

## Bref de jurisprudence

**Rechtbank Den Haag, 24 juin 2015, C/09/456689 / HA ZA *Urgenda Foundation et al. vs Etat néerlandais***

**Changement climatique- mesures insuffisantes de réduction des gaz à effet de serre- responsabilité de l'Etat néerlandais- séparation des pouvoirs**

### Introduction

Par une décision du 24 juin 2015, le tribunal de la Haye a ordonné, en première instance<sup>1</sup>, à l'Etat néerlandais de prendre les mesures nécessaires afin que les émissions annuelles de gaz à effet de serre aux Pays-Bas soient réduites, pour l'année 2020, d'au moins 25 % par rapport au niveau d'émission de 1990<sup>2</sup>.

L'action avait été introduite par la fondation Urgenda agissant en son nom ainsi qu'au nom de 886 autres personnes.

La décision du tribunal néerlandais est en réalité la toute première à déclarer fondée une telle action sur base des règles de la responsabilité aquilienne<sup>3 4</sup>.

### Raisonnement du tribunal

Le tribunal commence son raisonnement par une présentation extrêmement détaillée des connaissances scientifiques relatives au réchauffement climatique<sup>5</sup>. Le tribunal mentionne et cite parfois abondamment les rapports du GIEC, du PNUE, les données de l'*Emission Database for Global Atmospheric Research* ainsi qu'au niveau national, du *Planbureau voor de Leefomgeving* et du *Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut*. Ces données n'étant pas contestées par l'Etat néerlandais, le tribunal estime pouvoir pleinement se fonder sur celles-ci pour déterminer l'ampleur des conséquences du changement climatique et les différents scénarios envisageables de réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>6 7</sup>.

Le tribunal présente ensuite le cadre juridique qui s'est développé au niveau de l'ONU<sup>8</sup>, au niveau

<sup>1</sup> L'Etat néerlandais a fait appel de cette décision (voy. A. SOETE et H. SCHOUKENS, "Klimaatverandering in de rechtbank. De rechter als scherprechter bij een falend milieubeleid", *NjW*, 2016, p. 187).

<sup>2</sup> Rechtbank Den Haag, 24 juin 2015, C/09/456689 / HA ZA, point 5.1. Le texte du jugement a été publié dans la revue *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2015, pp. 512-533 et est également disponible à l'adresse suivante: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7145>.

<sup>3</sup> R. COX, "A climate change litigation precedent : *Urgenda Foundation v The State of the Netherlands*", *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2016, p. 143.

<sup>4</sup> Pour une analyse plus détaillée du jugement, voy. A. SOETE et H. SCHOUKENS, "Klimaatverandering in de rechtbank. De rechter als scherprechter bij een falend milieubeleid", *NjW*, 2016, pp. 186-203. Voy. aussi R. COX, "A climate change litigation precedent : *Urgenda Foundation v The State of the Netherlands*", *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2016, pp. 143-163; S. ROY et E. WOERDMAN, "Situating *Urgenda v the Netherlands* within comparative climate change litigation", *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2016, pp. 165-189; A. SOETE et H. SCHOUKENS, "Klimaatzaak : binnen of buiten het recht ?", *Juristenkrant*, 2015, p. 16; J. VANHOENACKER, "De valkuilen van het milieurecht", *Juristenkrant*, 2015, p. 13.

<sup>5</sup> Rechtbank Den Haag, 24 juin 2015, C/09/456689 / HA ZA, point 2.3 à 2.33.

<sup>6</sup> R. COX, "A climate change litigation precedent : *Urgenda Foundation v The State of the Netherlands*", *op. cit.*, p. 151.

<sup>7</sup> Ainsi, concernant les rapports du GIEC, "*de rechtbank beschouwt daarom – met partijen – deze bevindingen als een gegeven*" (point 4.12 du jugement).

<sup>8</sup> Le tribunal se réfère ainsi à la convention-cadre sur les changements climatiques de 1992, au Protocole de Kyoto de 1997, à l'Amendement de Doha de 2012 ainsi qu'aux différentes Conférences des Parties qui se sont tenues dans le cadre de la convention-cadre sur les changements climatiques (Bali en 2007, Cancun en 2010 et Durban en 2011) (points 2.34 à 2.52 du jugement).

européen<sup>9</sup> et au niveau national pour lutter contre le réchauffement climatique.

Avant d'aborder le fond du litige, le tribunal examine la recevabilité de l'action introduite par Urgenda. A cet égard, le tribunal juge l'action recevable en tant qu'Urgenda agit en son nom. En effet, l'art. 3:305a, al. 1<sup>er</sup> du Code civil néerlandais prévoit qu'*"une fondation ou association avec une capacité juridique complète peut introduire une action en justice qui vise la protection d'intérêts similaires d'autres personnes, pour autant qu'elle défende ces intérêts en vertu de ses statuts"*<sup>10</sup>. Par contre, le tribunal ne va pas se prononcer sur la recevabilité de l'action d'Urgenda en tant qu'elle agit au nom de 886 mandants, considérant notamment qu'à considérer que cette action soit recevable, cela ne pourrait aboutir à un autre dispositif<sup>11</sup>.

