, chose encore plus intéressante, sur la Convention

européenne des droits de l'Homme. Or, l'Australie ne fait pas partie du Conseil de l'Europe. Cela signifie que les principes — et on en revient aux droits naturels — qui animent la Convention européenne des droits de l'Homme sont valables partout. Le second exemple est moins exotique, mais tout de même très intéressant. Il s'agit de la décision rendue par la cour d'appel de Londres en 2020 visant à annuler l'autorisation de construction d'une quatrième piste pour l'aéroport d'Heathrow, au motif que l'impact climatique de ce projet avait été insuffisamment pris en compte. Là encore, les Accords de Paris ont motivé la décision. Il y a donc désormais de plus en plus de décisions juridiques qui scrutent les études d'impact environnemental et climatique pour évaluer les projets à la lumière des grands principes de justice climatique, lesquels intègrent progressivement le droit. Voilà quelque chose de tout à fait novateur.

Dans la droite ligne de ce qu'a réalisé *Urgenda* aux Pays-Bas, je voudrais citer le procès que j'ai eu l'honneur de gagner face à l'État français, et qui a mené en 2020 à l'arrêt dit « *Grande-Synthe* ». Cet arrêt du Conseil d'État français est d'une importance quasiment comparable à celui obtenu par *Urgenda*. Grande-Synthe est une ville de quelques dizaines de milliers d'habitants située au nord de la côte Normande, proche de Dunkerque. C'est une ville qui a pour particularité d'être soumise à un risque de submersion lié au dérèglement climatique. Cette ville avait à l'époque un maire très dynamique, devenu depuis député européen : Damien Carême. Il a accepté en 2018, au nom de sa commune, d'interpeller le gouvernement français sur son inaction climatique, c'est-à-dire de l'amener à reconnaître que les mesures prises en France pour lutter contre le dérèglement climatique étaient notoirement insuffisantes. Nous avons donc demandé au

Premier ministre de prendre les mesures qui s'imposaient pour respecter la stratégie bas-carbone développée en France. Aucune réponse de sa part. Nous avons donc saisi le Conseil d'État, qui a rendu sa décision le 19 novembre 2020, dans laquelle ce dernier a appliqué la transposition française qui avait été faite des Accords de Paris dans la stratégie nationale bas-carbone. Le Conseil d'État a jugé que, pour la période 2016-2019, l'État français n'avait pas respecté ses engagements et qu'il n'était pas en voie de les respecter pour la période postérieure s'étirant jusqu'à 2030. Il a donné trois mois à l'État pour expliquer les mesures qu'il allait prendre ou qu'il avait prises pour respecter ses objectifs.

L'objectif 2030 applicable à l'époque, qui a par la suite été modifié, était une réduction de 40 % des émissions de GES par rapport à celles de 1990. Le Conseil d'État a considéré qu'il ne fallait pas attendre 2029 pour voir si la France allait être en mesure de respecter ses engagements. L'État devait apporter la preuve qu'il avait déjà mis en œuvre, en 2021, une stratégie permettant d'atteindre l'objectif fixé. Il a donc fourni des documents, que nous avons contestés.

Dans une décision inédite rendue en juillet 2021, le Conseil d'État a enjoint le gouvernement de prendre toutes les mesures utiles avant le 31 mars 2022 pour infléchir la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec l'objectif national de 2030. Or, au terme de ce délai, le gouvernement n'a pas adressé au Conseil d'État de document permettant de répondre à l'injonction de compléter les mesures prises. Cela est d'autant plus problématique que dans l'intervalle, l'objectif européen de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030 est passé de 40 % à 55 %, pour finalement viser la carboneutralité en 2050. La bataille juridique sur ce dossier suit son cours.

Tout cela pour dire que nous nous sommes inspirés d'*Urgenda* dans notre procédure et qu'ailleurs dans le monde, d'autres procès vont peut-être s'inspirer de l'affaire « *Grande-Synthe* ». Et ainsi de suite.

