

Séminaire organisé par le Conseil d'État hellénique et l'ACA-Europe

Athènes, 10-11 novembre 2025

Partie A: Changement-Crise climatique

Rapport général

I. Le cadre normatif

“[L]es questions posées [à la Cour Internationale de Justice sur les obligations des Etats en matière de changement climatique] sont davantage qu’un problème juridique : elles concernent un problème existentiel de portée planétaire qui met en péril toutes les formes de vie et la santé même de notre planète. Le droit international ... joue un rôle important mais ... limité dans la résolution de ce problème. La solution ... requiert la contribution de l’ensemble des domaines de connaissances humaines ... Surtout, une solution durable et satisfaisante requiert la volonté et la sagesse humaines -aux niveaux des individus, de la société et des politiques- pour modifier nos habitudes, notre confort et notre mode de vie actuels et garantir ainsi un avenir à nous-mêmes et à ceux qui nous suivront”¹.

Tout en étant pleinement conscients de la veracité de cette affirmation qui clôture le récent avis consultatif de la CIJ, nous avons choisi d’examiner, dans ce premier séminaire de la présidence hellénique de l’ACA-Europe, les aspects juridiques des changements climatiques. Notre questionnaire sur la Partie A² est articulé en deux volets : la présentation du cadre normatif en vigueur dans les différents pays [droit international, droit européen et droit national] et l’application de ce cadre normatif par le juge. Comme le Leitmotiv l’indique, nous allons tenter d’aborder les questions relatives à l’efficacité et à la pertinence des outils et des méthodes traditionnelles dont

¹CIJ avis consultatif du 23.7.2025; v. aussi les questions posées par l’Assemblée générale de l’ONU.

²Le premier séminaire est consacré à deux sujets: “changement-crise climatique/hypertourisme”. Le deuxième volet du questionnaire adressé [Partie B], à savoir le volet concernant l’hypertourisme, fait l’objet d’un rapport séparé.



dispose le juge quand il est appelé à se prononcer sur des litiges en rapport avec le défi susmentionné.

I. Le cadre normatif

I.A.1. Normes de droit international

Aux termes mêmes de la Convention Cadre des Nations Unies [CCNUCC], le caractère planétaire des changements climatiques nécessite des efforts intergouvernementaux pour faire face aux effets néfastes. Le point de départ de la première partie de notre questionnaire, portant sur le “changement climatique” -ou, dans une optique moins optimiste, sur la “crise climatique”-, est donc consacré au droit international. Dans son avis consultatif du 23.7.2025, la CIJ pour répondre aux questions qui lui ont été posées sur “les obligations des Etats en matière de changement climatique” a défini “le droit applicable le plus directement pertinent”. Ce droit comprend, bien évidemment, les traités relatifs aux changements climatiques, à savoir la Convention cadre des NU [Rio de Janeiro, 1992]³, le Protocole de Kyoto de 1997⁴ et l’Accord de Paris, adoptée en 2015⁵.

³V. art. 2 de la CCNUCC [objectif]: L’objectif de la Convention et des instruments juridiques connexes “est de stabiliser ... le concentrations de gas à effet de serre dans l’atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique”; art. 3 [principes]: “Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l’intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l’équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives ...”; art. 4 [engagements]: Les Parties “a) établissent, mettent à jour périodiquement, publient et mettent à la disposition de la Conférence des Parties ... des inventaires nationaux des émissions anthropiques par leurs sources et de l’absorption par leurs puits des tous les [GES] non réglementés par le Protocole de Montréal, en recourant à des méthodes comparables ... b) établissent, mettent en oeuvre, publient et mettent régulièrement à jour des programmes nationaux ... contenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques ... e) préparent ... l’adaptation à l’impact des changements climatiques ... f) tiennent compte ... des considérations liées aux changements climatiques dans leurs politiques et actions sociales, économiques et environnementales ...”; art. 7: [Conférence des Parties: organe suprême de la Convention]; art. 12 [communication à la Conférence des Parties d’informations concernant l’application de la Convention].

⁴Le Protocole de Kyoto, “instrument juridique connexe” au sens de l’article 2 de la CCNUCC, engage les pays industrialisés et les pays en transition économique à limiter et à réduire leurs émissions de GES par rapport au niveau de 1990, conformément aux objectifs convenus, au cours de la période d’engagement [2008-2012 et 2013-2020].

⁵L’Accord de Paris, “instrument juridique connexe” au sens de la CCNUCC, “vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques ... en: a) Contenant l’élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par



Les trois principaux instruments juridiques sont en vigueur dans tous les pays qui ont répondu à notre questionnaire. Font aussi partie du « droit le plus directement pertinent »: la Convention des NU sur le droit de la mer [cf. l'avis consultatif du 21.5.2024 du Tribunal international du droit de la mer], la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et le Protocole de Montréal, la Convention sur la biodiversité, la Convention sur la désertification, ainsi que les principaux traités relatifs aux droits de l'homme⁶, spécialement mentionnés d'ailleurs dans les rapports des certains pays.

Parmi les autres instruments de droit international relatifs, même indirectement, aux questions posées par le changement climatique et en vigueur dans la législation nationale, plusieurs pays ont cité: la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination; la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe; la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES); la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants; la Convention sur la sûreté de la gestion du

rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C ... b) Renforçant les capacités d'adaptation aux effet néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements ... c) Rendant les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques" [art. 2]; "[à] titre de contributions déterminées au niveau national ... il incombe à toutes les Parties d'engager et de communiquer des efforts ambitieux ... [art. 3]; "[l]es Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondiale des émissions ... de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions ... et les absorptions ... au cours de la deuxième moitié du siècle ... [l]a contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible ... [e]n communiquant leurs contributions ... toutes les Parties présentent l'information nécessaire à la clarté, la transparence et la compréhension ... [t]outes les Parties devraient s'employer à formuler et à communiquer des stratégies à long terme de développement à faible émission des gaz à effet de serre ..." [art. 4]; [l]es Parties devraient prendre des mesures pour conserver et ... renforcer les puits et réservoirs des gaz à effet de serre ... notamment les forêts ..." [art. 5]; [c]haque Partie entreprend ... des processus de planification de l'adaptation et met en oeuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles ... [c]haque Partie devrait ... présenter et actualiser périodiquement une communication relative à l'adaptation ..." [art. 7].

⁶On peut citer à titre d'exemple la Convention européenne des droits de l'homme, v. l'arrêt de la CEDH dans l'affaire Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse.

combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs; la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet de commerce international; la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière; la Convention sur l'utilisation coopérative et durable du Danube; la Convention sur la protection de la mer Noire; la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux; la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels; la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance; la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable au commerce international de certains produits chimiques et pesticides dangereux⁷.

En ce qui concerne l'accès à l'information et la participation du public, deux aspects qui revêtent une importance capitale en l'occurrence [v. infra], tous les pays [à l'exception de la Turquie] ont répondu par l'affirmative à la question concernant la ratification de la Convention d'Aarhus⁸.

I.A.2. Normes de l'UE

Le droit de l'UE en matière de changement climatique constitue le socle commun de la législation nationale dans les pays membres de l'Union, mais aussi dans les pays candidats qui ont répondu à notre questionnaire, ainsi que dans le Royaume-Uni [v. en détail infra]. En effet (a) les lois nationales sur le climat et la protection de l'environnement, (b) la législation nationale concernant les divers aspects du large éventail des normes sur le système d'échange de quotas d'émission de GES, l'efficacité énergétique et les sources renouvelables d'énergie, (c) les règles sur la participation publique et l'accès du public à l'information, (d) les documents de planification

⁷V. les réponses de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Croatie, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande, de la Lituanie, de la Suède.

⁸Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement; v. l'article premier qui définit l'objet de la Convention: "Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de la participation du public au processus décisionnel et de l'accès à la justice en matière d'environnement ...".

nationale (stratégies, plans d'action etc), ainsi que (e) les systèmes de gouvernance mis en place sur le plan national, appliquent ou s'inspirent de la législation européenne, qui joue ici son rôle unificateur par excellence.

Dans le "pacte vert pour l'Europe", présenté en décembre 2019⁹, la Commission a réitéré son engagement "de relever les défis climatiques et ceux liés à l'environnement" et elle a annoncé une "nouvelle stratégie de croissance" en réponse à ces défis. Deux règlements, obligatoires et directement applicables dans les Etats membres, le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil, qualifié de "loi européenne sur le climat"¹⁰, et le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, qui établit un mécanisme pour assurer la réalisation des objectifs de l'Union, figurent au noyau dur de l'arsenal juridique.

(A) La "**loi européenne sur le climat**" [règlement (UE) 2021/1119] fixe un objectif contraignant de neutralité climatique dans l'UE d'ici à 2050 [en vue de la réalisation de l'objectif de température à long terme fixé à l'accord de Paris]; elle fixe aussi un objectif contraignant consistant en une réduction nette des émissions de GES dans l'Union pour 2030 [une réduction des émissions nettes de GES d'au moins 55% d'ici à 2030 (la Commission est aussi invitée à proposer l'objectif de l'Union pour 2040)]. Aux termes du règlement, les institutions de l'UE et les Etats membres "prennent les mesures nécessaires, respectivement au niveau de l'Union et au niveau national, pour permettre la réalisation collective de l'objectif de neutralité climatique" [atteindre au plus tard d'ici à 2050 l'équilibre entre les émissions et les absorptions des GES et s'efforcer de parvenir à des émissions négatives par la suite]; à ce propos il faut accorder la priorité "à des réductions rapides et prévisibles" et renforcer les absorptions par les puits naturels.

Le règlement (UE) 2021/1119 prévoit également un cadre pour progresser vers l'objectif mondial d'adaptation, tel que défini dans l'accord de Paris; les institutions de l'UE et les Etats membres sont en effet appelés à réaliser "des progrès constants en matière de renforcement de la capacité d'adaptation, d'accroissement de la résilience

⁹V. la "Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions".

¹⁰Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 "établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique ...", adopté à la suite de la communication de la Commission "Le pacte vert pour l'Europe".

et de réduction de la vulnérabilité au changement climatique”. Les Etats membres doivent adopter et mettre en oeuvre “des stratégies et des plans d’adaptation nationaux”, en tenant compte de la stratégie de l’UE; les stratégies et les plans nationaux doivent reposer “sur des solides analyses du changement climatique et des vulnérabilités”, et être guidés “par les meilleures données scientifiques disponibles et les plus récentes” ce qui nécessite une mise à jour régulière; les politiques relatives à l’adaptation doivent être cohérentes et produire des retombées bénéfiques pour les politiques sectorielles.

La “loi européenne sur le climat” met l’accent sur l’importance du rôle de la science dans le domaine de la politique climatique et invite chaque Etat membre “à mettre en place un organe consultatif national sur le climat, chargé de fournir des avis scientifiques spécialisés ... aux autorités nationales compétentes”. Elle prévoit également, conformément d’ailleurs aux principes du mécanisme de gouvernance établi dans le règlement (UE) 2018/1999 [v. infra], une évaluation tant des progrès et des mesures de l’Union que des mesures nationales ; si la Commission constate “que les mesures adoptées par un Etat membre sont incompatibles avec l’objectif de neutralité climatique ... ou ne garantissent pas l’amélioration de l’adaptation ... elle peut émettre des recommandations à l’adresse de cet Etat membre”.

(B) L’autre pilier de l’édifice législatif de l’UE, le règlement (UE) 2018/1999, “définit le fondement ... nécessaire à une **gouvernance** fiable, inclusive, efficace au regard des coûts, transparente et prévisible de l’union de l’énergie et de l’action pour le climat” afin de garantir la réalisation des objectifs fixés dans la “loi européenne sur le climat”, en particulier de l’objectif de neutralité climatique¹¹, conformément à l’accord de Paris.

Le mécanisme de gouvernance, tel que décrit dans ce règlement, repose sur des stratégies à long terme, sur des plans nationaux intégrés en matière d’énergie et de climat, sur des rapports d’avancement nationaux établis par les Etats membres et sur des modalités de suivi fixées par la Commission.

Chaque Etat membre notifie à la Commission un plan **national en matière d’énergie et de climat** [le premier plan national devrait être notifié au plus tard le 31.12.2019, les suivants seront notifiés au plus tard le 1.1.2029 et tous les dix ans par la suite]. Les principales sections des plans nationaux sont énumérées dans le règlement. Elles

¹¹Pour les modifications apportées au règlement (UE) 2018/1999 par la “loi européenne sur le climat” v. l’article 13 du règlement (UE) 2021/1119.

doivent comprendre, entre autres : les grandes lignes de la procédure suivie pour établir le plan national ; une description des objectifs nationaux et des contributions nationales; une description des politiques et des mesures planifiées et des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs et les contributions; une évaluation des incidences des politiques et des mesures planifiées. Les plans couvrent les cinq dimensions de l'union de l'énergie, à savoir la sécurité énergétique, l'efficacité énergétique, la décarbonisation, la dimension recherche-innovation-compétitivité et la dimension "marché intérieur"; ils sont fondés sur "des données et des hypothèses solides et cohérentes". Suivant le processus décrit dans le règlement, chaque Etat membre prépare et soumet à la Commission le projet de son plan national ; la Commission évalue les projets et peut formuler des recommandations (sur le niveau d'ambition des objectifs, sur les politiques et les mesures, les interactions entre les politiques et mesures existantes et celles planifiées et leur cohérence); chaque Etat membre "tient dûment compte des recommandations éventuelles de la Commission". Une procédure analogue est prévue pour la mise à jour du plan national.

Par ailleurs, chaque Etat membre établit et communique à la Commission sa **stratégie à long terme**, sur trente ans, conforme à l'objectif de neutralité climatique de l'Union ; une mise à jour des stratégies est également prévue. Les stratégies à long terme "portent sur: a) l'ensemble des réductions des émissions et des renforcements des absorptions par les puits de gaz à effet de serre; b) les réductions des émissions et le renforcement des absorptions dans différents secteurs ... c) les progrès escomptés dans la transition vers une économie à faibles émissions de gaz à effet de serre ... d) dans la mesure du possible, les effets socio-économiques escomptés des mesures de décarbonisation ... e) les liens avec d'autres objectifs généraux, planifications et autres politiques et mesures et investissements à long terme à l'échelle nationale". La Commission soutient les Etats membres lors de la préparation de leurs stratégies et "évalue si les stratégies nationales à long terme conviennent pour atteindre collectivement les objectifs généraux et spécifiques de l'union de l'énergie".

