

PLAN DE LA CONFERENCE

Aline VIGNON-BARRAULT

Professeur à l'Université d'Angers

I. LES ACTIONS EN JUSTICE PORTEES PAR LES CITOYENS

A. LES ACTIONS EN RESPONSABILITE DIRIGEE CONTRE LES POLLUEURS

- 1) L'indemnisation traditionnelle des préjudices écologiques subjectifs**
- 2) L'indemnisation nouvelle des préjudices écologiques objectifs**
- 3) La reconnaissance de l'action de groupe environnementale**

B. LES ACTIONS MENEES CONTRE L'ÉTAT

- 1) L'initiative des associations françaises de défense de l'environnement**
- 2) La généralisation du mouvement au niveau mondial**

II. LES ACTIONS CITOYENNES AU SERVICE DE L'ACTION POLITIQUE

A. LA PARTICIPATION DES CITOYENS PREVUE PAR LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT

B. LA CONVENTION CITOYENNE SUR LE CLIMAT

- 1) La volonté affichée d'associer les citoyens à la fabrique de la loi**
 - 2) Une occasion manquée à l'épreuve des faits**
- Et quelques textes de références**

Le code civil

Chapitre III : La réparation du préjudice écologique (Articles 1246 à 1252)

ARTICLE 1246

Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer.

ARTICLE 1247

Est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.

ARTICLE 1248

L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'Etat, l'Office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement.

ARTICLE DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Article L110-1 Version en vigueur depuis le 25 août 2021 Modifié par LOI n°2021-1104 du 22 août 2021 - art. 48

I. - Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage.

Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine.

On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants.

On entend par géodiversité la diversité géologique, géomorphologique, hydrologique et pédologique ainsi que l'ensemble des processus dynamiques qui les régissent, y compris dans leurs interactions avec la faune, la flore et le climat.

II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à **l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs**. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ;

Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité ;

3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;

5° Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ;

6° Le principe de solidarité écologique, qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés ;

7° Le principe de l'utilisation durable, selon lequel la pratique des usages peut être un instrument qui contribue à la biodiversité ;

8° Le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts, selon lequel les surfaces agricoles, aquacoles et forestières sont porteuses d'une biodiversité spécifique et variée et les activités agricoles, aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant, d'une part, la préservation des continuités écologiques et, d'autre part, des services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité ;

9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.

Le code de l'environnement et la participation des citoyens

Titre II : Information et participation des citoyens (Articles L120-1 à L127-10)

Chapitre préliminaire : Principes et dispositions générales (Article L120-1)

Chapitre Ier : Participation du public à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement (Articles L121-1-A à L121-24)

Chapitre II : Evaluation environnementale (Articles L122-1 à L122-15)

Chapitre III : Participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement (Articles L123-1-A à L123-19-11)

Chapitre III bis : Consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (Articles L123-20 à L123-33)

Chapitre IV : Droit d'accès à l'information relative à l'environnement (Articles L124-1 à L124-8)

Chapitre V : Autres modes d'information (Articles L125-1 à L125-40)

Chapitre VI : Déclaration de projet (Article L126-1)

Chapitre VII : De l'infrastructure d'information géographique (Articles L127-1 à L127-10)

L'engagement écologique citoyen, Les clefs du changement

Le regard du juriste

Les principes fondamentaux du droit de l'environnement énoncés par la loi dite « loi Barnier », complétés par l'article 2 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Il s'agit notamment des principes de prévention, de précaution puis de solidarité écologique et, surtout, de non-régression ou d'amélioration constante.

Parfois, des collectivités se joignent aux associations pour diriger les requêtes¹. Le Tribunal judiciaire de Nanterre a, par exemple, vérifié la conformité du plan de vigilance climatique de la société Total aux obligations environnementales.

La protection de l'environnement est devenue une préoccupation mondiale majeure qui a induit une véritable prise de conscience citoyenne des effets nocifs des activités humaines. Elle s'est concrétisée le 12 décembre 2015 par l'accord de Paris, premier accord universel et historique sur le climat. Les Etats se sont engagés, dans le cadre des accords de Paris, à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 (Europe et États-Unis) ou 2060 (Chine)². Selon les pays considérés, les objectifs de diminution des gaz à effet de serre vont de 40 à 55 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990. Les enjeux liés à l'écologie et à la santé sont aujourd'hui omniprésents dans la société française de sorte que les citoyens se mobilisent plus que jamais pour la préservation de la nature. Les pouvoirs publics exhortent à lutter plus fermement contre les atteintes à l'environnement et, pour répondre à cet objectif, de nombreux textes de valeur juridique inégale garantissent la préservation de l'environnement. Les textes érigent la nature au rang de bien commun de l'humanité et constituent des outils juridiques précieux à la disposition des citoyens qui peuvent les invoquer pour que soit respectés l'environnement lui-même et leur droit à un environnement sain.

Tout en haut de la hiérarchie des normes, la Charte de l'environnement de 2004 a introduit de nouveaux principes, droits et devoirs en lien avec le respect de l'environnement. Elle a valeur constitutionnelle car elle est adossée à la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005. Elle est placée aux côtés de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du préambule de la Constitution de 1946. Dans le prolongement de la Charte précitée, l'article L. 110-1 I et II, 5^o du Code de l'environnement énonce que l'environnement est la « chose » des citoyens.