Pour une alliance de la société civile et des juges

Plusieurs constats peuvent être tirés de toute cette histoire des récentes batailles judiciaires dans le domaine environnemental, et plus spécifiquement celui du climat. Tout d'abord, la justice climatique rebat les cartes sur de nombreuses thématiques. Elle donne lieu à une nouvelle forme de construction du droit résultant d'une alliance entre la société civile et les juges. Les juges n'inventent rien. Ce n'est pas eux qui ont rédigé les Accords de Paris ni même la Convention européenne des droits de l'Homme. Cependant, l'interprétation qu'ils font de ces textes au regard des nécessités inhérentes à l'urgence climatique est une révolution puisqu'une nouvelle construction du droit international en découle.

Une fois condamnés, les États sont obligés d'agir et cela insufflé un nouveau dynamisme. Au lieu d'avoir un mécanisme s'imposant d'en haut (*top-down*) comme dans les anciens systèmes de construction du droit international centrés sur les États, on se retrouve avec un mécanisme s'imposant par le bas (*bottom-up*), issu des actions juridiques menées localement. Si vous vous référez au rapport du PNUE cité précédemment, vous verrez l'intérêt et l'importance de toutes ces décisions convergentes rendues à travers le monde. Il y a bien sûr eu des échecs, mais aussi tant de succès et de décisions juridiques surprenantes survenues à la suite de ce genre de démarche.

Par exemple, un paysan péruvien a porté plainte en Allemagne contre l'entreprise allemande RWE, qui est le second producteur

d'électricité du pays. Il considérait que cette société était à elle seule responsable de 1,5 % du dérèglement climatique. En effet, parmi les premiers responsables du dérèglement climatique figurent essentiellement les entreprises pétrolières, charbonnières, gazières, ainsi que les cimentiers. Ce paysan péruvien considérait qu'il ne pouvait plus cultiver son sol à cause des changements climatiques dont ces grandes entreprises étaient responsables. Il considérait donc que l'entreprise lui était redevable concernant une partie du préjudice qu'il avait subi. Ce qui est très intéressant dans ce cas précis, c'est que l'Allemagne a rendu une première décision acceptant la recevabilité de sa requête.

Il me semble que ce mouvement est en train de s'étendre, en partant du climat vers d'autres domaines. D'abord, on peut penser à la justice sanitaire, puisqu'un mouvement comparable se construit autour de la question des pesticides. Il part de la jurisprudence californienne sur le glyphosate (procès de 2019 contre l'herbicide *Roundup* commercialisé par *Monsanto* et reconnu comme une cause de cancer chez les agriculteurs). Depuis, on observe la mise en œuvre de procès contre l'usage des pesticides et particulièrement contre la compagnie *Monsanto* dans plusieurs pays. Ces procès peuvent être administratifs et s'attaquer à des autorisations qui ont été délivrées. Ils peuvent aussi être de nature civile, comme c'est le cas aux États-Unis, ou de nature pénale, lorsqu'il y a eu mise en danger d'une personne ou, pire, qu'une personne est décédée. Les efforts déployés par la jurisprudence et les études qui leur servent de fondement sont ensuite poursuivis ailleurs dans le cadre d'autres procès. Ce qui est arrivé en Californie avec le procès contre le glyphosate a permis la publication de ce que l'on a appelé les *Monsanto Papers*. Ces documents sont très édifiants si on s'intéresse à la manipulation,

à la *fake science* et aux *fake news*, auxquelles ont recours des compagnies malveillantes pour faire pression sur l'opinion et les pouvoirs publics afin d'orienter les décisions en fonction de leurs intérêts.

Aujourd'hui, en Europe, toute une série de procès sont en cours concernant des questions similaires. J'ai d'ailleurs contribué à la création d'un site web appelé *Justice Pesticides*, gratuit et accessible à tous, et dont l'objet est de rendre publiques toutes les décisions rendues à travers le monde en matière de pesticides. On y trouve les jugements, mais aussi toutes les études ayant servi de fondement à ces décisions. Plus de 400 décisions juridiques rendues dans une trentaine de pays y sont répertoriées, témoignant ainsi du mouvement planétaire actuellement à l'œuvre. Cela permet à des victimes de saisir les tribunaux de leurs pays et d'obtenir des décisions favorables, qui seront ensuite réutilisées par des personnes subissant des situations comparables ailleurs dans le monde.