L'information et la participation du public figure parmi les enjeux importants du mécanisme de gouvernance. Le mécanisme institué "garantit que le public a effectivement la possibilité de participer à la préparation" des plans nationaux et des stratégies à long terme ; ainsi, chaque Etat membre doit mettre à la disposition du public son plan national, il "veille à ce que le public puisse participer, de façon précoce et effective, à la préparation du projet de plan" et à la préparation des stratégies à long terme. La préoccupation de participation est à l'origine du "dialogue multiniveaux sur le climat et l'énergie" tel que défini dans le règlement: chaque Etat membre met en



place un dialogue “dans le cadre duquel les autorités locales, les organisations de la société civile, le monde des entreprises, les investisseurs et les autres parties prenantes concernées ainsi que le grand public peuvent s’investir activement et discuter des différents scénarios envisagés pour les politiques en matière d’énergie et de climat”. Le mécanisme de gouvernance est donc conçu par le législateur européen comme “un processus structuré, transparent et itératif entre la Commission et les Etats membres”.

(C) Font aussi partie du dispositif obligatoire et directement applicable deux autres règlements importants: (a) Le **règlement (UE) 2018/841** du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l’utilisation des terres, du changement d’affectation des terres et la foresterie (UTCATF); il définit les engagements des Etats membres dans ce secteur et établit les règles relatives à la comptabilité des émissions et des absorptions liées aux activités UTCATF, règles indispensables pour la vérification du respect des engagements (en vertu de l’article 14 “les Etats membres présentent à la Commission un rapport de conformité établissant le bilan des émissions totales et des absorptions totales pour ... chacune des catégories comptables de terres” et “la Commission procède à un examen approfondi des rapports de conformité fournis”). (b) Le **règlement (UE) 2018/842** du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 “relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l’action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l’accord de Paris”, qui a été modifié par le règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil, à la suite de la “loi européenne sur le climat”; aux termes de l’article premier, ce règlement “établit pour les États membres des obligations relatives à leurs contributions minimales pour la période 2021-2030, en vue d’atteindre l’objectif de l’Union de réduire, d’ici à 2030, ses émissions de GES de 40% par rapport aux niveaux de 2005” dans les secteurs relevant des l’article 2 du même règlement qui définit son champ d’application.

En application des règlements susmentionnés concernant la “loi européenne sur le climat” et le “mécanisme de gouvernance” [règlements (UE) 2021/1119 et (UE) 2018/1999] et pour concrétiser les principes, les orientations et les mesures y figurant, les 27 pays membres de l’Union ont adopté une législation nationale et de mécanismes de gouvernance qui seront présentée ci-dessous; le Royaume-Uni et les pays candidats [l’Albanie, le Montenegro, la Serbie et la Turquie] ont aussi déjà adopté ou se préparent à adopter des lois et de systèmes de gouvernance dans la lignée de la législation européenne ou bien d’adapter le cadre normatif existant mis en place dans ces pays à



la suite de leur engagement par les devoirs et obligations du droit international [v. infra les sections I.B.2. / I.B.3. / I.B.4. / I.B.5. du questionnaire].

(D) Outre ces règlements, nombreuses **directives** concernant les enjeux du changement climatique font l'objet des règles nationales ; ces directives et leur incorporation dans la législation nationale ont été exposées en détail dans les réponses au questionnaire¹². Il s'agit notamment :

(a) De 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 l'Union [modifiée à plusieurs reprises par la suite (v. entre autres la directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 -contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union, la directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023]; elle établit un système d'échange de quotas d'émission de GES (SEQE de l'Union) et prévoit des réductions des émissions "afin d'atteindre les niveaux de réduction qui sont considérées comme scientifiquement nécessaires pour éviter un changement climatique dangereux" et pour contribuer "à la réalisation des l'objectif de neutralité climatique de l'Union [et] aux objectifs de l'accord de Paris"; elle établit des règles pour la délivrance par les autorités compétentes des autorisations d'émettre des GES.

(b) Des directives relatives à l'**efficacité énergétique**: -la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023, dont l'objectif est de contribuer à la mise en oeuvre de la "loi européenne sur le climat" et à la sécurité de l'approvisionnement énergétique; elle consacre le "principe de primauté de l'efficacité énergétique"; elle prévoit un objectif contraignant de l'Union en matière de consommation finale et dispose que les Etats membres doivent fixer une contribution nationale indicative afin d'atteindre, collectivement, l'objectif contraignant de l'Union; elle prévoit des règles spéciales applicables au secteur public qui est appelé à jouer un "rôle exemplaire" etc [délai de transposition de la plupart des articles: le 11.10.2025]; -la directive antérieure 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 [directive modifiée à plusieurs reprises par la suite (v. la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil, la directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil) et abrogée par la directive (UE) 2023/1791 susmentionnée].

¹²V. notamment les rapports suivants: Albanie, Autriche, Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, France, Irlande, Lettonie, Lituanie, Monténégro, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suède, Serbie, Royaume-Uni.

(c) De la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de **l'énergie produite à partir de sources renouvelables** [modifiée à plusieurs reprises par la suite, v. entre autres la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil]: elle fixe un objectif contraignant de l'Union concernant la part globale de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030 (au moins 42,5%); elle prévoit que les Etats membres fixent, dans leurs plans nationaux et conformément au règlement (UE) 2018/1999, des contributions nationales afin d'atteindre collectivement l'objectif global contraignant; elle établit des règles concernant l'aide financière en faveur de l'électricité produite à partir de sources renouvelables; elle définit de critères de durabilité et de réduction des émissions de GES pour les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse.

(d) De la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la **performance énergétique des bâtiments** [modifiée par la suite, v. la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil].

(e) De la directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 : **spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles**, introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions des gaz à effet de serre [directive modifiée par la suite].

(f) De la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au **stockage géologique du dioxyde de carbone** [directive modifiée à plusieurs reprises par la suite].

(g) De la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil concernant **l'accès du public à l'information** en matière d'environnement et de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil prévoyant **la participation du public** lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

I.B.1. Principes et dispositions d'ordre constitutionnel

Dans la majorité des pays il existe des règles ou des principes au niveau constitutionnel: a) pour la protection de l'environnement¹³, b) pour la protection de la

¹³V. réponses au questionnaire: Albanie / Autriche / Belgique / Bulgarie / Croatie / Chypre / République tchèque / Estonie / France / Allemagne / Hongrie / Italie / Lettonie / Lituanie / Luxembourg / Malte / Monténégro / Pays-Bas / Pologne / Portugal / Roumanie / Slovaquie / Slovénie / Espagne / Suède / Serbie / Suisse / Turquie / Royaume-Uni.

santé¹⁴, c) pour la protection des jeunes ou d'autres groupes de la population¹⁵. Des règles de valeur constitutionnelle qui font explicitement référence au changement climatique sont encore rares¹⁶. Par contre, une référence explicite : a) à la solidarité entre générations et/ou aux droits des générations futures¹⁷; b) aux groupes vulnérables¹⁸ figure dans plusieurs Constitutions. Dans les constitutions on consacre principalement des règles de fond¹⁹; souvent, on consacre également des règles de procédure²⁰.

Comme il sera exposé en détail par la suite, les règles constitutionnelles font mention: du principe du développement durable; de l'engagement de l'Etat à lutter contre le dérèglement climatique et à oeuvrer en faveur de la neutralité climatique; d'un environnement sain et/ou écologiquement adapté aux besoins des générations présentes et futures; de la solidarité entre les générations; du droit des générations futures à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé; de

¹⁴V. réponses au questionnaire: Albanie / Belgique / Bulgarie / Croatie / Chypre / République tchèque / Estonie / France / Allemagne / Hongrie / Italie / Lettonie / Lituanie / Luxembourg / Malte / Monténégro / Pays-Bas / Pologne / Portugal / Roumanie / Slovaquie / Slovénie / Espagne / Suède / Serbie / Suisse / Turquie / Royaume-Uni.

¹⁵V. réponses au questionnaire: Albanie / Autriche / Bulgarie / Croatie / France / Allemagne / Hongrie / Irlande / Italie / Lettonie / Lituanie / Luxembourg / Monténégro / Pologne / Portugal / Roumanie / Espagne / Suède / Serbie / Slovénie / Suisse / Royaume-Uni.

¹⁶V. réponses au questionnaire: Monténégro, Luxembourg; cf. Suède / Royaume-Uni.

¹⁷V. réponses au questionnaire: Albanie / Autriche / Belgique / Bulgarie / France / Grèce / Hongrie / Lettonie / Lituanie / Luxembourg / Malte / Pologne / Portugal / Suède / Turquie.

¹⁸V. réponses au questionnaire: Albanie / Autriche / Croatie / Hongrie / Irlande / Lituanie / Pologne / Portugal / Suède / Serbie.

¹⁹V. réponses au questionnaire: Albanie / Autriche / Belgique / Bulgarie / Croatie / Chypre / République tchèque / Estonie / Allemagne / Hongrie / Irlande / Italie / Lettonie / Lituanie / Luxembourg / Malte / Pays-Bas / Pologne / Portugal / Roumanie / Slovaquie / Slovénie / Espagne / Suède / Serbie / Suisse / Royaume-Uni.

²⁰V. réponses au questionnaire: Albanie / Bulgarie / Chypre / République tchèque / France / Lettonie / Portugal / Slovaquie / Espagne / Serbie / Turquie / Royaume-Uni.

l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures; de l'utilisation rationnelle des richesses et/ou ressources naturelles et/ou de la restauration de ces ressources; de l'obligation des autorités publiques et/ou des particuliers à préserver l'environnement et la biodiversité; du droit à la protection de l'environnement; du droit à un environnement sain; du droit à la protection de la santé humaine; des garanties pour la mise en oeuvre des droits matériels, telles que le droit à l'information sur l'état de l'environnement et/ou des ressources naturelles, le principe de la participation du public et le droit d'exercer des recours auprès de l'administration ou devant la justice.

Ainsi: La Constitution de **l'Albanie** contient des dispositions spécifiques²¹ pour un environnement sain et écologiquement adapté aux besoins des générations présentes et futures; pour l'utilisation rationnelle des forêts, de l'eau et des ressources naturelles sur la base du principe du développement durable; pour la protection du patrimoine culturel; pour la protection de la santé; pour le droit de chacun à être informé sur l'état et la protection de l'environnement; pour la protection des enfants, des jeunes, des femmes enceintes, de la maternité, des personnes âgées et les personnes handicapées. En **Autriche**, la Loi constitutionnelle fédérale sur la durabilité, le bien-être des animaux, la protection globale de l'environnement, la garantie de l'approvisionnement en eau et en denrées alimentaires et la promotion de la recherche

²¹Selon l'article 54: Les enfants, les jeunes, les femmes enceintes et les nouvelles mères ont droit à une protection spéciale de la part de l'État. Tout enfant a le droit d'être protégé contre la violence, les mauvais traitements, l'exploitation et le travail, en particulier en dessous de l'âge minimum légal, qui pourrait nuire à sa santé et sa moralité ou mettre en danger sa vie ou son développement. Selon l'article 59: Le législateur définit les objectifs de l'État en matière sociale: a) garantir un emploi dans des conditions appropriées à toutes les personnes aptes à travailler; b) répondre aux besoins des citoyens en matière de logement; c) assurer le niveau le plus élevé possible de santé physique et mentale; d) fournir une éducation et une formation professionnelle en fonction des capacités des enfants, des jeunes et des chômeurs; e) garantir un environnement sain et écologiquement équilibré aux générations présentes et futures; f) garantir l'utilisation rationnelle des forêts, des eaux, des pâturages et des autres ressources naturelles sur la base du principe du développement durable; g) fournir des soins et une assistance aux personnes âgées, aux orphelins et aux personnes handicapées; h) promouvoir le développement des activités sportives; i) assurer la réadaptation médicale, l'éducation spécialisée et l'intégration sociale des personnes handicapées, ainsi que l'amélioration continue de leurs conditions de vie; g) protéger le patrimoine culturel national. L'article 55 garantit à tous les citoyens le droit à l'égalité de traitement dans les soins fournis par l'État en matière de santé et le droit à l'assurance maladie selon les modalités prévues par la loi. L'article 56 prévoit que chacun a le droit d'être informé sur l'état et la protection de l'environnement.

(Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung) fait référence aux générations futures. La Loi constitutionnelle fédérale sur les droits des enfants (Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern) également fait référence à la justice intergénérationnelle et aux groupes vulnérables. Selon la Constitution de la **Belgique**, dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations; chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine; à cette fin la législation garantit les droits économiques, sociaux et culturels, en tenant compte des obligations correspondantes, et détermine les conditions de leur exercice; parmi ces droits figurent notamment le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, ainsi que le droit à la protection d'un environnement sain. En **Croatie** la Constitution ne mentionne pas explicitement le changement climatique, mais les dispositions générales relatives à la protection de l'environnement fournissent un fondement constitutionnel pour la législation et les politiques liées au climat. La Constitution contient des règles de fond; les garanties procédurales sont principalement établies dans la législation ordinaire. Il n'y a pas de référence explicite à la solidarité entre les générations ou aux droits des générations futures; par contre la protection des groupes vulnérables, en particulier des enfants, des jeunes, des mères et des personnes handicapées, est explicitement mentionnée. Dans la Constitution de la **République de Chypre**, suite à un amendement de 2024, l'article 7A dispose que chacun a le droit à un environnement sécurisant, propre, sain et durable; la protection de l'environnement naturel est une obligation de l'État qui est tenu de prendre des mesures préventives ou répressives ou des mesures de restitution dans le cadre du principe de durabilité. La Constitution de la **République tchèque** prévoit la protection de l'environnement, ainsi que de la santé humaine, en particulier dans la Charte des droits fondamentaux et des libertés fondamentales. Les principales dispositions sont les suivantes: toute personne a droit à la protection de la santé; toute personne a droit à un environnement favorable; l'État veille à l'utilisation prudente de ses ressources naturelles et à la protection de ses richesses naturelles; toute personne a droit à une information complète et en temps utile sur l'état de l'environnement et des ressources naturelles; nul ne peut mettre en danger ou causer des dommages à l'environnement, aux ressources naturelles, à la richesse des espèces naturelles ou aux monuments culturels, au-delà des limites fixées par la loi; le droit de propriété est aussi accompagnée des obligations; la propriété ne doit pas être utilisée de manière abusive au détriment des droits d'autrui ou contrairement à l'intérêt général protégé par la loi;



son exercice ne doit pas nuire à la santé humaine, à la nature et à l'environnement au-delà des limites fixées par la loi. En **Estonie** la Constitution dispose que les richesses et les ressources naturelles nationales doivent être utilisées de manière durable ; chacun a le devoir de préserver l'environnement et de réparer les dommages qu'il lui a causé ; par ailleurs, chacun a droit à la protection de sa santé. D'après la Constitution **finlandaise**, "la nature et sa biodiversité, l'environnement et le patrimoine national relèvent de la responsabilité de chacun. Les pouvoirs publics s'efforcent de garantir à chacun le droit à un environnement sain et lui assurer la possibilité d'influencer les décisions qui concernent son propre cadre de vie" [art. 20]; le premier alinéa a été utilisée comme ligne directrice lors de l'adoption de lois et dans des décisions judiciaires, l'alinéa suivant est également pris en considération par le Parlement lors de l'adoption des lois et il sert aussi de ligne directrice au juge lorsque la qualité pour agir du requérant n'est pas suffisamment précisée; une référence explicite au climat ne figure pas dans cette disposition, mais la protection du climat découle de son interprétation. Il n'y a pas de référence explicite aux générations ou aux groupes vulnérables ; cependant une disposition mentionne les Samis, en tant que peuple autochtone, qui ont le droit de conserver et de développer leur propre langue et leur propre culture ; le peuple sami est un groupe vulnérable dans le contexte du changement climatique en raison des incidences sur l'Arctique en Laponie. En **France**, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il résulte du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins, sauf à méconnaître l'article 1er de la Charte (CC, 12 août 2022, Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, n° 2022-843 DC). Il a par la suite déduit de l'article 1er, éclairé par le septième alinéa du préambule, de la Charte de l'environnement un droit des générations futures à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (CC, 27 octobre 2023, Association Meuse nature environnement et autres, n° 2023-1066 QPC). Dans la Constitution **hellénique** la protection de l'environnement (naturel, culturel et urbain) et la protection de la santé, de la jeunesse ou d'autres groupes vulnérables figurent parmi les valeurs à sauvegarder et les objectifs à atteindre²². Une

²²En vertu de l'article 24 de la Constitution: La protection de l'environnement naturel et culturel constitue une obligation de l'État et un droit pour chacun. Pour la sauvegarde de l'environnement l'État est obligé de prendre des mesures spéciales, préventives ou répressives, dans le cadre du principe de la durabilité. La protection des forêts et des espaces forestiers est réglementée par la loi. Le changement d'affectation des forêts et des terrains forestiers est interdit, à moins que ne soit prioritaire, à l'égard de l'économie nationale, leur exploitation pour l'agriculture ou leur affectation à un autre usage, impératif

référence expresse au changement climatique, à la solidarité entre les générations ou aux droits des générations futures ne figure pas dans le texte même de la Constitution, qui consacre pourtant le principe du développement durable. Fondée sur le libellé des articles constitutionnels, la jurisprudence du Conseil d'État a défini l'objectif de la protection : assurer de manière effective et efficace la conservation de l'équilibre écologique et des ressources naturelles, ainsi que la préservation à perpétuité des monuments et autres éléments de valeur historique, artistique et culturelle, dans l'intérêt des générations futures. Selon la Loi fondamentale de la **Hongrie**: les ressources naturelles, en particulier les terres cultivables, les forêts et les ressources aquatiques, la diversité biologique, en particulier les espèces végétales et animales indigènes, ainsi que les valeurs culturelles, constituent le patrimoine commun de la nation; la responsabilité de les protéger et de les préserver pour les générations futures incombe à l'État et à chaque individu; l'État reconnaît le droit de tous à un environnement sain; chacun a droit à la santé physique et mentale; l'État doit veiller à ce que le secteur agricole soit exempt de tout organisme génétiquement modifié; il doit assurer l'accès à des denrées alimentaires saines et à l'eau potable. La protection des groupes vulnérables est également prévue : l'État doit prendre des mesures spéciales pour protéger les familles, les enfants, les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées. En **Irlande**, on ne trouve pas dans la Constitution des dispositions explicites ni sur la protection de l'environnement en général ni sur le changement climatique. Toutefois, la protection de l'environnement est l'objet de lois importantes,

pour satisfaire l'intérêt national. Les monuments, ainsi que les sites et les autres éléments traditionnels sont protégés par l'État. Par ailleurs, l'aménagement du territoire du pays et l'élaboration des plans d'urbanisme pour les villes et les autres régions urbaines relèvent de la réglementation et du contrôle de l'État, dans le but de promouvoir leur développement, d'assurer leur fonctionnalité et de garantir pour les habitants les meilleures conditions de vie possibles; la contribution des propriétaires à la création de l'infrastructure urbaine est obligatoire. En vertu de l'article 21 de la Constitution: La famille, le mariage, la maternité et l'enfance, ainsi que certaines autres groupes vulnérables de la population tels que les gravement malades et les personnes handicapées, sont protégés par l'État. L'État doit veiller à la santé des citoyens et prend des mesures spéciales pour la protection de la jeunesse, de la vieillesse et des invalides. En vertu de l'article 117 de la Constitution: Les forêts et les terrains forestiers qui ont été détruits (dans le passé) ou sont détruits par des incendies ou qui ont été autrement dénudés ou sont dénudés de leur végétation, continuent à préserver leur caractère forestier en dépit de leur défrichement illégal ; leur reboisement est obligatoire et leur affectation à un autre usage est interdit. L'expropriation des forêts et des terrains forestiers qui appartiennent à des personnes physiques ou à des personnes morales (de droit public ou de droit privé) n'est autorisée qu'au profit de l'État et pour des raisons d'utilité publique; le changement d'affectation des forêts et des espaces forestiers expropriés au profit de l'État est interdit et ils préservent leur caractère forestier.

telles que la loi de 1992 sur l'Agence de protection de l'environnement et la loi de 2015 sur l'action concernant le changement climatique et le développement à faible émission de carbone. Comme il est noté dans le rapport national, les tribunaux irlandais ont parfois exploré la possibilité de déduire des droits environnementaux de la garantie des droits individuels [article 40.3 de la Constitution]; or, dans l'affaire *Friends of the Irish Environment c. Gouvernement irlandais* [2020] la Cour suprême a jugé qu'un tel droit constitutionnel autonome n'était pas consacré. La Constitution ne reconnaît explicitement ni le droit à la santé ; néanmoins, les tribunaux ont reconnu des droits tels que l'intégrité physique, l'autonomie personnelle et la dignité en vertu de l'article 40.3 de la Constitution (*Ryan c. AG* [1965] ; *McGee c. AG* [1974]). L'article 45 de la Constitution irlandaise contient des principes directeurs de politique sociale qui font référence à la promotion de la santé et du bien-être ; cet article fait également référence à la protection des jeunes et des personnes vulnérables, mais ces principes ne servent de lignes directrices pour l'Oireachtas (le Parlement). En **Lettonie**, le préambule de la Constitution stipule que chacun doit prendre soin de lui-même, de ses proches et du bien commun de la société, en agissant de manière responsable envers les autres, les générations futures, l'environnement et la nature; il stipule aussi que la Lettonie, tout en affirmant son statut fondé sur le principe de l'égalité au sein de la communauté internationale, protège ses intérêts nationaux et vise à promouvoir le développement durable et démocratique dans une Europe et un monde unis. Dans la Constitution on trouve des articles distincts concernant la protection de l'environnement en général, la protection de la santé et de certaines groupes de la population; aux termes de ces articles, l'État protège le droit de chacun à vivre dans un environnement favorable en fournissant des informations sur les conditions environnementales et en encourageant la préservation et l'amélioration de l'environnement; l'État protège la santé humaine, ainsi que le mariage, la famille, les droits des parents et les droits de l'enfant. Selon les dispositions pertinentes de la Constitution de **Lithuanie**: l'État veille à la protection de l'environnement naturel, de la faune et de la flore, des zones de valeur particulière; il assure l'utilisation durable des ressources naturelles, ainsi que leur restauration et leur augmentation; la destruction des ressources naturelles, la pollution de l'eau et de l'air, l'impact radioactif sur l'environnement, la destruction de la faune et de la flore, sont interdits conformément aux régime de la loi; l'État et chaque personne doivent protéger l'environnement contre les effets néfastes; l'État veille par ailleurs à la santé des personnes et garantit une aide et des services médicaux à toute personne en cas de maladie; il encourage la culture physique de la société et les activités sportives; la famille, la maternité, la paternité et l'enfance sont sous la protection de l'État. Selon la Constitution de **Luxembourg** : "L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en oeuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la



conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à oeuvrer en faveur de la neutralité climatique. Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants, non humains, dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être". Dans la Constitution de **Monténégro** on trouve des dispositions relatives: -à la protection de l'environnement: chacun a le droit à un environnement sain, le droit à une information complète et en temps utile sur l'état de l'environnement, il doit bénéficier de la possibilité d'exercer une influence sur les décisions importantes concernant des questions d'environnement, et il peut agir pour la protection juridique de ces droits; le droit à la protection de l'environnement est reconnu comme un droit fondamental; -à un développement durable et de caractère écologique: ceci implique une obligation de l'Etat de protéger l'environnement des effets néfastes du changement climatique: -à la protection de la santé; -à la protection des jeunes et de certaines groupes vulnérables de la population (y compris les minorités nationales et les communautés ethniques). Les dispositions constitutionnelles contiennent également des garanties procédurales, qui permettent l'exercice et la protection de ces droits matériels, telles que l'accès à l'information, la participation et l'accès à la justice. La Constitution ne fait pas directement référence à la solidarité entre les générations ou aux droits des générations futures ; toutefois, la Constitution définit le Monténégro comme un État qui poursuit la justice sociale et les principes écologiques, ce qui implique un certain niveau de solidarité sociale et de protection des groupes vulnérables, ainsi que l'élaboration d'une politique fondée sur l'égalité des chances et le respect des droits de tous les citoyens. Aux **Pays-Bas** la Constitution ne fait pas explicitement référence à la solidarité entre les générations, aux droits des générations futures ou aux groupes vulnérables ; il y a des dispositions sur les droits fondamentaux, les droits sociaux (protection et amélioration des conditions de vie) et la santé publique. D'après la Constitution de la **Pologne**: Toute personne a droit à la protection de sa santé; les autorités publiques doivent assurer des soins en particulier aux enfants, aux femmes enceintes, aux personnes handicapées et aux personnes âgées; les autorités publiques doivent lutter contre les épidémies et prévenir les conséquences négatives de la dégradation de l'environnement sur la santé; les autorités publiques mènent des politiques garantissant la sécurité écologique des générations actuelles et futures; la protection de l'environnement est le devoir des autorités publiques; toute personne a le droit d'être informée de la qualité de l'environnement; les autorités publiques soutiennent les activités des citoyens visant à protéger et à améliorer la qualité de l'environnement. Dans la Constitution de la **République portugaise** parmi les droits économiques, sociaux et culturels figurent: -le droit à la santé, qui comprend le droit à



la santé “environnementale” et le devoir de l’État de contrôler l’utilisation des produits chimiques et biologiques; -le droit à l’environnement et à la qualité de vie, qui comprend le droit à un cadre de vie humain, sain et écologiquement équilibré; l’État a notamment le devoir de prévenir et de contrôler la pollution et ses effets ainsi que les érosions nuisibles, de promouvoir l’utilisation rationnelle des ressources naturelles, en préservant leur capacité de renouvellement et leur stabilité écologique, dans le respect du principe de solidarité entre les générations, et de promouvoir l’intégration des objectifs environnementaux dans les différentes politiques sectorielles; -les droits des enfants, des jeunes, des personnes handicapées et des personnes âgées (l’Etat prend des mesures pour favoriser leur autonomie personnelle, leur intégration, la prévention de leur isolement ou marginalisation sociale) [v. aussi les lois nationales sur la protection de l’environnement²³]. En **Roumanie** la Constitution consacre le droit à un

²³Dans le rapport national est mentionnée la législation suivante: Règles de fond: -La loi fondamentale sur l’environnement (de 2014), qui donne la définition du développement durable et fait référence à un modèle qui “répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins”; cette loi consacre le principe de solidarité intergénérationnelle: “la politique publique en matière d’environnement vise à garantir que les différentes composantes de l’environnement sont utilisées et gérées de manière durable, contribuant à un développement équilibré et visant à satisfaire les besoins et à améliorer la qualité de vie des générations actuelles, sans compromettre la satisfaction des besoins et la qualité de vie des générations futures”. -La loi fondamentale sur le climat (de 2021) fait référence à “un avenir juste et durable” et à la nécessité de “garantir la protection de l’environnement et le respect des limites biophysiques de la planète qui garantissent un avenir sûr et sain pour les générations actuelles et futures”; dans un article sur le droit à l’équilibre climatique, cette loi stipule que “chacun a droit à l’équilibre climatique dans les conditions fixées par la Constitution et les normes internationales” et que le droit à l’équilibre climatique comprend le droit de se défendre contre les effets du changement climatique, ainsi que le pouvoir d’exiger des entités publiques et privées qu’elles respectent leurs devoirs et obligations en matière climatique afin de protéger les ressources écologiques existantes et futures essentielles à la santé, au bien-être et à la qualité de vie des générations actuelles et futures; la notion de justice climatique, qui inclut “l’équité intergénérationnelle pour garantir la protection des générations futures” est introduite. Règles de procédure: -La loi de 1995 sur le droit de participation à la procédure et l’action populaire consacre l’action populaire en matière d’environnement et établit pour cette action un régime favorable quant à la procédure inquisitoire, les recours, l’extension des effets et la gratuité de l’action. -La loi fondamentale sur l’environnement (précitée) consacre des droits relatifs à la procédure, tels que le droit à la participation et à l’accès à l’information; il faut aussi noter le droit d’agir pour défendre des droits subjectifs et des intérêts juridiquement protégés, le droit d’exercer l’action publique et l’action populaire, le droit à exiger la prévention, la cessation et la réparation des violations des biens et des valeurs environnementaux dans les meilleurs délais et le droit de demander la cessation immédiate de l’activité constituant une menace ou un dommage à l’environnement, ainsi que le rétablissement de la situation antérieure et le paiement de l’indemnisation correspondante, dans les conditions prévues par la loi. -Le