Que dit cet article.

« I. - Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité font partie du **patrimoine commun de la nation** [...] ».

II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont **d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.**

4^o Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;

5^o Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui

¹ TJ Nanterre, ord. de mise en état, 11 févr. 2021, n° 20/00915, n° Portalis DB3R-W-B7E-VQFM, Assoc. Notre Affaire a? tous, Cne Correns, Cne Champneuville, Éts Public Territorial Est Ensemble, Cne Grenoble, Cne La Possession, Cne Mouans-Sartoux, Cne Nanterre, Cne Sevran, Cne Vitry-le-Franc?ois, Cne Re?gion Centre Val de Loire, Assoc. SHERPA, Assoc. ZEA, Assoc. Eco-Maires, Assoc. France Nature Environnement, Cne Arcueil, Cne Bayonne, Cne Be?gles, Cne Bize Minervois C/S.A. TOTAL.

² Le premier accord universel pour le climat a été approuvé à l'unanimité par les 196 délégations (195 États + l'Union européenne), le 12 décembre 2015. Moins d'un an après, le 4 novembre 2016, l'Accord de Paris entre officiellement en vigueur. Le seuil des ratifications - 55 États représentant 55 % des émissions de gaz à effet de serre - a été atteint en moins d'un an. À quelques jours du passage du relais à la présidence marocaine pour la prochaine conférence sur le climat, la France affirme que la mobilisation de la France restera entière pour que la justice climatique soit respectée et pour que l'esprit de Paris se prolonge et s'amplifie. Marrakech accueillera du 7 au 18 novembre la 22^e conférence, qui sera centrée sur la mise en œuvre de l'accord de Paris.

permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente [...].

Au titre des objectifs poursuivis et affichés on peut citer **la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, des milieux, des ressources ainsi que la sauvegarde des services qu'ils fournissent et des usages qui s'y rattachent, la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations, l'épanouissement de tous les êtres humains et la transition vers une économie circulaire.**

Une évolution historique est intervenue avec la loi du 8 août 2016 qui a fait entrer dans le Code civil le dommage écologique pur c'est-à-dire le dommage causé à la nature qui peut faire l'objet d'une réparation, même s'il n'a pas donné lieu à un préjudice subjectivement ressenti par une personne physique ou morale. Désormais, il est possible de demander en justice la réparation des dommages causés à l'environnement. Là encore, le rôle des associations est central. Concrètement, c'est la multiplication des affaires, comme le « scandale du glyphosate », les « pollutions Lactalis » ou « les affaires Total » qui ont donné l'occasion aux associations et aux citoyens de se mobiliser encouragés par les essais, les films ou les documentaires qui se multiplient pour sensibiliser l'opinion publique et faire réagir les pouvoirs publics.

On peut identifier **deux leviers à la disposition des citoyens.**

Premier levier : Agir en justice. De manière classique, les citoyens peuvent mener des actions judiciaires pour sanctionner les atteintes portées à l'environnement. Si les particuliers peuvent agir seuls pour faire reconnaître leurs préjudices, ce sont le plus souvent des associations de défense de l'environnement, organisations non-gouvernementales, qui sont à la manœuvre pour engager la responsabilité des pollueurs, notamment sur le fondement des articles 1246 et suivants du Code civil consacrés au dommage écologique. De manière plus récente, les citoyens se sont tournés directement contre l'Etat et ont engagé sa responsabilité au titre de son inaction climatique. Signe du rôle crucial des citoyens, ils sont à l'origine d'un contentieux d'un genre nouveau a récemment vu le jour : le contentieux climatique dans lequel les associations jouent un rôle de premier ordre. C'est particulièrement le cas dans le cadre de la fameuse Affaire du siècle, Affaire très médiatisée, qui a conduit à mettre en œuvre la responsabilité de l'Etat au titre de son inaction climatique.

Qu'est-ce que l'affaire du siècle ? Il s'agit d'une campagne de justice climatique initiée en France par quatre associations (Fondation pour la nature et l'homme, Greenpeace France, Notre affaire à tous et Oxfam France) le 17 décembre 2018 visant à poursuivre en justice l'État pour inaction en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Cette action est partie d'une pétition qui, rapidement, est devenue virale en moins d'une semaine, collectant 2,3 millions de signatures en un mois. Les réponses du gouvernement ayant été jugées insuffisantes, un recours contre l'État a été déposé auprès du tribunal administratif de Paris le 14 mars 2019. Par une décision du 3 février 2021³, le tribunal administratif a reconnu la faute de l'État et ordonné un complément d'information avant de se prononcer sur l'injonction à agir. Le tribunal a ordonné au Premier ministre de prendre d'ici le 31 décembre 2022 « toutes les mesures utiles » pour réparer le préjudice ». Le 14 octobre 2021, le tribunal administratif a rendu une deuxième décision dans laquelle il a ordonné au gouvernement de prendre « toutes les mesures utiles » pour « réparer le préjudice écologique » au plus tard le 31 décembre 2022. La juridiction a considéré que la diminution d'émissions de gaz à effet de serre observée en 2020, bien que due principalement à la pandémie de Covid-19 et non à une action de l'État, doit être prise en compte pour l'évaluation du préjudice, qui se fait à la date de la décision. Le tribunal a ainsi chiffré le préjudice restant à réparer à **quinze millions de tonnes équivalent CO2, sur les soixante-deux**