J'ai créé ce site après avoir participé au procès *Monsanto*. C'était un procès fictif puisqu'il n'y avait pas de juridiction pour juger, mais plutôt un tribunal d'opinion¹ créé à l'initiative d'une journaliste et scientifique qui a beaucoup travaillé sur l'affaire *Monsanto*, Marie-Monique Robin. J'ai accepté de participer à l'exercice à condition que ce soit fait dans les règles de l'art. Nous avons alors mis sur pied une structure composée de magistrats et dont le fonctionnement s'est déroulé selon la procédure admise à l'ONU. Ce qui a fini par aboutir non pas à une décision de justice,

1. S'inspirant du Tribunal Russell mis en place dans les années 1960 par Bertrand Russell et Jean-Paul Sartre pour dénoncer les crimes de guerre commis par la politique impérialiste américaine au Vietnam. La formule fut reprise plus récemment pour dénoncer les exactions des compagnies minières à travers le monde, notamment dans les territoires autochtones en Amérique latine.

mais à un avis en droit. Cela a nécessité deux ans de préparation, avec l'appui de professeurs qui ont fait travailler leurs étudiants pour monter des dossiers de jurisprudence. Un travail très sérieux a été effectué sur la base de documents applicables : les pactes I et II des Nations-unies et les engagements pris par l'entreprise *Monsanto* elle-même. En effet, nous avons considéré que puisque cette société avait pris des engagements, elle était résolue à les respecter.

Ce « procès » qui s'est tenu à La Haye à la fin de l'année 2016 a été présidé par Françoise Tulkens, l'ancienne vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'Homme. Le jury était par ailleurs composé d'un Nord-Américain, d'un Sud-Américain, et deux Européens. Ce qui est frappant, ce sont les témoignages de gens venus du monde entier. Une quarantaine de personnes sont venues raconter la même histoire. Il y avait des gens d'Hawaï (États-Unis), d'Australie, du Sri Lanka, du continent africain, de Colombie, d'Europe... et tous subissaient les mêmes problèmes de santé, d'accès à une alimentation saine, de concurrence entre les fermiers, de non-indépendance de la recherche et de pressions exercées sur les scientifiques. J'ai alors pris conscience qu'on ne pouvait continuer à avoir, d'un côté, trois firmes multinationales contrôlant le marché des pesticides dans le monde entier, et de l'autre, ce chapelet de victimes travaillant chacune de leur côté sans savoir ce que subissent les autres et donc se retrouvant dans l'impossibilité de s'entraider. Je me suis alors dit que le fait de disposer d'une plateforme qui met facilement à la disposition de tous les décisions de justice rendues sur ces sujets pourraient se révéler une aide importante dans cette lutte.

Derrière la justice climatique et la justice sanitaire, il y a plus globalement la justice de la nature elle-même. Les débats qui ont lieu

aujourd'hui autour de la notion d'écocide posent précisément cette question du crime contre la nature. À partir de quel moment, de quelle étendue de dommage, peut-on considérer qu'il s'agit d'un écocide ?

Selon moi, l'écocide n'est pas très éloigné de l'humanicide, c'est-à-dire un crime contre l'humanité perpétré non contre un peuple lors d'une guerre, ou contre une catégorie de personnes comme dans le cas d'un génocide, mais en ce qu'il touche aux humains comme tels, quels que soient la couleur de peau, le pays d'origine, le sexe ou la religion. Pour moi, l'écocide est lié à l'humanicide, puisqu'il touche à la destruction des ressources. On a demandé au tribunal de *Monsanto*, dans l'hypothèse où le crime d'écocide existerait, si *Monsanto* pouvait être condamné pour ce chef d'accusation. La réponse du tribunal, qui découlait d'une analyse purement juridique, a été positive.

La déclaration universelle des droits de l'humanité

Pour conclure, j'aimerais mentionner une initiative à laquelle je tiens beaucoup : la Déclaration universelle des droits de l'humanité (DDHU). La DDHU est un texte qui a été conçu en 2015, au moment de la COP21, à la demande du Président de la République française, M. François Hollande. Il s'agit d'un document très simple, aujourd'hui traduit dans 40 langues, qui, à partir des grandes déclarations internationales (la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 ou la Déclaration de Rio de 1992), repose sur quatre principes : la responsabilité, l'équité entre les générations, la dignité de l'humanité et la pérennité du vivant.