environnement sain et écologiquement équilibré ; elle dispose que l'Etat doit assurer la protection et la restauration de l'environnement et la préservation de l'équilibre écologique ; elle contient aussi des dispositions concernant la protection de la santé, de l'enfance et de la jeunesse. D'après la Constitution de la **Slovénie**, toute personne a droit à un environnement sain. En **Suède** en vertu de l'une des quatre lois fondamentales (la "Constitution suédoise"), le secteur public doit promouvoir un développement durable qui conduit à un environnement favorable pour les générations présentes et futures; elle stipule également que le bien-être personnel, économique et culturel des individus doit être l'objectif fondamental de l'action publique; en particulier, les autorités doivent garantir le droit au travail, au logement et à l'éducation et promouvoir l'aide sociale, la sécurité sociale et de bonnes conditions de santé; elles doivent promouvoir la possibilité pour tous de participer à la société, ainsi que la protection des droits de l'enfant. Ces dispositions sont considérées comme des règles qui fixent des objectifs ; elles ont un caractère programmatique et ne consacrent pas de droits individuels, pouvant être invoqués par des particuliers devant les tribunaux. La loi fondamentale contient également plusieurs règles qui garantissent aux individus des droits et des libertés qu'ils peuvent invoquer devant les tribunaux ; l'une de ces dispositions (selon la quelle aucune loi ne peut prescrire un traitement défavorable à l'égard d'une personne au motif qu'elle appartient à un groupe minoritaire -origine ethnique, couleur de peau, orientation sexuelle) sert de fondement pour lutter contre le traitement défavorable de groupes minoritaires vulnérables. En **Serbie** la Constitution contient des règles qui concernent la protection de l'environnement en général (le droit à un environnement sain et le droit de disposer des informations sur l'état de l'environnement en temps utile), la protection de la santé (le droit aux soins de santé et à un régime de protection sociale) et la protection des minorités et des groupes vulnérables. Elle consacre aussi le droit d'accéder aux informations d'intérêt public, à des informations relatives à la protection du climat et de l'environnement, le droit du public de participer à la prise de décisions, le droit à un recours juridique et le droit à un procès équitable. Le **Royaume-Uni** ne disposant pas de constitution écrite, les objectifs nationaux importants sont contenus dans la législation ordinaire, qui à cet égard peut revêtir un caractère quasi-constitutionnel ; en effet, la plupart des lois relatives au changement climatique engagent le gouvernement à atteindre les objectifs fixés en la matière, dans certains cas afin de garantir que le RU respecte ses obligations internationales. Les lois nationales britanniques relatives au changement climatique ne font pas explicitement référence à

règlement (CE) 1367/2006, mettant en œuvre la convention d'Aarhus, qui établit un régime plus avantageux pour l'accès aux informations administratives et les recours administratifs.



la solidarité entre les générations, aux droits des générations futures ou aux groupes vulnérables, mais de nombreux cadres juridiques et politiques reflètent ces idées; par exemple, les lois sur le climat et l'environnement contiennent des dispositions et des principes importants ayant trait à l'impact disproportionné du changement climatique sur les populations vulnérables, et ces principes sont de plus en plus intégrés dans les plans d'action climatiques du RU.

I.B.2. Législation nationale pour adresser les questions concernant le changement climatique

Le droit international [CCNUCH, Accord de Paris], le droit de l'Union Européenne, notamment le règlement (UE) 2021/1119 portant "loi européenne sur le climat" et le règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, ainsi que les directives mentionnées ci-dessus, sont à l'origine des législations nationales sur le climat, qui seront présentées en détail par la suite. Ces législations établissent le cadre juridique pour la gestion des questions liées au changement climatique. Le législateur national: fixe des objectifs à atteindre; établit le système juridique jugé nécessaire et approprié pour matérialiser ces objectifs et pour assurer la transition graduelle vers la neutralité climatique à l'horizon 2050; établit aussi le cadre juridique pour améliorer la capacité d'adaptation, de résistance et de résilience de chaque pays face aux défis du changement climatique; définit de principes et d'orientations pour les stratégies et les politiques à suivre; définit des organes et des procédures pour l'élaboration de la planification; prévoit l'élaboration de budgets de carbone; définit les grandes lignes des politiques sectorielles; définit les principes de l'évaluation de l'itinéraire vers la neutralité climatique. Plus particulièrement :

Dans le rapport national de la **Croatie** sont mentionnés : (i) Deux lois qui contiennent des règles de fond et de procédure : -La loi sur le changement climatique et la protection de la couche d'ozone de 2019 établit le cadre juridique général pour un processus d'atténuation des effets du changement climatique et d'adaptation à ses incidences, ainsi que des systèmes de surveillance pour les émissions des GES et l'échange des quotas. Elle contient : • Des règles de fond : elle définit les objectifs de réduction des émissions de GES et prescrit des mesures de réduction pour tous les secteurs (transports, agriculture, énergie, etc); elle comprend des dispositions sur l'adaptation au changement climatique ; elle prescrit aussi des mesures pour la protection de la couche d'ozone. • Des règles de procédure: elle établit un système de surveillance, de notification et de vérification des émissions de GES; elle prévoit la participation du public et la consultation des parties intéressées lors du processus



décisionnel; elle prescrit des règles pour la préparation de rapports et de stratégies nationaux (par exemple, de la stratégie à faible intensité de carbone); elle prévoit un organisme spécial pour la coordination des politiques en matière climatique, qui est chargé de superviser la mise en œuvre de ces politiques. -La loi sur la protection de l'air contient, également : •Des règles de fond : elle prévoit des dispositions pour les émissions de GES de certains polluants atmosphériques (autres que les polluants traditionnels); elle prescrit des règles sur les inventaires concernant les émissions. •Des règles de procédure : elle impose l'octroi des permis après évaluation de l'impact sur l'environnement ; elle prescrit des procédures de surveillance des émissions et autorise la divulgation publique des informations ; elle prévoit des inspections et des sanctions. (ii) Divers documents qui définissent essentiellement des stratégies : -La Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique définit des mesures pour envisager les incidences du changement climatique dans divers secteurs et prévoit l'élaboration des plans d'action mis à jour tous les cinq ans. Les questions traitées dans les stratégies sont les suivantes: identifier les risques et les vulnérabilités, renforcer la résilience, en priorité dans les secteurs de la santé, de la biodiversité, de l'agriculture et de la gestion de l'eau, intégrer l'objectif de résilience dans la planification nationale et dans les mesures de gestion des catastrophes naturelles, assurer la mise à jour régulière du plan d'action, assurer une coordination intersectorielle, assurer des procédures de consultation du public et des intéressés, des procédures de surveillance et d'évaluation des plans d'action. -La Stratégie de développement à faible intensité de carbone [LCDS (Law-Carbon Development Strategy)] de la Croatie pour la période jusqu'à 2030 ainsi qu'à l'horizon de 2050 vise à réduire les émissions de GES et à promouvoir un développement durable conforme aux objectifs de l'UE en matière climatique; elle définit des itinéraires de réduction des GES spécifiques à chaque secteur (l'énergie, les bâtiments, les transports, l'agriculture etc), s'aligne sur la législation européenne concernant la promotion des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique et propose trois scénarios de développement possibles [y figurent les scénarios d'atténuation et d'atténuation ambitieuse]; des mécanismes d'évaluation de l'impact des politiques, de suivi et de mise à jour continue de la stratégie, de participation des parties intéressés lors de l'élaboration de nouveaux plans d'action et des programmes financiers figurent parmi les règles de procédure.

Dans le rapport de la **France** les lois suivantes sont mentionnés : (i) La loi de 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte [loi n° 2015-992 du 17 août 2015]; elle se fixe comme objectifs tant la réduction de la consommation énergétique que le recours à des sources décarbonées et diversifiées de mix énergétique ; elle a conduit à l'élaboration de trois différentes stratégies, dont la stratégie nationale bas



carbone (SNBC). (ii) La loi de 2019 relative à l'énergie et au climat [loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019]; elle fixe le cadre, les ambitions et la cible de la politique climatique nationale; elle porte sur quatre axes principaux: la sortie progressive des énergies fossiles et le développement des énergies renouvelables, la lutte contre les passoires thermiques, l'instauration de nouveaux outils de pilotage, de gouvernance et d'évaluation de la politique climatique et la régulation du secteur de l'électricité et du gaz; (iii) La loi de 2021 [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021] portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets; elle s'articule autour des cinq thématiques sur lesquelles la Convention citoyenne pour le climat (CCC) a débattu et présenté ses propositions en juin 2020: consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger et se nourrir; elle renforce aussi les sanctions en cas d'atteintes à l'environnement. (iv) La loi de 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023]; cette loi entend accélérer le développement des énergies renouvelables, afin de rattraper le retard pris par la France. Le texte s'articule autour de quatre axes: planifier les énergies renouvelables, simplifier les procédures, mobiliser le foncier déjà artificialisé pour déployer les énergies renouvelables et mieux partager la valeur générée par ces énergies; plusieurs mesures sont introduites pour simplifier les procédures environnementales et réduire la durée d'instruction des projets; une présomption de reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM), l'un des trois critères permettant de déroger à l'obligation de protection des espèces protégées, est instituée pour certains projets d'énergies renouvelables; dans le même esprit, afin de gagner du temps et de sécuriser les projets, des mesures tendent à réduire les risques contentieux.

Selon le rapport de la **Grèce**: (i) La loi principale de 2022, intitulée Loi Climatique National, met en place un cadre juridique pour améliorer la capacité d'adaptation, de résistance et de résilience du pays face aux défis du changement climatique et pour assurer la transition graduelle vers la neutralité climatique d'ici à 2050; les politiques et les mesures prescrites pour atténuer les incidences du changement climatique ont pour finalité: -la diminution des émissions et l'augmentation des absorptions de gaz à effet de serre; -le renforcement de la sécurité juridique pour les investissements et pour les citoyens et -la transition anodine de l'économie et de la société vers la neutralité climatique; la loi définit aussi des objectifs intermédiaires pour les années 2030 et 2040 [55% par rapport à 1990 et 80% par rapport à 1990, respectivement]; la loi prévoit une planification [Stratégie Nationale et Stratégies Régionales], l'élaboration des budgets de carbone sectoriels à durée quinquennale [secteur de production d'énergie (électricité et chauffage), secteur des transports, secteur de l'industrie, secteur du



bâtiment, secteur de l'agriculture et de l'élevage, secteur du traitement des déchets et secteur des activités relatives à l'utilisation des terres, au changement d'affectation de terres et à la foresterie]; une évaluation de l'itinéraire vers la neutralité climatique est effectuée tous les cinq ans, en tenant compte des données scientifiques les plus récentes disponibles, et peut amener à la révision des objectifs intermédiaires. (ii) Dans le rapport sont également mentionnés: -le régime pour la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables; -le régime pour promouvoir l'efficacité énergétique; -le régime pour la promotion des véhicules électriques; -l'institution d'une taxe spéciale pour financer des mesures contre la crise climatique; -l'établissement d'un système destiné à l'enregistrement des émissions de GES dans le secteur de l'agriculture; -la législation générale pour la protection de la nature et de l'environnement, pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme, pour la gestion des ressources naturelles, des eaux et des sources aquatiques, pour l'évaluation de l'impact sur l'environnement des divers projets, ouvrages et activités.

D'après le rapport de la **Hongrie**, la loi de 2020 sur la protection du climat définit des critères pour la politique climatique nationale: cette politique doit être conforme aux engagements internationaux et européens de l'Etat, apporter des réponses valables en tenant compte du bassin carpatique dans son ensemble et relever les défis auxquels le pays est confronté, au niveau national, sur le plan de l'environnement, de l'économie et de la société; la politique climatique doit également tenir compte de l'éventualité d'utiliser l'énergie nucléaire neutre en carbone et doit être fondée sur le principe "pollueur-payeur", ainsi que sur une logique d'interventions à la fois proportionnées et réalistes. La même loi prévoit des engagements en matière de réduction des émissions : les objectifs fixés sont la réduction des émissions de GES d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 et la neutralité climatique totale d'ici 2050.

Dans le rapport de la **Lettonie** sont mentionnés: (i) La loi concernant les mécanismes du protocole de Kyoto: cette loi établit les principes de la participation de la Lettonie aux projets de mise en œuvre conjointe (Joint Implementation Projects), au mécanisme de développement propre (Clean Development Mechanism) et au commerce international des émissions; elle réglemente également la gestion et l'utilisation des unités détenues par l'État; elle fait aussi partie de la législation nationale pour l'incorporation de la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas (et plus particulièrement de la directive 2004/101/CE modifiant cette directive principale, qui renforce la rentabilité des réductions d'émissions); l'objectif principal de la loi consiste à promouvoir les efforts d'atténuation et d'adaptation au changement climatique et de faciliter le respect par la Lettonie de ses engagements en matière de



réduction des émissions de GES. (ii) L'Instrument financier pour le changement climatique: cet instrument soutient des projets qui favorisent l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et l'adaptation au changement climatique; il s'agit d'une initiative nationale, financée par les recettes provenant du commerce des droits d'émission, qui réinvestit directement ces fonds dans des projets favorisant l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et l'adaptation au changement climatique; en effet, le système d'échange de quotas (SEQE) établit les règles pour le commerce des droits d'émission au niveau de l'UE, mais l'utilisation des recettes est laissée à la discrétion des États membres -la Lettonie a choisi de créer cet instrument spécial de financement. (iii) Outre la législation nécessaire pour se conformer au droit dérivé de l'UE, la Lettonie a également adopté des instruments juridiques spécifiques pour traiter d'autres questions concernant l'obligation d'efficacité énergétique; à ce propos, une taxe destinée aux grands consommateurs d'électricité vise à promouvoir l'efficacité énergétique et l'utilisation durable des ressources; la mesure garantit que les entreprises consommant plus de 500 MWh par an doivent mettre en œuvre un système de gestion conforme des normes ISO [la norme ISO 50001 ou ISO 14001]; cette obligation fonctionne comme une "taxe sur l'utilisation inefficace des ressources" et les entreprises qui se conforment aux exigences requises sont exemptées du paiement de cette taxe. La législation susmentionnée met en valeur l'engagement de la Lettonie en faveur de l'action climatique ; un engagement qui va au-delà des exigences de l'UE, par l'adoption des mesures nationales, financières et autres, qui encouragent les efforts d'efficacité énergétique et les pratiques commerciales durables.