³ TA Paris, 4e sect., ch. 1, 3 févr. 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976, Notre affaire à tous et a. : JurisData n° 2021-000979 ; JCP G 2021, act. 247, Aperçu rapide M. Torre-Schaub ; Énergie - Env. - Infrastr. 2021, étude 3, obs. M. Torre-Schaub. – C. Cournil et M. Fleury, La revue des droits de l'homme (online) : Actualités Droits-libertés, 7 févr. 2021 ; D. 2021, p. 240, obs. J.-M. Pastor ; D. 2021, p. 281, comm. M. Hautereau-Boutonnet ; D. 2021, p. 709, chron. H. Gali ; AJDA 2021, p. 239.

demandées par les associations. Dans un temps très proche, le Conseil d'État a récemment pris des décisions historiques notamment dans l'affaire de la Grande Synthe le 19 novembre 2020⁴ qui concernait une commune du Pas de Calais menacée de submersion. Le même mouvement s'est amorcé hors de nos frontières, notamment avec la fameuse affaire Urgenda aux Pays-Bas⁵ ou avec le récent arrêt rendu par la cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe le 29 avril 2021 au sujet de la loi fédérale allemande relative à la protection du climat du 12 décembre 2019.

Cette évolution montre qu'en France comme à l'étranger, les juges accueillent les demandes citoyennes en faisant peser une pression de plus en plus forte sur les gouvernements.

Deuxième levier : soutenir et promouvoir l'élan réformateur que suscite le droit de l'environnement. A côté de la voie judiciaire, les citoyens peuvent tenter de peser sur le législateur, soit par des actions « coup de poing » (pétitions, manifestations, occupation de lieux...).

A partir de là, deux niveaux d'action coexistent.

Premier niveau d'action, les échanges avec les députés ou sénateurs au plan local, auditions devant le parlement ou le sénat. **Second niveau d'action**, plus récent et très novateur, la convention citoyenne pour le climat qui de manière inédite, a conduit le président de la république à désigner un panel de représentant des citoyens pour préparer le texte de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets sur le climat. Dans le cadre de cet exercice de démocratie participative, les citoyens contribuent de manière directe au travail législatif.

Ces différents leviers seront envisagés successivement

- I. Les actions en justice portées par les citoyens
- II. Les actions citoyennes au service de l'action politique

I. Les actions en justice portées par les citoyens

Il existe deux manières pour les citoyens d'agir en justice.

La première, la plus classique, consiste à **agir en responsabilité directement contre les pollueurs** pour les contraindre à réparer les conséquences dommageables de leurs activités (A). La seconde, plus novatrice, consiste à **agir en responsabilité contre l'Etat pour inaction climatique** afin de le contraindre à respecter les engagements pris, voire à réparer les préjudices résultant de cette inaction (B).

A. Les actions en responsabilité dirigée contre les pollueurs

L'article 1246 du Code civil, a consacré, depuis la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le principe selon lequel « Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer ». L'inscription d'une obligation de réparer les préjudices écologiques dans le Code civil est une petite révolution. Pendant longtemps en effet, les atteintes à l'environnement ont été appréhendées comme des « conséquence(s) normale(s) de la vie en société, une sorte de rançon à payer au progrès technique et économique ». Ainsi, pendant longtemps, la réparation des conséquences dommageables de l'innovation était exclue, dès lors, du moins, qu'elles ne lésaient personne en particulier⁶. L'intégration en 2005 d'un droit « de vivre dans un environnement équilibré et

⁴ CE, 19 nov. 2020, n° 427301, Grande-Synthe : JurisData n° 2020-018732 ; JCP G 2020, act. 1334, notre Libres propos avec J. Rochfeld ; JCP A 2020, 2337, note R. Radiguet ; Énergie - Env. - Infrastr. 2021, repère 4, C. Huglo. – CE, 1er juill. 2021, n° 427301, Grande Synthe 2 : JCP G 2021, act. 795, note Aperçu rapide avec J. Rochfeld.

⁵ Cour suprême des Pays-Bas, 20 déc. 2019, n° 19/00135 : D. 2020, p. 1012, obs. V. Monteillet et G. Leray.

⁶ G. Viney, « Le préjudice écologique », RCA mai 1998, hors série « Le préjudice, questions choisies », p. 6.

respectueux de la santé » au bloc de constitutionnalité⁷, suivi de la consécration par le Conseil constitutionnel d'une « obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement »⁸ ouvrait la voie à un traitement plus spécifique des préjudices écologiques⁹.

Le droit français a continuellement évolué jusqu'à autoriser aujourd'hui la réparation de toutes sortes de préjudices écologiques, qu'ils soient subjectifs (1) ou objectifs (2).

