

**« DROIT ADMINISTRATIF ET LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE :
DES RÉPONSES LOCALES À UN ENJEU GLOBAL »**

DEUXIÈME RENCONTRE DU RÉSEAU « LE FUTUR DU DROIT ADMINISTRATIF »

UNIVERSITÉ DE LIMOGES, 21 JUIN 2019

Le colloque « Droit administratif et lutte contre le changement climatique : des réponses locales à un enjeu global » a été organisé le 21 juin 2019 à l'Université de Limoges, à l'occasion de la deuxième rencontre du réseau international « Le Futur du droit administratif ». Ce colloque avait pour objet d'initier une réflexion sur la mobilisation du droit administratif en vue de promouvoir une prise en compte des enjeux de la lutte contre le changement climatique dans les procédures locales.

Le colloque s'est ouvert par une introduction générale, proposée par le professeur **Jean-Bernard Auby**. Celui-ci y a rappelé que le changement climatique est un défi majeur que l'humanité doit relever. Dans cette lutte globale, le rôle de l'échelon local, s'il n'est pas souvent mis en avant, est néanmoins primordial, de par sa proximité avec les réalités sociales. Le séminaire doit dès lors se donner pour objectif d'examiner comment les collectivités locales sont impactées par le changement climatique, mais également les outils dont elles disposent pour combattre celui-ci.

La lutte contre les effets du changement climatique n'exclut pas la nécessité pour l'échelon local d'également s'adapter. Par exemple, si certaines municipalités côtières françaises combattent l'érosion du littoral par les eaux en construisant des digues, il peut également être sage de modifier l'action publique pour tenir compte de cette réalité. C'est pourquoi la localité de Lacanau-Sur-Mer a décidé de revoir son plan urbanistique pour rendre inconstructible une partie de son territoire, directement menacée par l'érosion marine. Il s'agit d'un exemple d'adaptation de l'action publique locale à une problématique, non pas causée, mais bien amplifiée par le changement climatique.

Premier panel : les instruments

Discutant : Paul Lignières, avocat associé Linklaters Paris

Le premier panel de la journée était consacré aux instruments dont disposent les collectivités locales pour intégrer les enjeux climatique à leur politique publique.

Un premier outil à la disposition des collectivités publiques pour lutter contre le réchauffement climatique est l'évaluation économique. Selon **Thierry Tacheix**, économiste, l'évaluation et la prise en compte dans le prix final des biens et services d'un « coût écologique » permettrait de réduire la consommation et donc la production des biens les plus polluants.

Or, dans la situation actuelle, le prix des biens et services ne tient pas compte de leur caractère polluant ou non. Ainsi, le prix du papier ou du poisson n'intègrent pas le coût écologique de leur production.

L'enjeu majeur est alors de déterminer ce « coût écologique » pour l'intégrer au prix final du bien ou du service. Pour ce faire, plusieurs méthodes existent, par exemple la méthode Pigou, ou méthode du pollueur-payeur, ou encore la création d'un marché des externalités, comme le marché du carbone qui existe actuellement, dans lequel le prix de la tonne de carbone à émettre est fixé par le jeu du marché.

La prise en compte dans le prix final du coût écologique ainsi déterminé permettrait au marché, par le biais de l'offre et de la demande, de réguler la production et la consommation des biens les plus polluants, devenus plus chers.

L'évaluation environnementale, entendue comme l'évaluation en amont d'un projet de son impact sur l'environnement afin d'éclairer l'administration dans sa prise de décision, est également un outil permettant de lutter contre le changement climatique. La professeure **Jessica Makowiak** rappelle qu'une telle étude est axée de façon large sur l'impact environnemental d'un projet, et non spécifiquement sur sa contribution au changement climatique, enjeu particulier du colloque.

Le code de l'environnement français prévoit cependant que l'étude environnementale doit tenir compte de la vulnérabilité du projet au changement climatique et de son impact sur le climat. Jessica Makowiak, sur la base d'exemples concrets, montre cependant que ces obligations légales sont remplies de façon minimalistes par les bureaux d'études, qui ne donnent généralement aucun chiffres.

Une insuffisance de prise en compte de l'incidence du projet sur le changement climatique ne sera néanmoins sanctionnée par le juge administratif que si celle-ci a eu une incidence sur la décision finale.