Dans le rapport de la **Lithuanie** sont aussi mentionnés des instruments juridiques spécifiques, adoptés pour lutter contre le changement climatique [en plus de la législation nationale qui incorpore le droit dérivé de l'UE]: (i) En 2021, le Seimas de la République de Lituanie [legislative body] a approuvé le programme national de gestion du changement climatique, qui vise à guider le pays vers l'objectif de neutralité climatique d'ici à 2050; il s'agit d'un cadre stratégique qui définit des objectifs en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. (ii) La loi sur les instruments financiers pour la gestion du changement climatique et les règlements adoptés en vertu de cette loi: ils prévoient des règles de fond et de procédure pour la gestion du changement climatique, en mettant l'accent sur les émissions de GES; - surveillance et déclaration des émissions: la loi impose la création d'un registre des GES et la mise en place de procédures de surveillance et de déclaration des émissions, conformément aux obligations internationales de la Lituanie (telles que celles prévues par le protocole de Kyoto et la réglementation de l'UE; -application des instruments financiers: la loi prévoit des mécanismes de financement de l'action



climatique par le biais du système d'échange de quotas d'émission de GES et l'allocation des recettes à des projets visant à réduire les émissions et à améliorer la durabilité (tels que les projets d'efficacité énergétique et sources d'énergie renouvelables); -approbation et supervision des projets: sont établies règles de procédure afin de garantir le respect des objectifs de la loi; -attributions et responsabilités: sont définies le rôle et les responsabilités des différentes autorités et institutions publiques impliquées dans les efforts d'atténuation du changement climatique [Ministère de l'environnement et autres organismes compétents].

Dans le rapport des **Pays-Bas** sont citées les règles principales de la loi nationale sur le climat (Klimaatwet): (i) Des règles sur le contenu que doit avoir le plan climatique: le plan contient les mesures pour atteindre les objectifs visés, la contribution estimée des sources d'énergie renouvelables et des économies en matière de consommation d'énergie primaire, les mesures pour stimuler la production et l'utilisation des énergies renouvelables et pour inciter à des économies en matière de consommation d'énergie primaire; il prend en compte les dernières connaissances scientifiques en matière d'atténuation du changement climatique et l'évolution de la technologie permettant de limiter les émissions de GES; il témoigne de l'engagement du gouvernement pour favoriser l'innovation; il prend en compte les développements mondiaux et européens dans le domaine de l'atténuation du changement climatique, dans la mesure où ces développements sont pertinents pour la politique néerlandaise; il prend en compte les conséquences de la politique climatique du gouvernement sur la situation financière des ménages, des entreprises et des entités publiques, sur l'emploi, y compris la formation et l'éducation des employés, sur le développement de l'économie, sur la mise en oeuvre d'une transition équitable et réalisable et sur la fiabilité de l'approvisionnement énergétique. (ii) Des règles sur la procédure de l'élaboration du plan climatique : le Conseil d'État en tant qu'organe consultatif est entendu. (iii) Des règles sur le contenu du rapport annuel sur le climat: il contient un tableau d'ensemble de la mise en oeuvre de la politique climatique, telle qu'elle figure dans le plan climatique, une présentation par chaque ministère des principaux aspects de la mise en oeuvre de la politique climatique relevant notamment de sa compétence, une présentation des conséquences de la politique climatique sur les budgets des départements, les conséquences financières des aspects importants des politiques qui s'écartent du plan climatique sur les ménages, les entreprises et les institutions publiques; le rapport annuel porte également sur les modalités d'intégration des perspectives annuelles en matière de climat et d'énergie dans la prochaine révision et évaluation concernant les progrès effectués par rapport au plan climatique; le rapport

annuel susmentionné porte également sur l'état d'avancement dans la mise en œuvre du plan climatique.

D'après le rapport de la **Suède** : (i) L'objectif climatique est d'atteindre zéro émissions nettes de GES dans l'atmosphère d'ici 2045 et de passer ensuite à des émissions négatives. (ii) La loi sur le climat est entrée en vigueur en 2018 : cette loi oblige le gouvernement à élaborer un plan d'action pour la politique climatique, tous les quatre ans ; le plan doit inclure une description des engagements de la Suède au sein de l'UE et au niveau international. La loi impose également au gouvernement l'obligation de poursuivre des politiques climatiques fondées sur les objectifs climatiques adoptés par le Parlement et de rendre régulièrement compte de l'avancement des efforts et mesures visant à atteindre ces objectifs. Le Conseil de la politique climatique : cet organe est chargé d'évaluer si et dans quelle mesure la politique du gouvernement est conforme aux objectifs climatiques fixés par le Parlement et le gouvernement. (iii) Le dernier plan d'action climatique, présenté en décembre 2023, porte sur tous les aspects des activités de la société. En octobre 2024, le gouvernement a mandaté une enquête ; son objectif était d'étudier et d'analyser les politiques pertinentes pour éliminer, progressivement, les combustibles fossiles de manière socio-économiquement efficace et rentable et pour atteindre ainsi l'objectif climatique national à long terme d'ici 2045, ainsi que les engagements pris par la Suède au sein de l'UE. En mars 2025, le gouvernement a proposé une nouvelle loi sur les aides d'État aux entreprises qui souhaitent investir dans de nouveaux réacteurs nucléaires. Il convient également de noter que l'expansion de l'énergie éolienne offshore a subi récemment un sérieux revers en Suède : nombreuses demandes visant à l'installation de nouveaux parcs éoliens offshore ont été rejetées par le gouvernement, qui estime que le développement des parcs éoliens pourrait rendre difficile la détection des sous-marins et des éventuelles attaques aériennes, ce qui compliquerait la défense de la Suède en cas de guerre.

En **Allemagne** la loi sur la protection du climat (Klimaschutzgesetz) de 2019 définit les objectifs nationaux conformément à l'accord de Paris et à la législation de l'UE ; elle fixe en partie des objectifs plus stricts que ceux exigés par les susdits instruments ; elle définit également des objectifs sectoriels spécifiques en matière de protection du climat et prévoit l'adoption de programmes de protection par le gouvernement fédéral. En **Autriche** la loi fédérale sur l'environnement (Umweltförderungsgesetz-UFG) contient des règles sur la gestion de l'eau (règles concernant l'approvisionnement, l'amélioration de l'état écologique des eaux, le traitement ordonné des eaux usées, y compris les eaux usées industrielles), sur la protection de l'environnement et de la santé humaine par une utilisation efficace de l'énergie et des ressources, sur



L'augmentation de la proportion des sources d'énergie renouvelables ou des matières premières biogènes; elle prévoit d'autres mesures visant à réduire les émissions de GES ou les émissions polluantes; la UFG prévoit la création d'une commission chargée de conseiller le ministre fédéral compétent et de l'assister plus particulièrement lors de l'examen des demandes de financement, de l'élaboration des lignes directrices et les programmes de financement (le ministre fédéral compétent, avec la participation de la commission et d'une agence de gestion, établit des normes d'évaluation pour chaque domaine; ces normes servent de guide pour l'évaluation des projets soumis et sont publiées dans les fiches d'information pour chaque domaine de financement). En **Irlande** plusieurs lois, dont fait partie la loi sur le climat de 2015 modifiée en 2021, sont citées. En **Italie** le législateur a adopté des instruments juridiques spécifiques, notamment la stratégie nationale pour le développement durable et le plan de transition écologique; ces instruments définissent la stratégie et les politiques en matière de changement climatique; le cadre stratégique concerne la décarbonisation, l'économie circulaire, l'efficacité énergétique et l'utilisation rationnelle et équitable des ressources naturelles et l'objectif général d'une économie plus respectueuse des personnes et de l'environnement; il prévoit l'intégration des marchés nationaux de l'énergie dans le marché unique et la prise en compte de la nécessité de garantir des prix abordables et la sécurité de l'approvisionnement. Toutefois, selon le rapport soumis, une loi-cadre globale sur le climat n'a pas été adoptée pour le moment. En **Malte** la loi sur l'action climatique établit le cadre juridique national pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique ; elle prescrit l'élaboration d'une stratégie nationale sur le changement climatique et de plans d'action sectoriels ; elle prévoit des obligations de surveillance, de rapport et de vérification pour les données liées au climat ; un Conseil national d'action pour le climat est chargé de conseiller et de coordonner la mise en œuvre des politiques. En **Espagne** la loi de 2021 sur le changement climatique et la transition énergétique fixe des objectifs de réduction des émissions, prévoit la décarbonisation, contient des normes pour l'adaptation au changement climatique et pour la mobilité durable ; elle définit ce qui, d'après le législateur, est considéré comme une transition équitable.

L'objectif fixé par la loi sur le climat en **Finlande** est nettement plus ambitieux : atteindre la neutralité carbone **d'ici 2035**. Le calendrier est donc beaucoup plus serré par rapport à celui de l'Accord de Paris. Outre la loi sur le climat, le rapport national fait mention des décrets, tel que le décret de 2021 sur les subventions pour l'adaptation au changement climatique dans le secteur de l'utilisation des terres. Un objectif ambitieux par rapport à l'objectif commun de l'UE est également fixé au **Portugal** dans la loi-cadre sur le climat: parvenir à la neutralité carbone d'ici 2045 (au lieu de 2050).



Avec cette loi, le Portugal a reconnu l'urgence en matière de changement climatique. Tous les deux ans le gouvernement est tenu de présenter au Parlement un rapport sur la situation nationale (le gouvernement est également appelé à présenter, en 2024, une stratégie industrielle verte) et tous les cinq ans il doit fixer des objectifs de plus en plus ambitieux en matière de réduction des émissions de GES pour atteindre sa propre neutralité carbone²⁴.

Dans le rapport du Royaume-Uni sont cités les instruments nationaux suivants : (i) La loi sur le changement climatique (loi de 2008 telle que modifiée) concernant les engagements du RU en matière de zéro émission nette dans le cadre de l'accord de Paris. Cette loi: a. fixe des objectifs juridiquement contraignants en matière de réduction des émissions de GES; le gouvernement britannique s'engage à réduire les émissions de carbone à zéro d'ici à 2050 [premier objectif mondial juridiquement contraignant en matière d'atténuation du changement climatique fixé par un pays]; b. prévoit un système de budgétisation du carbone; c. procède à la création d'un Comité sur le changement climatique; il s'agit d'un organisme indépendant, chargé de fournir au gouvernement et au Parlement britanniques des conseils, fondés sur des données probantes, en matière des budgets carbone obligatoires; d. prescrit l'élaboration par le gouvernement britannique d'un programme national d'adaptation, destiné à gérer les effets inévitables du changement climatique; e. oblige le gouvernement à produire

²⁴La loi-cadre sur le climat (loi n° 98/2021) consolide les objectifs, les principes et les obligations des différents niveaux de gouvernement en matière d'action climatique et établit de nouvelles dispositions relatives à la politique climatique: • elle définit les droits et les devoirs en matière de climat, renforçant ainsi le droit de participation des citoyens; • elle introduit un nouveau droit à la "justice climatique" pour tous les citoyens, défini comme "le droit à la protection contre les effets du changement climatique et le pouvoir d'exiger des entités publiques et privées qu'elles remplissent leurs devoirs et obligations en matière de climat"; • elle établit de calendriers pour les outils de planification et d'évaluation de la politique climatique, pour l'élaboration de plans sectoriels quinquennaux d'atténuation et d'adaptation, et une stratégie industrielle verte pour soutenir le secteur industriel dans le processus de transition climatique; • elle définit de nouveaux principes pour les instruments économiques et financiers, en mettant particulièrement l'accent sur le processus budgétaire public, la fiscalité verte et le financement durable, afin de promouvoir une transition juste vers une économie à faible intensité de carbone; • elle définit des principes et des normes pour les instruments sectoriels de politique climatique, en particulier dans les domaines de l'énergie, des transports, des matériaux et de la consommation, de la chaîne agroalimentaire et de la séquestration du carbone; • elle prévoit la suspension de la production d'électricité à partir du charbon après 2021; elle dispose que, à partir de 2035, aucune voiture fonctionnant exclusivement aux combustibles fossiles ne pourra être vendue; • elle interdit l'utilisation du gaz naturel pour la production d'électricité à partir de 2040.

tous les cinq ans un rapport d'évaluation des risques liés au changement climatique (CCRA). (ii) Les budgets carbone qui fixent des plafonds juridiquement contraignants au niveau maximal d'émissions sur une période de cinq ans: les budgets carbone sont déterminés 12 ans à l'avance, en vertu de la loi de 2008 sur le changement climatique et d'une législation secondaire; les budgets carbone du RU prévoient des réductions progressives, dans le but d'atteindre l'objectif "neutralité carbone" en 2050 [il y a eu six budgets carbone (couvrant la période 2008-2037) et le RU fixera le septième]. (iii) La loi sur l'énergie de 2013 a réformé le marché britannique de l'électricité et a défini des mesures en vue de sa décarbonisation ; elle impose au secrétaire d'État compétent de veiller à ce que l'intensité carbone de la production d'électricité au RU ne dépasse pas le niveau maximal autorisé. En vertu de la réglementation sur l'efficacité énergétique (concernant le secteur privé en Angleterre et au Pays de Galles), les propriétaires des immeubles doivent veiller à ce que leurs biens destinés à la location respectent une norme minimale d'efficacité énergétique (sauf en cas d'exemption valable); les propriétaires ne sont pas toutefois tenus de dépenser plus de 3 500 £ (TVA comprise) pour améliorer l'efficacité énergétique de leurs biens et respecter la norme requise; si ils refusent de se conformer, les amendes prévues peuvent atteindre 5 000 £. (iv) La loi sur l'environnement de 2021. Cette loi: a. sert de cadre juridique à la protection de l'environnement au RU; b. habilite le gouvernement à fixer des objectifs juridiquement contraignants, notamment en matière de qualité de l'air, de l'eau, de biodiversité, d'efficacité dans l'utilisation des ressources et de réduction des déchets; c. Prévoit un organisme de surveillance, chargé de contrôler et de faire respecter les réglementations environnementales [Office for Environmental Protection (OEP)], d. impose l'élaboration de plans d'amélioration de l'environnement, qui décrivent les lignes principales du processus à suivre par le gouvernement en vue d'atteindre les objectifs fixés. e. rend obligatoire le bilan positif net en matière de biodiversité pour la plupart des projets de développement, en exigeant un gain minimum de 10 % en matière de biodiversité. (v) La loi de 2004 sur l'aménagement du territoire et l'expropriation (Planning and Compulsory Purchase Act 2004): elle impose aux autorités locales l'obligation de veiller à ce que leur plan d'aménagement contribue, dans son ensemble, à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce changement; le plan d'aménagement du territoire (en Angleterre et au Pays de Galles) sert d'outil d'orientation aux décisions des autorités et aux initiatives des particuliers pour l'utilisation du territoire dans une zone définie. (vi) La loi de 2008 concernant la construction de projets d'infrastructure de portée nationale: certains projets d'infrastructure importants étant susceptibles d'avoir des incidences sur le changement climatique, cette loi impose au gouvernement des obligations; ainsi, le secrétaire d'État doit procéder à une évaluation de la durabilité de la politique définie



dans un “National Policy Statement” (NPS), et cette déclaration (le NPS) doit présenter une motivation pour la politique énoncée; la motivation doit inclure impérativement une démonstration pour expliquer si et comment la politique énoncée prend en considération la politique du gouvernement en matière d’atténuation et d’adaptation au changement climatique. (vii) Le cadre national de planification (National Planning Policy Framework) est un document clé du gouvernement britannique, qui définit les politiques des planifications pour l’Angleterre et la manière dont elles doivent être appliquées par les autorités locales chargées de l’aménagement du territoire ainsi que des décideurs. Le NPPF n’est pas obligatoire ; cependant, en vertu des principes du common law et de la loi, un décideur en matière d’aménagement du territoire doit tenir compte de toutes les considérations juridiquement pertinentes. Le NPPF est un élément important à prendre en considération dans les décisions d’aménagement, notamment dans les décisions qui ont un impact sur l’environnement ; cet instrument met en valeur la nécessité pour les autorités locales d’adopter une approche en faveur des actions pour atténuer les effets du changement climatique et pour s’y adapter. Dans le rapport de la **Suisse** sont citées la loi et l’ordonnance sur le CO2 et la loi sur le climat, adoptées pour régir la réduction des émissions de GES et la protection face aux effets des changements climatiques.