1) L'indemnisation traditionnelle des préjudices écologiques subjectifs

La réparation des préjudices « subjectifs » ou « dérivés » découlant du dommage environnemental n'a pas posé de difficulté majeure en jurisprudence. Sous cette dénomination, on regroupe les conséquences de l'atteinte portée à la nature qui lèsent des personnes. Dans cette configuration, le dommage environnemental n'est que le vecteur de préjudices classiques, aux contours déjà bien fixés¹⁰. Les personnes physiques, le citoyen lambda, ou les associations peuvent demander depuis longtemps la réparation de leurs préjudices patrimoniaux (détérioration, perte de valeur d'un bien, perte de revenus...) et extrapatrimoniaux (souffrances résultant d'une pathologie causée par une pollution, notamment) consécutifs au dommage environnemental. Les associations, de la même façon, peuvent voir indemnisés leurs préjudices matériels (les dépenses engagées pour la restauration ou le nettoyage d'un site pollué par exemple), mais aussi moraux. Il peut alors s'agir de préjudices de jouissance ou d'usage (« ne plus pouvoir profiter des fruits de la nature »), de préjudices d'atteinte à la réputation et à l'image, ou encore de préjudices tenant à l'anéantissement des efforts déployés¹¹.

La catégorie des préjudices moraux subis par les associations a toutefois eu tendance à s'élargir jusqu'à englober des préjudices purement écologiques, c'est-à-dire qui ne touche que l'environnement. C'est par ce canal que les juridictions ont commencé, dans les années 1970-1980, à réparer des atteintes qui ne lésaient aucune personne identifiée, et n'affectaient que l'environnement lui-même. A titre d'exemple, on peut citer un arrêt du 16 novembre 1982, dans lequel la Cour de cassation avait condamné une association communale de chasse à réparer le préjudice moral d'une association ornithologique résultant de l'abattage d'un balbuzard pêcheur, espèce protégée, par des chasseurs non identifiés¹².

Les juges, puis le législateur franchi un cap en admettant ouvertement la réparation du préjudice purement écologique.

2) L'indemnisation nouvelle des préjudices écologiques objectifs

La reconnaissance du préjudice écologique pur, envisagé comme celui qui n'entraîne pas nécessairement de répercussions sur les personnes, a pris du temps car il revient à admettre que l'atteinte portée à la nature est un préjudice réparable. C'est à l'occasion de l'affaire du naufrage

⁷ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

⁸ Cons. const., 8 avril 2011, n° 2011-116, D. 2011, 1258 note V. Rebeyrol.

⁹ En ce sens, M. Bacache-Gibeili, *Les obligations, La responsabilité civile extracontractuelle*, 3^e éd., Economica, 2016, n° 460 : « La reconnaissance de la faute de vigilance en cas d'atteinte à l'environnement présageait la reconnaissance du préjudice écologique pur : la consécration d'une faute dont la violation serait dépourvue de sanction n'aurait pas une grande utilité ».

¹⁰ G. Viney, « Le préjudice écologique », *RCA* mai 1998, hors-série « Le préjudice, questions choisies », pp. 6-7, soulignant le « grand libéralisme » de la jurisprudence française « à l'égard des demandes émanant des victimes d'une atteinte au milieu naturel qui invoquent, à l'appui d'une action en responsabilité, les répercussions de cette atteinte sur leur personne ou sur leurs biens », et relevant que « dans la mesure où les effets de la pollution atteignaient des personnes ou des biens appropriés, les dommages causés [...] paraissaient assimilables aux préjudices de même nature provenant d'autres causes ».

¹¹ Sur ces points, M. Bacache, *Les obligations, La responsabilité civile extracontractuelle*, 3^e éd., Economica, 2016, n° 456.

¹² Civ. 1^{re}, 16 novembre 1982, n° 81-15.550.

de l'Erika que la Cour de cassation¹³, emboitant le pas à la Cour d'appel¹⁴ a consacré l'existence d'un préjudice écologique « consistant en l'atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement ». Cette position a par la suite été réitérée par la Haute juridiction¹⁵, et le législateur est l'entériner. La loi du 8 août 2016 n° 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a inséré dans le Code civil les actuels articles 1246 et suivants lesquels envisagent les modalités de la réparation du préjudice écologique pur.

Mieux, le préjudice purement écologique trouve désormais une définition légale à l'article 1247 du Code civil : il est celui qui consiste « en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ».

Symboliquement, l'importance de l'environnement s'en trouve renforcée.

Cette évolution est confortée par la reconnaissance d'une action de groupe environnementale par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice.

3) La reconnaissance de l'action de groupe environnementale

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle et son décret d'application n° 2017-888 du 6 mai 2017 ont créé l'action de groupe environnementale. La loi prévoit notamment que des actions de groupes pourront être formées à l'encontre des auteurs d'un dommage environnemental, sur le fondement d'un nouvel article L. 142-3-1 du code de l'environnement.

Désormais, lorsque plusieurs personnes physiques, placées dans une situation similaire « subissent des préjudices individuels résultant d'un dommage causé à l'environnement par une même personne, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles », une action de groupe peut être exercée devant une juridiction civile ou administrative. Cette action peut tendre à la cessation du manquement, à la réparation des préjudices corporels et matériels résultant du dommage causé à l'environnement ou à ces deux fins. Cette action de groupe est une invitation faite aux citoyens de se regrouper pour agir en faveur de la protection de l'environnement. Ils peuvent ainsi solliciter la condamnation des pollueurs à réparer les préjudices causés à la nature ou à cesser toute pratique de nature à menacer les équilibres naturels.

Peuvent seules exercer cette action :

- les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins, dont l'objet statutaire comporte la défense des victimes de dommages corporels ;
- les associations agréées de protection de l'environnement.