Les marchés publics sont encore un levier auquel peut recourir l'autorité publique locale pour lutter contre le changement climatique. Comme le souligne **Jellie Molino**, ces marchés sont reconnus comme un outil de lutte pour le climat dans les grands accords internationaux (Rio en 1992 et Paris en 2015).

Ainsi, les pouvoirs publics peuvent insérer dans ces marchés des critères environnementaux (matériaux non polluants, provenance locales des matières premières, etc.), rendant ces derniers plus écologiques. Ces exigences doivent être réfléchies dès la conception du marché et la détermination des besoins de l'administration.

Deuxième panel : gérer le changement climatique au niveau local

Discutante : Clara Velasco, professeure à l'Université Pompeu Fabra Barcelone

François Bertrand ouvre le second panel de la matinée, consacré à la gestion du changement climatique au niveau local. Selon lui, il est essentiel d'ancrer la problématique du changement climatique dans des réalités qui touchent directement la population pour donner un corps à cet enjeu, en réalisant les « plans climats » prévus par la loi française de façon la plus concrète et locale possible.

Pour ce faire, les collectivités locales ont un rôle majeur à jouer, tout d'abord en faisant l'inventaire des outils déjà existant, et ensuite en adaptant leur politique publique aux enjeux climatiques. Cette adaptation passe par une ouverture aux démarches citoyennes, mais également par un décloisonnement des processus de décision, en mêlant, par exemple, problématiques urbanistiques et environnementales.

Dans sa présentation, la professeure **Susana Galera Rodrigo** montre ensuite l'importance des réseaux d'acteurs non étatiques dans l'organisation locale d'une lutte contre le changement climatique. Les villes, les régions, mais également des entreprises, s'engagent dans des réseaux de coopération tels que le réseau NAZCA afin de combattre plus efficacement le changement climatique.

Au sein de l'Union européenne, de nombreux instruments et documents insistent sur le rôle des acteurs locaux, notamment pour la réalisation des objectifs européens d'efficacité énergétique.

Le professeur **Alfredo Fioritto** aborde pour sa part le thème des « smart-cities ». Il s'agit, selon lui, d'un concept mal défini, qui regroupe en réalité des enjeux très différents, d'ordres économique, social, technologique ou encore écologique. Ces villes intelligentes, dont les premières concernées sont des métropoles, doivent être à la fois accessibles, vertes et efficaces.

Pour arriver à ce résultat, les pouvoirs politiques disposent de plusieurs outils. Tout d'abord, la planification urbanistique, mais également le développement des services publics, la technologie ou encore la simplification administrative. Une telle transition se fera néanmoins nécessairement sur un temps long, ce qui demande une patience peu compatible avec l'urgence climatique.

Les mesures prises au titre de la lutte contre le changement climatique peuvent s'accompagner d'atteintes à des droits et libertés individuels des citoyens, par exemple à leur liberté de circulation ou à leur droit de propriété. Il s'agit dès lors d'articuler l'objectif d'intérêt général de lutte contre le changement climatique avec la protection des droits individuels.

Selon **Caroline Boyer-Capelle**, deux voies sont ouvertes à l'administration dans son action. La première est la voie de l'incitation des citoyens à adopter des comportements plus écologiques, par le biais de primes ou d'incitants fiscaux, par exemple. La seconde est celle de l'imposition unilatérale de mesures ouvertement écologiques. Une telle option est plus attentatoire aux droits des individus mais est peut-être la seule solution efficace, au vu de l'urgence de la situation climatique.

Troisième panel : la voie contentieuse

Discutant : Emmanuel Slautsky, professeur à l'Université Libre de Bruxelles

Après avoir étudié durant la matinée la façon dont les enjeux climatiques sont intégrés aux politiques publiques locales, la seconde partie du colloque a voulu faire le point sur les voies d'action qu'offre le droit administratif pour influencer sur l'orientation de ces politiques publiques. Le premier panel de l'après-midi s'est intéressé au recours au juge comme instrument de lutte contre le changement climatique.

Vincent Lefebvre note que la saisine du juge dans le cadre de cette lutte se caractérise par son aspect stratégique. En effet, les requérants, au-delà du bénéfice personnel qu'ils peuvent espérer tirer de la résolution de l'affaire, cherchent avant tout à promouvoir une cause. C'est ainsi que les affaires judiciaires climatiques comme l'affaire Urgenda (Pays-Bas), Klimaatzaak (Belgique) et l'affaire du siècle (France), ont pour objectif, non pas seulement d'obtenir la condamnation de l'État concerné, mais également de visibiliser le combat contre le changement climatique dans l'espace public. Ce type de contentieux déborde dès lors de l'arène purement judiciaire pour susciter un débat public, dont la presse, de nombreuses personnalités ainsi que des hommes et des femmes politiques se font le relais.