L’Albanie, le Monténégro et la Serbie, pays-candidats à l’UE, ont aussi adopté des instruments juridiques spécialement destinés à la question du changement climatique, y compris des réglementations visant à l’harmonisation de leur droit national avec le droit dérivé de l’UE susmentionné. Ainsi, l’**Albanie** a adopté une nouvelle loi sur le changement climatique [loi n° 155/2020], qui est entrée en vigueur en janvier 2021 ; cette loi a pour objectif principal de créer un cadre juridique et institutionnel complet afin de contribuer à la réduction des émissions de GES et à l’accélération de l’adaptation au changement climatique, contribuant ainsi aux efforts mondiaux dans ce domaine. Au **Monténégro** la loi concernant la protection contre les effets négatifs du changement climatique (2019) vise à prévenir et à atténuer les effets du changement climatique ; elle s’accompagne de documents stratégiques tels que la stratégie de développement à faible intensité de carbone et le plan d’adaptation au changement climatique. Le Monténégro harmonise sa législation avec les directives de l’UE, en particulier dans le domaine des échanges de quotas d’émission de GES (EU ETS), de la surveillance, de la communication d’informations, de la surveillance de la qualité de l’air et de la gestion des déchets. Sur le plan institutionnel, les ministères et des organismes compétents, tels que le ministère du Développement durable et du Tourisme (Direction générale du changement climatique), le ministère de l’Économie, le ministère de l’Agriculture, l’Agence de protection de l’environnement et d’autres



organismes, sont compétents pour coordonner et mettre en œuvre la politique en matière de changement climatique. La **Serbie** a adopté en 2021 la loi sur le changement climatique qui régleme le système de limitation des émissions de GES, l'adoption de la stratégie de développement à faible intensité de carbone et du programme d'adaptation aux conditions climatiques, le suivi et la communication d'informations, la délivrance, le retrait et la modification de permis d'émission de GES à l'exploitant de l'installation, l'octroi d'agrément pour le plan de surveillance des exploitants des aéronefs, la surveillance, la notification, la vérification et l'accréditation des vérificateurs, les frais administratifs, la supervision et d'autres questions importantes pour la limitation des émissions de GES et l'adaptation aux conditions climatiques. En vertu de cette loi le Conseil national pour le changement climatique a été créé. D'autres documents ont également été adoptés, notamment la stratégie de développement à faible intensité de carbone de la République de Serbie pour la période 2023-2030, avec des projections jusqu'en 2050. Le programme d'adaptation au changement climatique pour la période 2023-2030 a également été adopté. D'après le rapport national soumis, en **Turquie** le cadre législatif relatif au changement climatique est en cours d'élaboration ; la nature, le contenu et la portée de la planification ne sont pas encore clairement définies. Pour l'harmonisation avec la législation de l'UE au titre du chapitre 27, "Environnement et changement climatique", une circulaire présidentielle, intitulée "Plan d'action pour le Green Deal", a été publiée au Journal officiel en 2021.

I.B.3. Plans d'action relatifs au clima/niveau, contenu et caractère de la planification

Dans leurs rapports, tous les pays confirment qu'ils disposent d'un plan d'action spécifique pour le changement climatique²⁵. Dans la plupart des cas cette planification à caractère stratégique est au niveau national ; par ailleurs, elle définit principalement, mais pas exclusivement, des lignes directrices pour les politiques à suivre. Suivant l'approche du règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'action pour le climat, les plans d'action nationaux contiennent: des projections et des estimations pour le pays concerné en fonction des scénarios sur le changement climatique; une estimation des incidences du changement climatique sur les activités économiques et sociales et sur l'environnement; la détermination des priorités pour les mesures d'atténuation et d'adaptation; des orientations pour l'intégration des politiques d'adaptation dans les

²⁵V. les rapports suivants: Albanie / Autriche / Belgique / Bulgarie / Croatie / Chypre / République tchèque / Estonie / France / Allemagne / Hongrie / Irlande / Italie / Lettonie / Lituanie / Luxembourg / Malte / Monténégro / Pays-Bas / Pologne / Portugal / Roumanie / Slovaquie / Slovénie / Espagne / Suède / Serbie / Suisse / Turquie / Royaume-Uni.

diverses politiques sectorielles générales; la définition des principes de coordination entre l' action des autorités nationales, régionales et locales, ainsi que des principes pour la répartition des tâches et des responsabilités etc. Plus particulièrement :

En **Belgique**, en raison de la structure fédérale de l'Etat et des nombreux domaines concernés par la politique climatique, la planification nationale est répartie entre les régions et le pouvoir fédéral; plusieurs organes et processus de décision interviennent en vue de coordonner les politiques menées à différents niveaux de pouvoir [Conférence interministérielle pour l'environnement (CIE); Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE); Commission nationale]; les objectifs nationaux de réduction des émissions font aussi l'objet d'une répartition des charges entre l'État fédéral et les régions (Région flamande, Région wallonne, Région de Bruxelles-capitale) [pour des informations détaillées le rapport renvoie aux sites-internet respectifs]. Par contre en **Croatie** (et dans plusieurs autres pays) la planification est à l'échelle nationale. Il dessine le cadre stratégique pour l'adaptation au changement climatique (jusqu'à 2040, avec une perspective jusqu'à 2070), à travers une approche qui favorise l'action à plusieurs niveaux et la coordination ; il met aussi l'accent sur l'importance de la mise en œuvre du plan d'action au niveaux régional et local et invite les autorités à élaborer de plans d'action spécifiques et de stratégies de gestion des risques adaptées aux conditions locales. Parmi les éléments clés du plan stratégique figurent: des projections des scénarios climatiques futurs pour la Croatie, en fonction des modèles appropriés et après évaluation des impacts et des vulnérabilités potentiels; des mesures sectorielles, notamment la proposition des stratégies d'adaptation dans les secteurs de l'agriculture, de la gestion de l'eau, de la préservation de la biodiversité, de la protection de la santé et de la gestion des infrastructures; la description du processus pour assurer le suivi et l'évaluation du plan d'action et la coordination entre les autorités nationales, régionales et locales afin de garantir une mise en œuvre efficace; les méthodes pour assurer l'engagement des parties intéressées et du public dans la planification de l'adaptation au changement climatique, afin de garantir les principes de la transparence et de l'inclusivité. La planification est principalement de nature stratégique ; il s'agit d'un document de planification politique, qui fixe des objectifs et des lignes directrices nationaux pour l'adaptation sectorielle et locale, sans imposer des obligations contraignantes aux acteurs privés ou publics. La stratégie définit des priorités, notamment: •réduire la dépendance des combustibles fossiles •promouvoir les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique •moderniser les infrastructures et les bâtiments •encourager les investissements verts et l'agriculture durable •améliorer la résilience des systèmes de santé publique •se préparer aux urgences liées au climat (inondations, sécheresses)



•protéger les groupes de population vulnérables (personnes âgées, enfants, communautés rurales) •promouvoir l'éducation et la sensibilisation du public

•impliquer les acteurs régionaux/locaux dans la planification climatique. Ces priorités d'ordre politique sans constituer des règles contraignantes, elles sont destinées à orienter le législateur et les stratégies locales. Cependant, certains éléments du cadre stratégique sont en rapport direct avec une législation (lois et règlements connexes) qui a un caractère contraignant. On peut citer à titre d'exemple: la loi sur le changement climatique et la protection de la couche d'ozone (2019) qui établit des obligations en matière de surveillance des GES, des objectifs nationaux; la loi sur la protection de l'environnement qui prévoit des procédures obligatoires pour les évaluations de l'impact sur l'environnement, y compris sur les risques climatiques; la loi sur la protection de l'air qui fixe des limites d'émission et des obligations pour les pollueurs; la législation concernant le système de protection civile qui prescrit des obligations aux autorités nationales et locales en matière de gestion des risques liés au climat. Le suivi est organisé par le biais de plans d'action, de programmes sectoriels et de l'intégration du cadre stratégique dans des législations contraignantes : les ministères et autres autorités nationales sont chargés de transposer ces lignes directrices en mesures réglementaires ou financières concrètes. **La République tchèque** a également opté pour une planification au niveau national. Des plans spécifiques pour lutter contre le changement climatique ont été adoptés : le gouvernement a approuvé en octobre 2015 la stratégie d'adaptation au changement climatique et en janvier 2017 le plan d'action national, qui est le document de mise en œuvre de la stratégie nationale. Le plan d'action contient une liste de mesures d'adaptation et définit les tâches correspondantes, y compris les responsabilités en matière de mise en œuvre, les délais prescrits, le coût estimé pour la mise en œuvre des mesures et les sources de financement. En mars 2017, le gouvernement a approuvé la politique de protection du climat de la République tchèque (CPP), qui comprend des objectifs et des mesures visant à réduire les émissions de GES. Une évaluation à mi-parcours de la CPP a eu lieu en 2021 et, sur la base de cette évaluation, une mise à jour a été préparée en 2024. La planification définit de lignes directrices politiques et ne contient aucune règle contraignante.

Des plans d'action spécifiques pour le changement climatique sont prévus dans la loi sur le climat en **Finlande**, à savoir: 1) des plans d'action à long terme; 2) un plan d'action national sur l'adaptation au changement climatique; 3) des plans d'action à moyen terme; 4) des plans d'action pour le secteur de l'utilisation des terres. Les plans d'action sont élaborés obligatoirement au niveau national, mais il est également possible d'avoir des plans propres aux municipalités. Les plans ne sont pas



juridiquement contraignants, mais ils indiquent ce qui doit être fait pour atteindre les objectifs de la loi (si, par exemple, le gouvernement doit prendre une initiative législative). **La France** est dotée d'une stratégie nationale bas-carbone, dont la deuxième version est actuellement en vigueur (SNBC 2 adoptée en avril 2020). La SNBC 3 est en cours d'élaboration et vise à rehausser les objectifs de réduction afin de traduire l'ambition climatique européenne définie par le paquet "Fit for 55". Elle est également dotée d'une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui fixe notamment les ambitions en matière de réduction des consommations d'énergie et de développement des moyens de production énergétique décarbonée. La PPE est en vigueur pour la période 2019-2028. Une nouvelle PPE est actuellement en cours d'élaboration pour la période suivante (2025-2035). Le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) ne traite que des mesures qui relèvent du niveau national, la territorialisation spécifique de l'adaptation relevant des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Le 3e Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) pour préparer le pays à l'échéance 2100 a été publié le 10 mars 2025. Les budgets carbone, fixés par décret (en application du code de l'environnement), sont contraignants; la France s'est fixé en 2022 l'objectif d'une réduction brute de ses émissions de GES d'au moins 50 % en 2030 par rapport à 1990. La SNBC 2 a fixé les 2e, 3e et 4e budgets carbone couvrant les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033. En complément de ces règles contraignantes, la SNBC comporte des orientations de politiques transversales et sectorielles.