Concernant le fond du litige, le tribunal va en premier lieu considérer, en se basant largement sur les rapports du GIEC, qu' *"en cas d'une augmentation de la température de plus de 2 °C par rapport au niveau préindustriel naît une situation très dangereuse pour l'homme et l'environnement"*<sup>12</sup> et que, pour éviter une telle augmentation de plus de 2 °C, les données scientifiques démontrent que les pays repris à l'annexe 1 de la convention-cadre sur les changements climatiques devraient réduire leurs émissions annuelles de gaz à effet de serre de 25 à 40% en 2020 par rapport au niveau de 1990<sup>13</sup>.

Il est également important de relever que jusqu'en 2010, l'objectif affirmé par l'Etat néerlandais était d'atteindre en 2020 une réduction des émissions annuelles de 30% par rapport au niveau de 1990 avant que cet objectif ne soit ensuite revu à la baisse (14 à 17% au lieu de 30%)<sup>14</sup>.

Se pose ensuite la question de savoir si l'Etat néerlandais est juridiquement tenu à l'égard d'Urgenda d'appliquer une politique visant à atteindre une réduction de 25 à 40%.

Le tribunal va tout d'abord considérer qu'une telle obligation de l'Etat envers Urgenda ne peut pas être fondée sur la convention-cadre sur les changements climatiques de 1992 ou ses protocoles additionnels, le principe *no harm*<sup>15</sup>, l'art. 191 TFUE, la directive 2003/87/CE ou l'article 21 de la Constitution néerlandaise<sup>16</sup> vu l'absence d'effet direct de ces dispositions<sup>17</sup>. Le tribunal va néanmoins utiliser ces règles de droit international et de droit européen dans le cadre de son interprétation du droit national, et notamment de la norme de prudence et de diligence, considérant qu'une règle de droit interne doit, dans la mesure du possible, être interprétée conformément aux obligations internationales de cet Etat<sup>18</sup>.

Le tribunal juge également qu'Urgenda étant une personne morale, elle ne peut se prévaloir de la violation des articles 2 et 8 de la CEDH mais qu'à nouveau, il y a lieu de tenir compte de ces articles dans

<sup>9</sup> Le tribunal se réfère notamment aux articles 191 à 193 du TFUE, à la 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, ainsi qu'à différentes communications de la Commission européenne (points 2.53 à 2.68 du jugement).

<sup>10</sup> Traduction libre (*"een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid kan een rechtsvordering instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voorzover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt"*)

<sup>11</sup> Rechtbank Den Haag, 24 juin 2015, C/09/456689 / HA ZA, point 4.109.

<sup>12</sup> *Ibid.*, point 4.18. Traduction libre (*"bij een temperatuurstijging van meer dan 2 °C ten opzichte van het pre-industriële niveau ontstaat een zeer gevaarlijke situatie voor de mens en het milieu"*)

<sup>13</sup> *Ibid.*, point 4.31.

<sup>14</sup> *Ibid.*, point 4.26.

<sup>15</sup> Ce principe est notamment repris au principe 21 de la déclaration de Stockholm de 1972 selon lequel les Etats *"ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale"*.

<sup>16</sup> Cet article dispose que *"De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu"*.

<sup>17</sup> Rechtbank Den Haag, 24 juin 2015, C/09/456689 / HA ZA, point 4.52 et 4.63.

<sup>18</sup> *Ibid.*, point 4.43 et 4.44.

le cadre de l'interprétation du droit national<sup>19</sup>.