L'article L. 141-1 du code de l'environnement prévoit ainsi que lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément de la part de l'autorité administrative.

¹³ Crim. 25 septembre 2012, n° 10-82.938, *D.* 2012. 2711, note Ph. Delebecque ; 2557, obs. F.-G. Trébulle ; 2673, point de vue L. Neyret.

¹⁴ CA Paris, 30 mars 2010, n° 08/02278, *D.* 2010, 967, obs. S. Lavric ; 1804, chron. V. Rebeyrol ; 2238, chron. L. Neyret ; 2468, obs. F. G. Trébulle ; *JCP G* 2010, n° 432, note K. Le Couviour.

¹⁵ Crim. 22 mars 2016, n° 13-87.650, *RTD civ.* 2016, 634, obs. P. Jourdain ; *JCP* 2016, n° 647, note M. Bacache et n° 648, note B. Parance

Aucune action de groupe n'a été exercée à ce jour en matière environnemental mais il existe un levier puissant au service d'une action citoyenne.

A côté des actions classiques, un nouveau moyen d'action a vu le jour qui consiste dans des actions tendant à engager la responsabilité de l'Etat au titre de son inaction climatique.

B. Les actions menées contre l'Etat

Une nouvelle forme d'action a vu le jour depuis quelques années, il s'agit pour les associations de défense de l'environnement de faire peser sur les Etats une contrainte d'agir en invoquant le non-respect des engagements pris dans le cadre de textes nationaux ou internationaux. L'initiative de ces actions revient aux associations de défense de l'environnement (1) et le mouvement prend de l'ampleur au niveau mondial (2), ce qui atteste du rôle crucial des citoyens dans la défense de l'environnement.

1) L'initiative des associations françaises de défense de l'environnement

Les citoyens ont compris qu'il était désormais possible d'engager la responsabilité d'un État pour inaction climatique. Le droit est une planche de salut et les États pourraient se trouver contraints d'adopter des politiques plus engagées dans la lutte contre le réchauffement climatique. Les associations Oxfam France, Notre affaire à tous, Greenpeace France et la Fondation pour la nature et l'homme de Nicolas Hulot ont saisi le Tribunal Administratif de Paris en mars 2019. Cette action en justice très médiatique s'inscrit dans l'Affaire du siècle et tend à faire constater sanctionner la carence fautive de la République Française en matière environnementale.

Ce recours poursuit une double finalité : faire engager la responsabilité de l'État en raison de sa carence ou de son action insuffisante dans la lutte pour la réduction des émissions de Gaz à effet de serre et faire adopter des injonctions visant à prendre dans le délai le plus court les mesures nécessaires aux fins de réduire les émissions de GES à un niveau compatible avec l'objectif défini par les conventions internationales.

Le premier acte de ce recours a été introduit le 18 décembre 2018 dans l'Affaire du Siècle afin de faire reconnaître, par le juge, l'obligation générale d'agir de l'Etat français dans la lutte contre le changement climatique. Les citoyens prennent la main pour se protéger face à l'impact du changement climatique sur leur vie. Dans cette affaire, les citoyens se sont arrogés le pouvoir d'enjoindre l'Etat à respecter ses propres engagements en maintenant la pression sur les autorités publiques. Aux termes d'une décision historique en date du 3 février 2021, l'Etat français a été condamné par le tribunal administratif de Paris au titre de sa carence fautive à verser un euro symbolique aux associations requérante. Il a été jugé que l'Etat ne s'est pas donné les moyens de respecter l'accord de Paris. La lutte contre les Gaz à effet de serre et contre le réchauffement climatique est jugée insuffisante.

Que dit le juge : l'Etat est responsable de manquements dans la lutte contre le réchauffement climatique. A hauteur des engagements pris par l'Etat français et qu'il n'a pas respectés, il doit être considéré comme responsable d'une partie du préjudice écologique constaté. Cette décision s'inscrit dans la position défendue par le conseil d'Etat qui avait dénoncé l'incapacité de la France à respecter ses engagements. Le juge a laissé deux mois à l'Etat pour agir et prendre des mesures pour respecter ses engagements. La voie judiciaire et la possibilité de faire peser une contrainte sur l'Etat paraît devenir l'arme la plus efficace dans l'arsenal des moyens offerts aux citoyens pour faire reconnaître les engagements de l'Etat pour lutter contre le réchauffement climatique. La jurisprudence est ainsi le moyen, pour les citoyens, de faire valoir leurs droits et d'acter les préjudices subis du fait du dérèglement climatique. Le tribunal administratif de Paris reconnaît que les gouvernements successifs ne se sont pas donné les moyens suffisants pour respecter leurs engagements les objectifs prévus par les accords de Paris tant en ce qui concerne les moyens de transport que la politique de logement.

Au titre des manquements, la place des énergies renouvelables est jugée insuffisante dans le mix énergétique (16 % au lieu des 23 % attendus), le budget carbone est régulièrement dépassé. Si ce jugement est une victoire pour les citoyens, la faiblesse de la décision est qu'il n'a été prononcé d'obligation à agir et qu'une simple condamnation à 1 euro symbolique a été prononcée. Si l'Etat doit prouver ses bonnes intentions et modifier sa politique, les juges n'ont pas relevé de préjudice écologique qui impliquerait une réparation. Il reste que les ministres sont, de fait, placés sous surveillance de sorte que les promesses ne suffiront plus. L'Etat n'est pas forcé juridiquement, ce que l'on peut regretter mais forcé politiquement.