En **Grèce**, en application du règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance, le Plan National pour l'énergie et le climat actuel a été ratifié en décembre 2024, à la suite d'une procédure de consultation (le Plan National antérieur avait été publié au JO en décembre 2019). La loi climatique nationale de 2022, adoptée en application du règlement (UE) 2021/1119 [loi européenne sur le climat] prévoit une planification à plusieurs échelons: la Stratégie Nationale pour l'adaptation au changement climatique; les Stratégies Régionales pour l'adaptation au changement climatique; les Plans des municipalités pour la réduction des émissions; le Plan Stratégique de Développement pour les îles [GR-eco islands]. La Stratégie Nationale est élaborée par le Ministère de Crise Climatique et de Protection Civile, elle est soumise au Conseil National pour l'adaptation au changement climatique qui donne un avis et elle est ensuite approuvée par le Conseil des Ministres et publiée au Journal Officiel. La Stratégie Nationale est définie comme un texte d'orientation destiné à tracer des lignes directrices; avant son approbation par le Conseil des Ministres, le texte est soumis à une procédure de consultation. Elle couvre une période de dix ans, au moins, fait l'objet d'un processus



d'évaluation tous les cinq ans, au moins, et peut être révisée. Elle contient et prend en considération: une analyse des objectifs et des lignes directrices de la Stratégie, en fonction des conventions internationales et des objectifs de l'UE [un cadre de référence], une estimation pour les changements climatiques dans le pays, en fonction de divers scénarios, une analyse de la vulnérabilité des secteurs économiques et de la société, une estimation des incidences des changements climatiques sur les activités économiques et sociales, une estimation de la viabilité de l'environnement naturel et des régions urbanisées, ainsi qu'une première estimation du coût économique des ces incidences; la détermination des secteurs de priorité pour les mesures d'adaptation à prendre [la santé, le tourisme, l'agriculture et l'élevage, l'exploitation des forêts, l'énergie, les infrastructures et les transports, les sites urbains, la protection de la biodiversité, la protection des ressources aquatiques et des zones côtières, la protection du patrimoine culturel sont inclus dans les secteurs de priorité]; l'intégration des politiques d'adaptation au changement climatique dans les diverses politiques plus générales; la dimension internationale de la politique d'adaptation; l'importance des initiatives de sensibilisation, d'éducation et de recherche. Les Stratégies Régionales constituent des instruments de planification qui déterminent les mesures et les actions nécessaires pour l'adaptation au changement climatique au niveau des Régions. Elles couvrent une période de sept ans, au moins, font l'objet d'un processus d'évaluation tous les cinq ans, au moins, et peuvent être révisées. Les Plans des municipalités pour la réduction des émissions, élaborés et approuvés tous les ans par les organes compétents de chaque municipalité, déterminent et hiérarchisent les mesures nécessaires pour la réduction des émissions, après évaluation de l'empreinte carbone et suite à une analyse détaillée de la consommation d'énergie et des émissions pour les diverses installations et infrastructures, notamment les installations des activités de sport et des activités culturelles, les infrastructures d'utilité publique et des moyens de transport; les plans définissent les objectifs à atteindre. L'élaboration des Plans pour la réduction des émissions et leur mise à jour annuelle est une condition nécessaire pour la valorisation des projets soumis par les municipalités dans le but de recevoir un financement par l'État [projets concernant les secteurs de l'énergie ou de changement climatique]. Le Plan Stratégique de Développement pour les îles vise à transformer le modèle du développement des îles et à faciliter la transition vers la neutralité climatique. A part ces instruments de planification (adoptés en application de la L 4936/2022), des instruments de planification concernant l'aménagement du territoire sont aussi adoptés (Cadre Général d'aménagement du territoire, Cadres Périphériques adoptés pour chacune des Régions du pays, Cadres d'aménagement du territoire à caractère sectoriel: pour l'industrie, le tourisme, le développement des sources d'énergie renouvelables etc). Ces instruments de planification contiennent aussi, à des



degrés de spécification variés, des principes d'orientation en rapport (direct ou indirect) avec le changement climatique. Les plans définissent à la fois des lignes directrices pour les politiques à suivre et des mesures à caractère contraignant. Le Plan National pour l'énergie et le climat prévoit, entre autres, des orientations politiques et des mesures, dans le but: d'économiser la consommation d'énergie et d'accroître l'efficacité énergétique; de promouvoir l'énergie produite à partir de sources renouvelables, en fonction des meilleures technologies disponibles et des meilleures pratiques pour éviter les répercussions sur la biodiversité, l'environnement naturel et le paysage; d'assurer la diminution graduelle de l'utilisation des combustibles fossiles et l'augmentation progressive de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, tout en veillant à la sécurité d'approvisionnement; la substitution progressive du gaz naturel par des produits comme le biométhane ou l'hydrogène vert, en particulier dans l'industrie et les transports; la promotion de l'utilisation des moyens de transport publics; l'amélioration de l'empreinte carbone des bâtiments et des infrastructures dans les régions urbaines; la diminution de l'émission des gaz à effet de serre lors de la gestion des déchets; l'augmentation de l'absorption des gaz à effet de serre; la promotion de la synergie des diverses politiques visant à l'atténuation des incidences du changement climatique et à l'amélioration de la qualité de l'atmosphère. La planification au niveau national ne se limite pas à définir uniquement des lignes directrices pour les politiques à suivre; elle prévoit également des mesures concrètes, ainsi que des sanctions pour assurer le respect de ces mesures. Les instruments de planification au niveau régional définissent aussi, essentiellement, des lignes directrices pour les politiques à suivre; toutefois, ces lignes directrices doivent être prises en compte lors de l'élaboration des autres plans au niveau régional, ainsi que lorsque les organes compétents exercent leurs attributions pour accorder ou refuser divers permis et autres actes administratifs. Outre la planification prévue par la loi Climatique Nationale, les "plans de l'aménagement du territoire et du développement en fonction du principe de la durabilité" [v. supra], contiennent également des principes directeurs pour les politiques à suivre et des mesures concrètes; ces plans peuvent servir de fondement juridique aux pouvoirs publics pour envisager des questions liées au changement climatique.

En **Hongrie** l'Assemblée nationale a adopté (2018), la 2e Stratégie nationale sur le changement climatique (NCCS-2), qui contient des engagements jusqu'en 2030, dans la perspective de 2050. Le NCCS-2 comprend: une évaluation des impacts attendus et des conséquences socio-économiques du changement climatique en Hongrie, ainsi que de la vulnérabilité climatique des écosystèmes et de divers secteurs; la feuille de route nationale pour la décarbonisation avec des objectifs, des priorités et des lignes d'action



pour la réduction des émissions de GES d'ici 2050; la stratégie nationale d'adaptation et le plan de partenariat pour la sensibilisation au changement climatique. Son objectif principal est: -la prévention des risques liés au changement climatique, -l'atténuation des risques, -la présentation des objectifs visant à la sensibilisation pour prévenir le changement climatique et pour s'adapter aux incidences de ce changement, la définition des orientations pour l'action nécessaire dans les secteurs de la santé humaine, de l'agriculture et du développement rural, de la gestion de l'eau, de la sylviculture, de la conservation de la nature, des infrastructures énergétiques, du tourisme, du développement urbain et de la gestion des catastrophes. En outre, le gouvernement local de la capitale hongroise, Budapest, a également adopté en 2021 une stratégie climatique qui définit les orientations politiques et les objectifs à atteindre. En **Irlande** la planification des mesures de lutte contre le changement climatique se fait principalement au niveau national, sous la coordination du ministère compétent; elle comprend également des plans sectoriels et des éléments pour la mise en œuvre au niveau régional/local par l'intermédiaire des autorités et des structures locales. Le cadre de planification va au-delà de la définition de lignes directrices générales; il comprend des obligations juridiques contraignantes (en vertu de la loi de 2015 sur l'action climatique et le développement à faible intensité de carbone, modifiée par la loi de 2021). Ce cadre impose en effet des engagements concrets, notamment: des budgets carbone quinquennaux et des plafonds d'émissions sectoriels juridiquement contraignants; la préparation et la mise en œuvre obligatoires de plans d'action pour le climat, qui doivent être mis à jour au moins tous les cinq ans; des stratégies d'adaptation spécifiques à chaque secteur; la création du Conseil consultatif sur le changement climatique (CCAC) en tant qu'organe consultatif indépendant doté de fonctions de surveillance; des rapports d'activité annuels à l'Oireachtas, avec les obligations correspondantes en matière de transparence et de responsabilité publiques. **L'Italie** dispose également d'un Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC); ce plan, approuvé en décembre 2023, met en œuvre la Stratégie nationale d'adaptation (SNAC) aux niveaux national et local. Il analyse les tendances climatiques en Italie, identifie les impacts potentiels et les vulnérabilités par secteur et propose la gouvernance et les mesures d'adaptation; 19 secteurs sont couverts: transports, énergie, ressources en eau, agriculture, sylviculture, pêche maritime, aquaculture, perturbations géologiques, hydrologiques et hydrauliques, écosystèmes aquatiques continentaux, écosystèmes marins et terrestres, agglomérations urbaines, patrimoine culturel, santé, tourisme et impacts socio-économiques. Dans le PNACC les mesures sont prévues à trois niveaux: -mesures "douces": mesures politiques, juridiques, sociales, de gestion et financières, susceptibles de modifier les modes de vie et de sensibiliser aux impacts potentiels du changement climatique; ces mesures



concernent la gouvernance et l'information et visent à renforcer les aspects administratifs, techniques, institutionnels et législatifs; mesures "vertes", qui concernent l'utilisation des capacités écosystémiques fournies par l'environnement naturel pour améliorer la résilience des territoires; -mesures "grises": il s'agit de mesures infrastructurelles et technologiques qui visent à améliorer la résilience des bâtiments, des installations, des infrastructures, des réseaux. Le PNACC tient compte de tous les engagements internationaux et européens.

En **Estonie** le gouvernement a adopté un plan d'action à l'échelle nationale, intitulé "Principes généraux de la politique climatique jusqu'en 2050". Le plan se limite à définir des orientations politiques générales; il fixe des objectifs à long terme en matière de réduction des émissions de GES et des orientations pour s'adapter à l'impact du changement climatique et garantir la préparation et la résilience nécessaires. Les principes et les lignes directrices du plan d'action doivent être pris en compte lors de l'élaboration, de la mise à jour et de la mise en œuvre des stratégies intersectorielles et sectorielles et des plans de développement nationaux. Le plan d'action doit également être pris en considération, lors de l'octroi des permis qui concernent les activités et les projets ayant des incidences sur l'environnement et de l'édiction d'autres actes administratifs pour guider l'exercice du pouvoir discrétionnaire des autorités. En **Lettonie** le Plan national pour l'énergie et le climat 2021-2030 (mis à jour en juillet 2024) et la Stratégie pour atteindre la neutralité climatique d'ici 2050 (adoptée en janvier 2020) sont des documents de planification au niveau national. D'autres documents de planification nationale, liés également aux questions de changement climatique, comprennent les Lignes directrices de la politique pour l'environnement 2021-2027 (document adopté en 2022) et le Plan de développement national de la Lettonie pour 2021-2027. La planification des politiques constitue la base du développement futur du cadre juridique national; la législation prend en considération les objectifs et les solutions figurant dans les documents de planification. En **Lithuanie** le Programme national de gestion du changement climatique comprend une planification stratégique et des dispositions juridiques contraignantes. Le plan couvre un large éventail de domaines: 1. Lignes directrices politiques: promouvoir la transition vers les sources d'énergie renouvelables, notamment l'énergie éolienne et solaire et l'énergie produite par la biomasse; réduire la dépendance des combustibles fossiles en améliorant l'efficacité énergétique et en encourageant l'utilisation d'énergies alternatives plus propres; soutenir les investissements "verts" par de mécanismes et de programmes financiers, moderniser les infrastructures, notamment par la rénovation des bâtiments et des règles de construction qui favorisent l'économie en énergie, faciliter la transition vers des modes de transport à faibles émissions (véhicules électriques; amélioration des transports



publics). 2. Soutien aux populations vulnérables: prendre en compte les aspects sociaux de la transition verte pour que les groupes vulnérables ne soient pas touchés de manière disproportionnée par les politiques de lutte contre le changement climatique (des mesures visant à garantir un accès abordable à l'énergie propre et à améliorer la résilience face aux événements liés au climat). 3. Gestion des crises climatiques: faire face aux effets du changement climatique, tels que les phénomènes météorologiques extrêmes, les inondations et les sécheresses. Le Programme national de gestion du changement climatique est avant tout un document stratégique qui décrit l'approche et les orientations de la Lituanie afin d'atteindre la neutralité climatique. Des règles juridiques contraignantes sont établies dans les autres législations connexes; ces règles sont conçues pour garantir la mise en œuvre effective du plan d'action climatique (par exemple, la loi sur les instruments financiers pour la gestion du changement climatique crée des mécanismes, tels que le système d'échange de quotas d'émission, et décrit les moyens de financement pour des projets concernant l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Ainsi, le plan d'action climatique du pays intègre à la fois des lignes directrices politiques non contraignantes et des instruments juridiques contraignants afin de garantir une approche globale et applicable pour lutter contre le changement climatique.

Au **Luxembourg**, la loi relative au climat met en place un cadre pour la politique climatique et prévoit l'établissement d'une stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique à un horizon d'au moins cinquante ans; la stratégie est établie tous les dix ans et si nécessaire est actualisée tous les cinq ans. La planification se limite à définir des lignes directrices pour les politiques à suivre. Comme il est noté dans le rapport national, grâce à deux instruments juridiques, le Pacte Climat et le Pacte Nature, le pays est en excellente position pour faciliter la coordination des mesures d'adaptation à tous les niveaux de gouvernance; en effet, un certain nombre de mesures s'adressent aux autorités locales et au grand public. Toutefois, les principaux éléments de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action s'adressent principalement aux ministères et à l'administration. Le **Portugal** a adopté en 2020 le Plan national pour l'énergie et le climat (PNEC 2030). Le pays s'est engagé à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, afin de contribuer à limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C. L'objectif de neutralité est également inscrit dans la loi-cadre sur le climat, qui prévoit la possibilité de faire avancer cette date à 2045. Les principales mesures contraignantes du cadre portugais résultant de la loi-cadre sur le climat et les objectifs et politiques définis dans le plan national pour l'énergie et le climat 2030 (PNEC 2030) sont les suivants : -Objectifs nationaux de réduction des émissions: • Neutralité carbone d'ici 2050. • Objectifs intermédiaires: des objectifs nationaux juridiquement



contraignants pour la réduction des émissions de GES par rapport à 2005: ◦ Une réduction d'au moins 55 % d'ici 2030. ◦ Une réduction entre 65 % et 75 % d'ici 2040. ◦ Atteindre une part d'au moins 47 % d'énergie provenant de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie d'ici 2030. ◦ Atteindre l'objectif d'une réduction de 35 % de la consommation d'énergie primaire d'ici 2030 (objectif d'efficacité énergétique), par rapport au scénario de référence européen. -Budgets carbone: ils fixent des limites quinquennales pour les émissions totales de GES; ces budgets sont proposés par le gouvernement et approuvés par l'Assemblée et deviennent contraignants pour la période en question. Le premier budget couvre la période 2023-2025 et le suivant la période 2026-2030. -Interdiction de l'exploitation des combustibles fossiles: • interdiction de l'octroi de nouvelles licences ou autorisations pour l'exploration ou l'exploitation d'hydrocarbures (pétrole et gaz naturel) et de l'octroi de licences pour de nouvelles centrales électriques au charbon; restrictions à l'exploitation des gisements minéraux métalliques dans les zones marines protégées; suppression des subventions nuisibles à l'environnement. Bien que détaillés dans le PNEC 2030, ces objectifs politiques se traduisent souvent par des règles et des mécanismes contraignants (enchères, obligations d'efficacité) :