Le tribunal examine ensuite si l'Etat néerlandais a violé l'obligation générale de prudence et de diligence (*zorgvuldigheid*) au sens de l'article 6:162 du Code civil néerlandais<sup>20</sup>, particulièrement au regard de la théorie néerlandaise de la *gevaarzetting*<sup>21</sup> selon laquelle "il est contraire au devoir général de prudence applicable d'exposer quelqu'un à un risque plus grand à ce qui serait raisonnablement justifié au regard des circonstances"<sup>22</sup>. Le tribunal rappelle tout d'abord l'importance des dommages causés par le changement climatique et la nécessité de prendre des mesures préventives, la question centrale en l'espèce étant l'ampleur que doivent prendre de telles mesures<sup>23</sup>. Il rejette, en se fondant sur l'article 21 de la Constitution néerlandaise et les engagements internationaux de réduction d'émission de gaz à effet de serre pris par l'Etat néerlandais, l'argument de ce dernier selon lequel il ne peut être co-responsable du changement climatique car il n'émet pas lui-même de gaz à effet de serre. En effet, le tribunal reconnaît le rôle prépondérant que joue l'Etat dans le contrôle et la réglementation des émissions de gaz à effet de serre aux Pays-Bas<sup>24</sup>. Le tribunal examine ensuite le coût, en particulier le coût économique, que pourraient représenter les objectifs de réduction demandés par Urgenda et juge que le plus efficace dans la lutte contre le réchauffement climatique est de prendre des mesures préventives le plus tôt possible<sup>25</sup>. Vient dès lors la question de la marge d'appréciation de l'Etat dans sa politique de lutte contre le réchauffement climatique. Selon S. Roy et E. Woerdman<sup>26</sup>, le tribunal se fonde ici sur une approche procédurale du principe de précaution pour faire basculer vers l'Etat la charge de la preuve de l'efficacité des objectifs actuels, inférieurs à ceux réclamés par Urgenda, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, preuve qui n'est pas rapportée.

Quant au lien de causalité, l'Etat néerlandais avance que, quand bien même il poursuivrait l'objectif de réduction désiré, cela serait pratiquement sans effet sur le réchauffement climatique vu le faible poids des émissions néerlandaises de gaz à effet de serre au regard du niveau mondial. En quelque sorte, il s'agit de dire que, *rebus sic standibus*, même en l'absence de l'acte illicite de l'Etat néerlandais, le dommage se produirait tout de même de façon parfaitement identique. Cet argument est toutefois rejeté par le tribunal qui rappelle notamment que la proportion d'émissions de gaz à effet de serre par habitant aux Pays-Bas est une des plus élevées au monde<sup>27</sup>.

Le tribunal en conclut que le devoir de diligence impose à l'Etat néerlandais de prendre les mesures nécessaires pour que l'objectif d'une augmentation de la température moyenne de maximum 2 °C soit atteint ; afin de respecter la marge d'appréciation de l'Etat, le tribunal décide de ne lui imposer que le minimum (25%) de la fourchette de réduction des émissions de gaz à effet de serre à atteindre en 2020 par rapport à 1990 nécessaire pour atteindre cet objectif d'augmentation de la température de maximum 2 °C. Le tribunal juge ainsi que "l'Etat [...] a agi à l'égard d'Urgenda de façon imprudente et,

<sup>19</sup> *Ibid.*, point 4.44 et 4.46.

<sup>20</sup> Cet article dispose en son alinéa 1<sup>er</sup> que "Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander diensgevolge lijdt, te vergoeden".

<sup>21</sup> Rechtbank Den Haag, 24 juin 2015, C/09/456689 / HA ZA, point 4.53 et 4.54.

<sup>22</sup> A. SOETE et H. SCHOUKENS, "Klimaatverandering in de rechtbank...", *op. cit.*, p. 192. Traduction libre ("het in strijd is met de algemene toepasselijke geachte zorgvuldigheid om iemand bloot te stellen aan een groter risico dan onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs verantwoord zou zijn")

<sup>23</sup> Rechtbank Den Haag, 24 juin 2015, C/09/456689 / HA ZA, point 4.64.

<sup>24</sup> *Ibid.*, point 4.66.

<sup>25</sup> *Ibid.*, point 4.67 à 4.73.

<sup>26</sup> S. ROY et E. WOERDMAN, "Situating Urgenda v the Netherlands within comparative climate change litigation", *op. cit.*, pp. 181-183.

<sup>27</sup> Rechtbank Den Haag, 24 juin 2015, C/09/456689 / HA ZA, point 4.79 et 4.90.

*partant, illicite en suivant pour l'année 2020 un objectif de réduction de moins de 25% par rapport à l'année 1990*"<sup>28</sup>.

La dernière question abordée par le tribunal de la Haye est celle de la séparation des pouvoirs<sup>29</sup>. En ordonnant à l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction d'émission de gaz à effet de serre, le tribunal n'empiète-t-il pas sur les prérogatives du Pouvoir législatif et du Pouvoir exécutif ? Le tribunal y répond par la négative. Il rappelle tout d'abord que le principe de la séparation des pouvoirs doit se comprendre comme un principe d'équilibre entre les trois Pouvoirs et que, dans un Etat de droit, les Pouvoirs législatif et exécutif sont aussi soumis au respect du droit. De plus, il insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'imposer à l'Etat la prise de mesures déterminées, celui-ci restant libre de prendre celles qu'il estime les plus appropriées pour atteindre le pourcentage de réduction imposé par le tribunal.

### *Klimaatzaak en Belgique*

Par une citation du 27 avril 2015<sup>30</sup>, l'asbl Klimaatzaak a introduit une action contre l'Etat belge et les trois Régions afin d'obtenir notamment un ordre de réduction d'émission de gaz à effet de serre similaire à celui obtenu par Urgenda.