Par la suite, aux termes d'un jugement du 14 octobre 2021, le tribunal administratif de Paris est allé plus loin et, pour la première fois, a enjoint à l'Etat de réparer les conséquences de sa carence en matière de lutte contre le changement climatique. La juridiction a prononcé des mesures concrètes en ordonnant que le dépassement du plafond des émissions de gaz à effet de serre fixé par premier budget carbone (2015-2018) soit compensé au 31 décembre 2022, au plus tard.

Ce recours tend vers la réparation de deux préjudices : le préjudice moral supporté par les associations dont l'objet est lié à la protection de l'environnement en général et le préjudice écologique sur lequel le Tribunal administratif a été pressé de se prononcer. Cette décision est intéressante à plus d'un titre et notamment parce qu'elle reconnaît l'existence d'un préjudice écologique lié à une baisse insuffisante des émissions de gaz à effet de serre. Le recours à la notion de préjudice écologique consacrée par le Code civil dans le cadre de la responsabilité climatique dépasse la logique traditionnelle de la responsabilité de la puissance publique¹⁶. Par ailleurs, la contrainte est patente dans cette décision puisque le tribunal administratif formule des injonctions « d'exécution » à l'État afin qu'il prenne toutes mesures utiles à la fois pour réparer le préjudice écologique et pour prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de GES. Le Tribunal a fondé son injonction sur les dispositions du Code civil. L'article 1252 du Code civil permet l'exercice de pouvoirs d'injonction en vue de la seule réparation du préjudice écologique. Si le législateur a souhaité distinguer dans cette disposition la réparation et l'injonction, la mise en œuvre de cette dichotomie ne semble pas d'un maniement facile en l'espèce : la « réparation en nature » et la notion de « mesures propres à faire cesser le dommage » peuvent aisément revêtir les mêmes modalités.

Signe de la contrainte qui est appliquée à l'Etat, un délai est prévu pour la réparation du préjudice qui devra intervenir au plus tard le 31 décembre 2022.

Ces initiatives ne sont pas propres à la France mais se généralisent au niveau mondial.

2) La généralisation du mouvement au niveau mondial

Le mouvement associatif et citoyen ne touche pas que la France. En 2013, aux Pays-Bas, la Fondation Urgenda a intenté au nom de 886 citoyens un procès contre le gouvernement des Pays-Bas « pour ne pas avoir pris des mesures suffisantes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre qui sont à l'origine de changements climatiques dangereux ». En 2015, le tribunal de district de La Haye a statué que le gouvernement des Pays-Bas devait faire davantage pour réduire les émissions de gaz à effet de serre afin de protéger ses citoyens des changements climatiques. Cette décision a été décrite comme un « jugement établissant un précédent » et comme « le premier procès en responsabilité climatique » au monde. Le 9 octobre 2018, la cour d'appel de La Haye confirme le jugement de 2015 en conséquence de quoi, en septembre 2020, la Chambre des représentants néerlandaise adopte une motion de la CDA, du VVD, du PVV et du SGP, demandant au gouvernement d'étudier comment les Pays-Bas peuvent encourager les entreprises à investir à nouveau dans l'énergie nucléaire^{1,2}. Au Pakistan, en 2015, un conseil climatique est mis en place, pour contraindre le gouvernement à agir. En 2015, une plainte de 21 enfants a donné lieu à une affaire surnommée « la jeunesse contre les États-Unis » visant le gouvernement américain pour inaction face au réchauffement climatique. Le procès devait

¹⁶ A. Van Lang, L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État : RFDA 2019, p. 652.

débuter le 29 octobre 2018, mais le 19 octobre, la Cour suprême américaine a gelé la procédure. Le 5 avril 2018, la Cour suprême de Colombie a ordonné au gouvernement de mettre fin à la déforestation de la forêt amazonienne. En mai 2017, un rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement recensait neuf cents procès climatiques. Aux Pays-Bas, au Pakistan ou en Colombie, les actions citoyennes ont triomphé, les juridictions nationales relaient les actions citoyennes pour les protéger et inventer un nouveau modèle climatique, social et démocratique. C'est une véritable révolution mondiale qui est en marche, elle renouvelle la place des citoyens en matière de climat et environnementale !

Il existe une dynamique mondiale des recours climatiques portés par les associations et les citoyens, en raison de la passivité des pouvoirs publics face au changement climatique. Ils saisissent les juridictions et voient leurs actions facilitées par le fait que les États se sont engagés, par des conventions internationales, à respecter des règles régionales ou par leur législation ou réglementation interne, ont défini des normes afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES) afin de contenir le réchauffement climatique à 1,5°C par rapport au niveau de l'ère pré-industrielle.

Le rôle des associations et des citoyens est majeur dans la mesure où ils jouent le rôle de « gardien des promesses des États »¹⁷.

En dehors des actions en justice visant à souligner et à sanctionner les manquements de l'Etat, en dehors de tout contentieux, l'action citoyenne peut se joindre à celle des pouvoirs publics pour élaborer des règles plus respectueuses de l'environnement.