À ces quatre principes se greffent six droits et six devoirs. Ce sont des droits et des devoirs qui

concernent non pas les individus, mais l'humanité, c'est-à-dire la chaîne des générations, passées, présentes et futures et la chaîne des humains, depuis le simple citoyen jusqu'aux États, en passant par toutes les institutions et organisations que l'humanité a créées.

Le premier droit est le droit pour l'humanité et l'ensemble des espèces vivantes, de vivre dans un environnement sain et écologiquement soutenable. Ensuite, se trouvent énoncés d'autres droits touchant au développement équitable et durable, au patrimoine commun, qu'il soit naturel ou culturel, à la préservation des ressources vitales, à l'usage de ces ressources, et au bien commun. Le droit à la paix figure également parmi ces droits, parce que cette déclaration ne concerne pas seulement l'environnement, mais aussi l'humanité en général. Et, enfin, la déclaration reconnaît le droit au libre choix de déterminer son destin. On y retrouve donc six droits, mais aussi six devoirs, écrits en parallèle de ceux-ci. Le premier des devoirs est de rendre possible le premier droit : permettre à l'humanité et à l'ensemble des espèces vivantes de vivre dans un environnement sain et écologiquement soutenable. On y retrouve également une disposition très importante concernant la gestion du progrès technologique et scientifique, lequel doit se faire dans le sens du bien-être de l'humain. Ensuite, il y a des dispositions sur l'éducation, les réfugiés climatiques et l'effectivité de ces principes.

Qu'avons-nous fait de ce texte ? Nous avons utilisé de la même stratégie que celle utilisée pour le déploiement de la justice climatique, de la justice sanitaire et la justice de la nature. C'est un texte porté aujourd'hui par une soixantaine d'ONG, dont huit organisations membres du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC). Il est aussi porté par de très nombreuses villes, ainsi

que par la plus grande organisation de villes du monde, *Cités et Gouvernements Locaux Unis* (CGLU). L'*Association internationale des Maires francophones* l'a signé aussi, ainsi que l'*Assemblée parlementaire de la Méditerranée*, le Barreau européen, une quinzaine de barreaux africains, une cinquantaine d'entreprises, des organisations professionnelles et beaucoup de citoyens.

Récemment, nous avons entrepris une démarche en direction du Parlement européen pour qu'il adopte ce texte. Notre objectif est de faire porter cette déclaration par la société civile au sein de l'ECOSOC pour ensuite la faire remonter au niveau des États. Je suis tout à fait consciente que c'est un projet très ambitieux, mais je pense que ce texte est vraiment très important. En effet, c'est le seul texte de nature internationale signé par des personnes privées et des personnes publiques, qui traite des droits de la nature et de la question fondamentale des rapports entre les droits individuels et les droits collectifs, et entre les devoirs individuels et les devoirs collectifs.

Nous sommes aujourd'hui témoins de quelque chose de tout à fait nouveau sur le plan juridique : un mode d'élaboration du droit appliqué qui se base sur le réel. Je crois que c'est la responsabilité de nos générations de le mettre en place le plus rapidement possible pour permettre la mise en œuvre de solutions adéquates aux problèmes écologiques auxquels nous sommes confrontés.

Notice biographique :

Corinne Lepage, avocate, a été ministre française de l'Environnement de 1995 à 1997 et eurodéputée de 2009 à 2014. Elle est présidente de *Cap 21- le Rassemblement citoyen* et de nombreuses associations, dont le MENE (mouvement des entreprises de la nouvelle économie) et les *Amis de la Déclaration Universelle des droits de l'humanité*. Elle a publié une trentaine d'ouvrages et enseigné notamment à l'Institut d'études politiques de Paris.

Références :

PNUE. 2020. *Global Climate Litigation Report. 2020 Status Review*. Nairobi : United Nations Environment Programme. En ligne : <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Page consultée le 15 mars 2023).

La Plateforme Justice Pesticides : <https://justicepesticides.org/>

La Déclaration Universelle des Droits de l'Humanité : <https://ddhu.org/>