Le droit belge ne contenant pas de disposition analogue à l'art. 3:305a, al. 1<sup>er</sup> du Code civil néerlandais, le premier écueil que devra surmonter l'asbl Klimaatzaak sera la question de la recevabilité de son action. Dans ce cadre, le droit d'accès à la justice consacré par la convention d'Aarhus pourrait fournir un fondement approprié<sup>31</sup>. L'on sait en effet que la Cour de cassation s'est récemment montrée plus encline à admettre la recevabilité d'actions d'intérêt collectif introduites par des associations de protection de l'environnement<sup>32</sup>.

Quant au fond, l'action introduite par l'asbl Klimaatzaak se fonde sur les articles 2 et 8 de la CEDH, les articles 7bis, 22 et 23 de la Constitution, les principes de prévention et de précaution et les articles 714 et 1382 du Code civil<sup>33</sup>, lesquels constituent des fondements fort similaires à ceux qui ont été avancés par Urgenda. Il convient toutefois de noter que le droit belge ne connaît pas de théorie qui s'apparente à celle de la *gevaarzetting* du droit néerlandais. Constatant cette différence entre les droits belge et néerlandais, certains auteurs<sup>34</sup> considèrent néanmoins qu'il serait possible pour l'asbl Klimaatzaak de mobiliser la théorie de la perte d'une chance. Il s'agirait de soutenir que l'absence de mesures adéquates de réduction d'émission de gaz à effet de serre causerait la perte d'une chance d'atteindre l'objectif d'augmentation de la température de maximum 2 °C.

Enfin, reste la question de savoir comment la jurisprudence belge appliquera le principe de la séparation des pouvoirs. A cet égard, A. Soete et H. Schoukens attirent l'attention sur l'arrêt de la Cour de cassation du 3 janvier 2008 relatif aux routes aériennes où celle-ci avait rappelé que "*l'administration qui prend une décision en vertu de son pouvoir discrétionnaire bénéficie d'une liberté d'appréciation*

<sup>28</sup> *Ibid.*, point 4.93. Traduction libre ("*de Staat [...] tegenover Urgenda onzorgvuldig en daarmee onrechtmatig heeft gehandeld door voor het jaar 2020 uit te gaan van een reductiedoelstelling van minder dan 25% ten opzichte van het jaar 1990*"). Voy. aussi les points 4.83 à 4.86 du jugement.

<sup>29</sup> *Ibid.*, points 4.94 à 4.102.

<sup>30</sup> La citation du 27 avril 2015 peut être consultée à l'adresse suivante : <http://klimaatzaak.eu/fr/le-proces/>

<sup>31</sup> A. SOETE et H. SCHOUKENS, "Klimaatverandering in de rechtbank...", *NjW*, 2016, p. 200.

<sup>32</sup> Cass. (2<sup>e</sup> ch.), 11 juin 2013, *Amén.*, 2014, p. 94 ("*Si une telle action est introduite par une personne morale qui, en vertu de ses statuts, a pour objectif la protection de l'environnement et vise à contester les agissements et négligences de personnes privées et instances publiques jugés contraires aux dispositions du droit de l'environnement national, cette personne morale satisfait à cette condition de recevabilité relative à l'intérêt pour introduire une action en justice*").

<sup>33</sup> Citation du 27 avril 2015, p. 12 et s.

<sup>34</sup> A. SOETE et H. SCHOUKENS, "Klimaatverandering in de rechtbank...", *NjW*, 2016, p. 202.

*qui lui permet de déterminer elle-même dans les limites de la loi les modalités d'exercice de ses compétences et les options qui lui semblent les plus adéquates [... et que] s'il a le pouvoir tant de prévenir que de réparer toute atteinte illicitement portée à des droits subjectifs par des autorités dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, le pouvoir judiciaire ne peut, à cette occasion, priver ces autorités de leur liberté politique ni se substituer à celles-ci"*<sup>35</sup>. Les deux auteurs précisent néanmoins que la situation était différente des actions introduites par la fondation Urgenda ou par l'asbl Klimaatzaak où il ne s'agit pas d'ordonner à l'Etat les mesures précises à adopter pour atteindre l'objectif de réduction imposé<sup>36</sup>.

Romain Vanderbeck<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Cass. (1<sup>re</sup> ch.), 3 janvier 2008, *J.T.*, 2008, p. 106

<sup>36</sup> A. SOETE et H. SCHOUKENS, "Klimaatzaak : binnen of buiten het recht ?", *Juristenkrant*, 2015, p. 16.

<sup>37</sup> L'auteur est étudiant en Master en droit à l'UCL. L'auteur remercie grandement François Tulkens pour ses conseils avisés et sa relecture attentive.