II. Les actions citoyennes au service de l'action politique

Le Code de l'environnement prévoit expressément une participation des citoyens aux décisions prises par les pouvoirs publics en matière environnementale (A). Une étape a été franchie avec une nouvelle institution citoyenne pour le climat qui conduit à associer directement les citoyens à la fabrication de la loi (B).

A. La participation des citoyens prévue par le Code de l'environnement

Le Code de l'environnement prévoit que les citoyens doivent être associés aux décisions publiques en matière d'environnement.

Le Code de l'environnement, dans son Titre II est du reste dédié à l'information et participation des citoyens (Articles L120-1 à L127-10).

Titre II : Information et participation des citoyens (Articles L120-1 à L127-10)

Chapitre préliminaire : Principes et dispositions générales (Article L120-1)

Chapitre Ier : Participation du public à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement (Articles L121-1-A à L121-24)

Chapitre II : Evaluation environnementale (Articles L122-1 à L122-15)

Chapitre III : Participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement (Articles L123-1-A à L123-19-11)

Chapitre III bis : Consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (Articles L123-20 à L123-33)

Chapitre IV : Droit d'accès à l'information relative à l'environnement (Articles L124-1 à L124-8)

Chapitre V : Autres modes d'information (Articles L125-1 à L125-40)

¹⁷ Y. Aguila, Petite typologie des actions climatiques contre l'État : AJDA 2019, p. 1853.

Chapitre VI : Déclaration de projet (Article L126-1)

Chapitre VII : De l'infrastructure d'information géographique (Articles L127-1 à L127-10)

On le constate, l'article précité II, 5e, consacre le principe de la participation des citoyens en matière d'environnement au titre des principes généraux du droit de l'environnement depuis la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement et a été promu au rang constitutionnel, sous la forme d'un « droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement », par l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

B. La convention citoyenne sur le climat

La convention citoyenne sur le climat affichait une volonté d'associer mes citoyens à la fabrique de la loi (1) mais à l'épreuve des faits, l'occasion paraît être manquée car le texte final a été amputé d'une grande partie de l'apport citoyen (2).

1) La volonté affichée d'associer les citoyens à la fabrique de la loi

A la suite de la crise des Gilets jaunes et dans le prolongement des lois Grenelle 1 et 2, le Gouvernement a mis en place une Convention citoyenne pour le climat afin de faire rimer les impératifs de la transition écologique avec la démocratie participative. La Convention Citoyenne pour le Climat se présente comme une institution tout à fait novatrice. De manière inédite, le Président de la République a réuni un panel cent cinquante personnes, toutes tirées au sort et illustrant la diversité de la société française afin de les impliquer directement dans la préparation de la loi. La parole est ainsi donnée aux citoyens et citoyennes pour accélérer la lutte contre le changement climatique. Dans ce cadre, la convention a reçu mandat de définir une série de mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990) dans un esprit de justice sociale. Les citoyens ainsi désignés débattent et préparent les projets de loi sur l'ensemble des questions relatives aux moyens de lutter contre le changement climatique. Les séances plénières sont retransmises sur un site spécialement dédié à l'adresse suivante :

<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>

Le Président de la République s'est engagé à ce que ces propositions législatives et réglementaires soient soumises "sans filtre" soit à référendum, soit au vote du parlement, soit à application réglementaire directe. Le projet de loi déposé en février 2021 soulignait dans son exposé des motifs que « la France vit un moment charnière de son histoire [...] la volonté politique et l'**engagement collectif** peuvent dans ce contexte bousculer les dogmes afin de faire émerger un futur plus désirable ». Au terme d'une procédure parlementaire accélérée en raison de l'urgence liée au texte, c'est un texte très allongé qui sera définitivement adopté, puisque le projet initial déposé à l'Assemblée nationale le 10 février 2021 comportait seulement 69 articles alors que la loi en contient 305. La loi a vu le jour le 22 août 2021 dite La loi Climat et Résilience, L. n° 2021-1104, 22 août 2021 : JO 24 août 2021, texte n° 1 reprenant les propositions de la convention citoyenne pour le climat.

« Nous y sommes ! Après deux ans de travail intense, la transformation écologique de notre société va s'accélérer grâce à la loi Climat et Résilience. Riche de près de 300 articles, c'est un texte complet et ambitieux qui ancre durablement l'écologie dans notre modèle de développement ». C'est en ces termes que la ministre de l'Écologie, Barbara Pompili, a accueilli la publication de la loi le 22 août 2021.

Symboliquement, la participation des citoyens à l'élaboration de la loi reste un signal fort. Le texte s'articule autour de pôles très concrets : consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger, se nourrir et renforcer la protection judiciaire de l'environnement. Il est notable que ces pôles reprennent les thématiques structurantes de la Convention citoyenne pour le climat qui avait formulé en juin 2020, au terme de 9 mois de travail, 150 propositions, dont deux devaient prendre la forme d'un référendum. A l'épreuve des faits toutefois, de nombreuses critiques ont été adressées au président de la République sur son choix de soumettre au Parlement un projet de loi sensiblement modifié et réduit, ce qui interroge sur le poids du travail citoyen. Les médias ont en effet relayé le sentiment d'amertume des membres de la Convention citoyenne en raison de la place résiduelle laissée à leur travail. C'est un sentiment de déception qui s'impose du fait que la loi, avant même d'entrer en application, apparaît insuffisante au

regard des ambitions affichées, ce qui a pu conduire certains à s'interroger si elle était une « grande loi écologique » ou une « loi blabla »¹⁸

2) Une occasion manquée à l'épreuve des faits

Outre qu'une grande partie des propositions citoyennes n'a pas été reprise, la loi Climat et Résilience a d'ores et déjà essuyé de nombreuses critiques de la part de hautes instances qui jugent le texte insuffisant.