Le contentieux en matière climatique prend généralement la forme d'une action en responsabilité. Selon **Émilie Chevalier**, une telle action a, en droit français, peu de chances d'aboutir à une condamnation de l'État. Les particularités du contentieux climatique rendent en effet difficile la réunion des conditions juridiques nécessaires à l'engagement de la responsabilité étatique, à savoir une faute, un dommage et un lien de causalité entre ceux-ci. De manière générale, Émilie Chevalier note que le levier de la responsabilité de la puissance publique perd son sens dans le cadre d'un défi aussi global que celui de la lutte contre le changement climatique.

Le recours au juge national ne peut se concevoir en dehors des obligations découlant du droit européen en matière environnementale, comme le démontre l'affaire Urgenda, examinée par la professeure **Mariolina Eliantonio**. Dans le cadre de cette affaire, l'État néerlandais a été condamné par le juge national à atteindre un objectif de 25% de réduction des émissions de gaz à effet de serre, supérieur aux 17% exigés par le droit européen. Une des questions posées au juge néerlandais était de savoir si le droit de la responsabilité néerlandais pouvait aboutir à imposer à l'État d'aller plus loin que ses engagements européens. Le juge néerlandais, tant en première instance qu'en appel, a répondu par l'affirmative, sans développer outre mesure son raisonnement juridique. Aucune question n'a été posée à la Cour de Justice sur la nature complète ou non de l'harmonisation en matière de lutte contre le changement climatique. Mariolina Eliantonio constate dès lors que ce débat, pourtant fondamental dans la résolution de l'affaire portée devant le juge néerlandais, n'a étonnamment pas retenu l'attention de ce dernier.

Quatrième panel : la voie de la société civile

Discutante : Yseult Marique, Université d'Essex et FÖV Speyer

Le quatrième et dernier panel était consacré aux manières dont la société civile peut se mobiliser ou être sollicitée dans le cadre de la problématique du changement climatique.

La professeure **Viviana Molaschi** rappelle que plusieurs textes internationaux, dont la Convention d'Aarhus, obligent les parties à ceux-ci à assurer la participation effective du public à certains projets pouvant influencer notamment sur le réchauffement climatique. Ces mécanismes de démocratie environnementale permettent de rapprocher les citoyens des décideurs politiques et de faire ainsi porter leur voix.

Antoine Gatet, administrateur de France Nature Environnement, expose ensuite le rôle des ONG et leur impact sur les décisions publiques en matière de lutte climatique. Son association se structure en un réseau, composé de très nombreuses associations partenaires, présentes partout en France aux niveaux local et régional. Leur mission n'est pas seulement d'œuvrer pour limiter les effets du changement climatique, mais de manière plus large pour la protection de l'environnement. Afin d'atteindre cet objectif, France Nature Environnement informe les citoyens, par le biais de formations ou de bases de données, participe aux décisions en étant consulté par les autorités publiques et enfin introduit des recours devant les tribunaux. Cette triple action permet à l'association d'avoir un impact sur la problématique du changement climatique, en étant présente à l'échelon local.

La professeure **Barbara Gagliardi** aborde la question de la responsabilité de la communauté scientifique dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. La science est en effet centrale dans la définition de la politique publique en matière environnementale. Les études scientifiques servent de fondement juridique ou politique aux décideurs dans leur lutte contre le changement climatique. Dans ce contexte, il est essentiel de préserver la liberté des chercheurs pour ne pas biaiser les informations à la base des politiques publiques. Cette liberté, reconnue en droit international, doit être protégée par le droit administratif, en empêchant les autorités

publiques de la restreindre. Le chercheur doit également être protégé contre des procédures judiciaires qui pourraient être intentées contre lui en raison de ses recherches.

Si le chercheur a le droit à voir sa liberté préservée, cette liberté bénéficie aussi aux particuliers. Ceux-ci doivent avoir accès aux résultats de la recherche scientifique, mais devraient également avoir le droit de connaître l'origine des fonds finançant les études scientifiques.

Antoine Mayence

Chercheur au Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles