

**Mise en cause de la politique climatique néerlandaise au regard du droit à la vie et du respect de la vie privée et familiale et du domicile, observations sous l'arrêt de la Cour d'appel de La Haye, 9 octobre 2018, Urgenda**

Convention européenne des droits de l'homme – Droit à la vie – Respect de la vie privée et familiale et du domicile – Politique climatique – Objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre – Intérêt à agir – Générations actuelles et futures – Principes du droit de l'environnement – Principe de prévention – Principe de précaution – Inaction de l'État – Lien causal – Atteinte aux droits découlant de la Convention – Séparation des pouvoirs

.....  
 Depuis une vingtaine d'années, les préoccupations environnementales se sont progressivement insinuées dans l'interprétation des droits de l'homme de première génération, notamment les droits à la vie (art. 2), et au respect de la vie privée et familiale et du domicile (art. 8) garantis par la CEDH. Grâce à une interprétation constructive et dynamique de la convention, la Cour eur. D.H. est parvenue à garantir, par ricochet, une protection minimale de l'environnement. En vertu des obligations positives qui pèsent sur l'État en vertu des articles 2 et 8, les victimes peuvent lui faire grief de ne pas avoir agi en vue de garantir leurs droits fondamentaux.

La condamnation de l'État néerlandais par la Cour d'appel de La Haye, le 9 octobre dernier, dans l'affaire *Urgenda*, retiendra l'attention non seulement des spécialistes du droit du changement climatique, mais également celle des juristes intéressés par les droits fondamentaux car l'arrêt dégage de nouvelles perspectives quant à la portée des articles 1<sup>er</sup> et 8 de la CEDH. Cet arrêt historique résulte d'une action d'intérêt collectif introduite au nom de 886 citoyens néerlandais qui contestaient l'insuffisance des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) aux Pays-Bas. La Cour d'appel confirme l'arrêt de condamnation en première instance du 23 septembre 2015, lequel avait fait couler beaucoup d'encre à l'époque.

Sur le plan de la recevabilité, la Cour d'appel a admis qu'une telle action d'intérêt collectif pouvait être fondée sur la violation des deux dispositions précitées, indépendamment du fait qu'elle serait irrecevable devant la Cour eur. D.H. (§§ 35 et 36). La Cour admet de la sorte un recours collectif en rapport avec les articles 2 et 8 de la CEDH. S'agissant de l'argument relatif à l'impossibilité d'agir pour les générations à venir avancé par le Gouvernement, la Cour d'appel note que « la génération actuelle de citoyens néerlandais en particulier, mais ne se limitant pas aux individus les plus jeunes appartenant à ce groupe, auront à subir au cours de leur vie des effets négatifs du changement climatique... » (§ 37).

Si l'objectif de réduire les émissions de GES à concurrence de 80-95 % à l'horizon de 2030 (par rapport aux émissions de l'année 1990) ne prêtait pas à controverse, les parties étaient en désaccord quant à l'effort à fournir pour atteindre

l'objectif intermédiaire pour la fin de l'année 2020. Urgenda exigeait une réduction de 25 % des émissions globales de GES alors que l'État néerlandais estimait qu'il pouvait s'en tenir à son objectif de - 20 %.

En s'appuyant sur les exigences découlant du droit international (accord de Paris notamment) et du droit de l'Union européenne, ainsi que sur l'état de la science (les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)), la Cour d'appel estime que l'objectif intermédiaire de 2020 proposé par le Gouvernement néerlandais est insuffisant pour atteindre l'objectif final de 2030 (§§ 47 et s.). De surcroît, un objectif intermédiaire de - 20 % au lieu des - 25 % avancé par les autorités étatiques semble, aux yeux de la Cour, davantage conforme à l'accord de Paris qui privilégie une augmentation globale des températures de 1,5 °C au lieu de 2 °C (voir à cet égard le rapport du GIEC du 6 octobre 2018 sur un réchauffement global de 1.5 °C).

La Cour mobilise deux principes fondateurs du droit de l'environnement. D'une part, en exigeant une protection effective en vue de prévenir le plus tôt possible l'infraction, elle consacre le principe de prévention (§ 42) ; d'autre part, en jugeant que l'incertitude qui entoure le phénomène du changement climatique n'a pas pour effet d'empêcher la mise en œuvre d'une politique ambitieuse, elle proclame le principe de précaution (§ 63).

Quant à la *nature des atteintes*, la Cour eur. D.H. admet, en raison du spectre particulièrement large des problèmes écologiques, que celles-ci ne sont pas seulement matérielles ou corporelles ; elles peuvent également être immatérielles ou incorporelles. Ici, c'est la violation future des intérêts protégés au titre des articles 2 et 8 qui est en cause.

La protection découlant de l'article 8 ne joue que dans l'hypothèse où l'atteinte au droit dépasse un certain niveau de gravité. Aux yeux de la Cour d'appel, en raison d'une « menace réelle et imminente », l'État néerlandais a une obligation positive de protéger les vies des citoyens relevant de sa juridiction (§ 49).

La Cour d'appel met l'accent sur le fait que les Pays-Bas ont mené jusqu'à présent une politique particulièrement laxiste par rapport aux autres états industrialisés et que les émissions de CO2 dans ce pays sont particulièrement élevées (25 et 56).

Un lien suffisamment direct doit en tout cas exister entre la victime et le dommage subi. Qu'elle prenne la forme d'une exposition à une substance polluante ou d'une nuisance sonore, l'ingérence doit affecter directement son domicile, ou sa vie privée ou familiale. À cet égard, l'arrêt de la Cour d'appel présente un intérêt certain car, dans la mesure où il s'agit d'une demande d'injonction et non pas d'une action en responsabilité, une approche plus souple prévaut quant à l'établissement du lien causal entre l'inaction de l'État et la violation des droits concernés (§ 65).

Le Gouvernement néerlandais avait invoqué la violation du principe de la séparation des pouvoirs (« *het stelsel van machtenscheiding* ») au motif qu'une telle injonction empiéterait sur les pouvoirs législatifs. La Cour rappelle que son arrêt ne détermine pas le contenu précis de mesures à prendre en vue d'atteindre l'objectif intermédiaire

de - 20 % (§ 68). En outre, un objectif intermédiaire plus ambitieux n'exige pas nécessairement l'adoption de nouvelles législations, dans la mesure où il peut être atteint par le pouvoir exécutif et les autorités locales.

Enfin, la nature planétaire du phénomène n'exonère pas les Pays-Bas de leurs responsabilités.

Aussi, dans la mesure où une politique laxiste (« *te weinig heeft gedaan om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen* ») viole l'obligation de prudence (« *zorgplicht* ») requise au titre des articles 2 et 8 de la CEDH, la Cour enjoint-elle à l'État néerlandais de réduire à l'horizon de 2021 les émissions d'au moins 25 % de GES (§ 74). Jusqu'à présent les arrêts rendus à propos de la violation des dispositions

précitées en raison d'atteintes environnementales avaient trait à des contentieux entre des individus ayant souffert d'un dommage (pollution, bruit, nuisances, etc.) et leurs autorités étatiques. Par ailleurs, la majorité des actions collectives intentées en vue d'enjoindre les autorités nationales à réduire davantage les émissions de GES ont échoué (*Greenpeace Nordic Ass'n and Nature and Youth v. Ministry of Petroleum and Energy* (2016) ; voir aussi *Friends of the Irish Environment CLG v. Fingal County Council* (2017)). Enfin, on notera qu'une action semblable intentée par une association belge (*Klimaatzaak*) doit encore être tranchée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

Nicolas DE SADELEER  
.....