De manière générale, le texte ambitionne de modifier les modes de vie et de consommation des français afin d'aboutir à une réduction des émissions de GES conforme aux Accords de Paris. Il propose aussi de renforcer le volet pénal en renforçant certaines incriminations environnementales. De nombreux domaines sont visés : l'information relative à la qualité environnementale des produits, la lutte contre la consommation énergétique des bâtiments, l'interdiction des véhicules les plus polluants qui n'interviendra qu'à partir du 1er janvier 2030, le renforcement de l'artificialisation des sols ou encore l'instauration d'un délit général d'atteintes aux milieux physiques.

A peine l'encre sèche, on reproche à cette loi de ne pouvoir respecter les objectifs de réduction des GES de 40 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990. Notamment, le Conseil économique, social et environnemental a rendu un avis du 27 janvier 2021 qui a porté un jugement très critique sur le projet de loi¹⁹, en soulignant que les nombreuses mesures du projet de loi, « considérées une par une, sont en général pertinentes mais souvent limitées, souvent différées, souvent soumises à des conditions telles qu'on doute de les voir mises en œuvre à terme rapproché », ajoutant que dire que ce projet s'inscrit dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC) est « un abus de langage » dans la mesure où certaines mesures « resteront lettre morte » faute de moyens dans les services chargés de leur application et de leur contrôle. Même son de cloche du côté du Haut Conseil pour le climat (HCC) qui, dans son avis du 23 février 2021²⁰ qui souligne que de nombreuses mesures quantifiées par l'étude d'impact ont un effet potentiel limité sur le niveau des émissions à cause de leur périmètre d'application restreint ou des délais allongés de mise en œuvre. Par ailleurs, le HCC regrette le manque de transparence méthodologique et de synthèse permettant de s'exprimer sur l'impact global attendu sur la trajectoire de réduction des émissions de GES. Ces trois hautes instances étaient particulièrement critiques sur l'aptitude du projet de loi de relever les ambitions qu'il s'était fixé, et cela alors même que depuis, ces ambitions ont été relevées par l'Union européenne.

Hélas, le texte est déjà obsolète car entre le projet de loi déposé en février 2021 et l'adoption de la loi, le législateur européen est venu rehausser le niveau des exigences de réduction, conscient que la trajectoire antérieure était insuffisante pour permettre d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique vient inscrire très explicitement dans le marbre européen l'objectif intermédiaire de réduction de 55 % des émissions de GES d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990, rendant de fait obsolète les dispositions françaises²¹. Or, le règlement est d'application immédiate sans nécessiter une quelconque norme de transposition.

Cette évolution donne encore plus de poids à la décision proprement historique Grande Synthèse 2 rendue par le Conseil d'État en date du 1er juillet 2021 dans laquelle les juges ont fait injonction au Gouvernement de prendre « toutes les mesures utiles » pour infléchir la courbe des émissions de GES afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs français, lesquels sont de facto réhaussés²². « L'état se resserre autour du gouvernement ». En novembre dernier 2020, le Conseil d'État, saisi par cette commune et plusieurs associations, avait donné trois mois au gouvernement pour prouver que la trajectoire de réduction des gaz à effets de serre pour 2030 (- 40 % par rapport à 1990) pourrait être respectée sans mesures supplémentaires. Le gouvernement a fourni des éléments supplémentaires qui

¹⁸ Ce qualificatif de loi Blabla a été utilisé par l'association Greenpeace France, comme le relève M. Hautereau-Boutonnet, commentaire de la loi sur le blog du Club des juristes, 30 juillet 2021.

¹⁹ CESE, avis, 27 janv. 2021, NOR : CESL1100004X ; https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2021/2021_04_climat.pdf

²⁰ HCC, avis, 23 févr. 2021 : <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/avis-portant-sur-le-projet-de-loi-climat-et-resilience/>

²¹ PE et Cons. UE, règl. (UE) 2021/1119, 30 juin 2021 : JOUE n° L 243, 9 juill. 2021 ; JCP G 2021, act. 815.

²² CE, 1^{er} juill. 2021, n° 427301, Grande Synthèse 2, CE, 1^{er} juill. 2021, n° 427301, Grande Synthèse 2 : JCP G 2021, act. 795, note Aperçu rapide avec J. Rochfeld.

n'ont pas convaincu le juge qui a ordonné à l'Etat de prendre, d'ici le 31 mars 2022, des mesures supplémentaires pour atteindre ces objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme sur le sujet sont très attendues et auront un poids décisif sur les Etats européens. Là encore, le rôle des citoyens est central car la Cour devra apprécier si les manquements des Etats à leur devoir de vigilance environnementale constitue ou non une violation des droits à la vie et à une vie familiale. Ce levier des droits à la vie et à une vie familiale permettra aux citoyens de saisir les juridictions pour faire valoir leur droit à un environnement sain.