En **Allemagne** outre la stratégie à long terme prévue à l'article 15 du règlement européen sur la gouvernance [v. supra le règlement UE 2018/1999], il existe des programmes de protection du climat au niveau national (fédéral) et au niveau des Länder; ils définissent les mesures à adopter afin d'atteindre les objectifs de protection du climat (limitation des émissions annuelles de GES). En **Autriche** la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, adoptée par le Conseil des ministres, outre la section sur les informations principales et le contexte général, comprend un plan d'action avec des recommandations spécifiques pour les politiques à suivre; le plan d'action ne contient aucune réglementation contraignante; les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie autrichienne d'adaptation au changement climatique sont toutefois systématiquement enregistrés et évalués. En **Bulgarie** la stratégie et le plan d'action sont destinés à servir de document de référence, en établissant un cadre pour les mesures d'adaptation au changement climatique et les orientations prioritaires jusqu'en 2030 et 2050. Ils définissent le cadre de la politique nationale pour la période d'action envisagée, conformément à la politique de l'Union européenne et aux traités internationaux auxquels la République de Bulgarie est partie. Des mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique ont été mises en œuvre dans les municipalités bulgares. Dans la République de **Chypre** la planification s'effectue dans le cadre du plan national intégré pour l'énergie concernant la période 2021-2030. Les lignes directrices des politiques à mettre en place définissent



les divers objectifs: réduction de l'utilisation des combustibles fossiles, promotion des énergies renouvelables, soutien aux investissements verts, amélioration des infrastructures, protection des groupes vulnérables et gestion des crises liées au changement climatique. Les règles contraignantes sont prévues dans les lois (par exemple, la loi 107/2022 et la loi 106/2022), en fonction des objectifs contraignants de l'UE. En **Malte** la Stratégie de développement à faible intensité de carbone (2021-2050) complète le Plan national pour l'énergie et le climat (NECP) et définit des actions sectorielles dans les domaines de l'énergie, des transports, des bâtiments et des déchets. Le plan d'action fournit principalement des orientations stratégiques et politiques. Aux **Pays-Bas** la planification s'effectue au niveau national et comprend le plan climatique ("Klimaatplan") élaboré tous les cinq ans et un rapport climatique annuel ("Klimaatnota"); le plan climatique et le rapport climatique constituent la base de l'élaboration des politiques et ne contiennent pas de règles contraignantes. En **Pologne** la planification s'effectue au niveau national et régional. Le Plan d'action pour lutter contre le changement climatique est le Plan national pour l'énergie et le climat pour les années 2021-2030 (NECP), sont adoptés et mis à jour par le gouvernement conformément à l'obligation prévue par le règlement (UE) 2018/1999; ces documents contiennent à la fois des dispositions définissant des lignes directrices politiques et des règles contraignantes. La politique locale est principalement mise en œuvre au moyen de programmes municipaux de protection de l'environnement. En **Roumanie** la planification est soit à l'échelle nationale (plan national pour l'énergie et le climat; divers documents concernant les stratégies nationales) soit à l'échelle régionale (pour une énumération de ces plans v. le rapport). En **Slovaquie** la planification s'effectue au niveau national. Le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie d'adaptation au changement climatique a été approuvé par le gouvernement en août 2021. Le plan contient des lignes directrices pour les différentes politiques à suivre: améliorer la mise en œuvre des politiques et de la législation en matière d'adaptation; renforcer les compétences et les mécanismes de contrôle et les sanctions; accroître la transparence et la participation du public à la préparation et à la mise en œuvre de projets spécifiques; mettre en place un système efficace et fonctionnel pour la collecte, le traitement et la diffusion de données et d'informations; améliorer l'éducation, l'information et la sensibilisation du public aux questions liées au changement climatique, à l'adaptation au changement climatique; mettre en place un système de financement pour les projets d'adaptation au changement climatique. Le plan ne contient aucune réglementation juridiquement contraignante. En **Slovénie** la planification stratégique est nationale; les deux principaux documents de ce type sont le Plan national pour l'énergie et le climat, adopté par le gouvernement et la Résolution sur la stratégie climatique à long terme de la Slovénie jusqu'en 2050, adoptée par le



parlement. Ces documents ne contiennent pas de règles directement contraignantes. Conformément à la loi sur la protection de l'environnement, les municipalités urbaines (en fonction du nombre des habitants), ainsi que les autres municipalités peuvent également adopter de plans d'action. L'**Espagne** dispose aussi d'un Plan national intégré pour l'énergie et le climat (2023-2030). En **Suède** le cadre de la politique climatique est défini au niveau national; au niveau régional et local, les conseils administratifs des comtés et les municipalités ont souvent leurs propres stratégies et plans d'action en matière de climat. La planification comprend à la fois des lignes directrices politiques et des règles contraignantes (à titre d'exemple, les exigences imposées au gouvernement par la loi sur le climat).

A la suite de la ratification de l'accord de Paris en 2016, l'**Albanie** a élaboré en 2019 une stratégie et un plan d'action national sur le changement climatique [v. supra]. Le **Monténégro** dispose d'instruments d'action contre le changement climatique, mais le processus de planification, d'adaptation et de mise en œuvre nécessite un renforcement supplémentaire des capacités institutionnelles et une harmonisation avec les cadres climatiques et énergétiques de l'UE. Les secteurs prioritaires pour l'adaptation sont l'agriculture, l'eau, la santé et le tourisme; la planification s'effectue au niveau national par le biais de plans stratégiques et de plans d'action harmonisés avec les normes internationales. La planification ne se limite pas à la définition de lignes directrices politiques, mais comprend également des règles contraignantes et des mesures concrètes, avec des responsabilités et des délais de mise en œuvre clairement définis. En **Serbie** le gouvernement a adopté en décembre 2023 le programme d'adaptation au changement climatique pour la période 2023-2030, le plan d'action pour la période 2024-2026 [il comprend 25 mesures], ainsi que le cadre financier et institutionnel pour la mise en œuvre et le suivi de la planification. Le programme susmentionné définit les orientations politiques: mise en place d'une "infrastructure verte"; prise en charge des groupes vulnérables, notamment les personnes âgées, de la population rurale, de certaines catégories de travailleurs, des enfants, des femmes enceintes, des personnes atteintes de maladies chroniques et des personnes handicapées; réduction des émissions de GES; adaptation aux conditions climatiques etc. Ce programme évalue les effets du changement climatique sur la santé et la sécurité humaines, l'agriculture et la sylviculture, les infrastructures de transport, l'énergie, l'urbanisme et le développement urbain, la biodiversité. Pour la gestion des crises, le programme renvoie à la loi sur la réduction des risques de catastrophe et la gestion des situations d'urgence. Les mesures du plan d'action concernent en particulier: les modifications de la législation; l'élaboration de lignes directrices et de méthodologies pour inclure les aspects écologiques dans les politiques et les plans



publics; la formation du secteur public et des médias dans le domaine du changement climatique; l'amélioration du système de surveillance du changement climatique; le soutien aux gouvernements locaux; le renforcement des infrastructures vertes; le soutien financier aux activités liées au climat etc.

Le plan d'action du **Royaume-Uni** pour lutter contre le changement climatique s'applique à l'échelle nationale, comporte une combinaison des politiques et des stratégies gouvernementales centralisées, tout en reconnaissant l'importance des actions régionales et locales. Au niveau national, cela implique une législation sur le changement climatique (loi de 2008 sur le changement climatique), ainsi que des politiques (la stratégie pour une croissance propre -2017) et des stratégies (la stratégie britannique pour un zéro net -2021). Si la stratégie du Royaume-Uni est principalement définie au niveau national, les administrations décentralisées de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord disposent de pouvoirs importants pour concevoir et mettre en œuvre des politiques spécifiques à leurs régions. Les collectivités locales ont également un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des stratégies nationales. En effet, les autorités locales sont impliquées dans les décisions relatives à l'urbanisme, à l'efficacité énergétique, à la gestion des déchets et aux transports. De nombreuses villes, telles que Londres, Manchester et Bristol, ont élaboré leurs propres plans d'action pour le climat, qui s'alignent sur les stratégies nationales ou les complètent. Le plan d'action contient plusieurs règles contraignantes; ces règles sont intégrées dans des législations et des cadres clés qui obligent le gouvernement à rendre des comptes en matière de réduction des émissions et de transition vers une économie à faible intensité de carbone. Les plus notables de ces règles contraignantes figurent dans la loi de 2008 sur le changement climatique (telle que modifiée); en vertu de cette loi, le gouvernement est juridiquement engagé à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. En **Suisse** l'organisation de la planification prend en considération la compétence cantonale (= régionale) et présente de ce fait une complexité accrue.

I.B.4. Obligation des autorités d'adopter des mesures [mesures préventives, mesures répressives, mesures de restitution]

D'après les réponses à notre questionnaire, en matière de changement climatique les autorités publiques ont une véritable obligation d'adopter des mesures positives ou d'éviter certaines actions. Il s'agit, principalement, de mesures préventives, mais aussi des mesures répressives et, le cas échéant, de mesures de restitution. Même quand l'obligation qui incombe aux autorités publiques d'adopter des mesures positives ou d'éviter certaines actions n'est pas énoncée explicitement, peuvent servir de fondement



juridique à cette obligation²⁶: **(a)** les objectifs, les règles et les principes inscrits dans les constitutions des différents pays, selon des formulations variables [à savoir: la protection de l'environnement, le principe du développement durable, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, le droit à un environnement sain, la solidarité entre les générations, le droit des générations futures à vivre dans un environnement équilibré, l'engagement à lutter contre le dérèglement climatique et à oeuvrer en faveur de la neutralité climatique, la protection de la santé, la protection des groupes vulnérables etc, v. supra, point I.B.1], **(b)** le droit international en matière de changement climatique²⁷, **(c)** le droit pertinent de l'UE et **(d)** la législation nationale, notamment celle adoptée pour l'application du droit international et européen, mais aussi celle plus générale [p.ex. la législation concernant la protection de l'environnement ou les droits de l'homme²⁸. On peut, en particulier, citer les réponses suivantes:

En **Allemagne** les programmes de protection du climat prévoient l'adoption de mesures spécifiques; en fonction de chaque programme, différentes mesures sont prévues. En **Autriche**, selon la loi spéciale pour la protection du climat (Klimaschutzgesetz, KSG), le gouvernement fédéral et les États fédérés sont tenus d'élaborer des mesures pour assurer le respect des plafonds d'émission dans les secteurs concernés; les mesures définies doivent être mises en œuvre immédiatement. En application de cette obligation, différents types de mesures ont été prévus (utilisation de systèmes de chauffage en conformité avec les objectifs climatiques, interdiction de mettre sur le marché des sacs en plastique, primes pour les réparations et le remboursement [action "réparer au lieu de jeter"]). En **Croatie** les lois imposent à l'État et aux organismes du secteur public l'obligation d'adopter des mesures positives et d'éviter des actions susceptibles d'avoir un impact négatif sur le climat. Les mesures se répartissent en plusieurs catégories: élaboration des stratégies nationales à long terme (stratégie de développement à faible intensité de carbone, stratégie d'adaptation au changement climatique, plans d'action); intégration des objectifs climatiques dans

²⁶V. à ce propos les rapports suivants: Allemagne, Autriche, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni; cf. Également: Albanie, Monténégro, Serbie, Suisse, Turquie.

²⁷Cf. l'avis récent de la CIJ [obligations des États en matière de changement climatique].

²⁸Cf. l'évolution de la jurisprudence de la CEDH.



toutes les politiques sectorielles, notamment l'énergie, les transports, l'agriculture et l'aménagement du territoire; l'État doit aligner le développement national sur les objectifs climatiques de l'UE et les obligations internationales; des mesures d'atténuation concrètes pour la réduction des GES sont exigées (surveillance et déclaration des émissions de GES / adoption de mesures visant à limiter les émissions dans les secteurs clés / promotion des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de la mobilité durable / encouragement des investissements verts et des technologies à faibles émissions); élaboration de stratégies de résilience dans les domaines de l'agriculture, de la gestion de l'eau et de l'urbanisme; préparation de plans de protection civile pour faire face aux conditions météorologiques extrêmes et aux catastrophes. L'adoption et la mise en oeuvre de ces mesures est obligatoire. En **France**, selon les dispositions de la Charte de l'environnement, intégrée au bloc de constitutionnalité, "Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social"; le Conseil d'État a jugé (CE, 19 novembre 2020, Commune de Grande-Synthe et autres, n° 427301) que les dispositions du droit national et européen créent une obligation d'agir compte tenu des stipulations de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et de l'Accord de Paris. En **Grèce** la jurisprudence du Conseil d'État, fondée sur les règles de la Constitution a défini l'objectif de la protection: assurer de manière effective et efficace la conservation de l'équilibre écologique et des ressources naturelles, ainsi que la préservation à perpétuité des monuments et autres éléments de valeur historique, artistique et culturelle, dans l'intérêt des générations futures. De cet objectif résultent les caractéristiques de la protection: (a) la Constitution impose à tous les organes compétents de l'Etat (au législateur, à l'administration et aux juges, dans les domaines respectifs des leurs attributions) une véritable obligation de prendre toute mesure nécessaire et adéquate, préventive ou répressive, pour la sauvegarde de l'environnement naturel et du patrimoine culturel, ainsi que pour la protection de la vie et de la santé humaine; (b) ce devoir constitue le fondement des règles qui limitent, dans le cadre du principe de proportionnalité, le droit de propriété et la liberté d'action des individus ou des collectivités; (c) la protection de l'environnement et du patrimoine culturel et la protection de la santé délimitent aussi les politiques et l'activité des pouvoirs publics; (d) la protection de l'environnement est non seulement une obligation pour l'État, mais aussi un droit pour chacun. En vertu des règles constitutionnelles, des règles du droit communautaire et les règles de droit international, ainsi que de la législation national sur le climat, les mesures suivantes peuvent être adoptées: (a) Mesures préventives: la planification à caractère stratégique au niveau national, régional et local; l'intégration de la stratégie contre les incidences



du changement climatique dans les principes et les orientations des politiques concernant divers secteurs de l'économie; différentes mesures et politiques concrètes pour la réduction des émissions ou pour l'adaptation de l'organisation des pouvoirs publics, ainsi que de l'économie et de la société, aux incidences du changement climatique; l'élaboration et l'adoption des budgets de carbone sectoriels; la promotion de l'énergie provenant des sources renouvelables; l'évaluation obligatoire des répercussions de divers projets sur les facteurs relatifs au changement climatique; la limitation progressive de l'utilisation des combustibles fossiles etc.(b) Mesures répressives: les contrôles administratifs pour assurer l'application des mesures obligatoires et les sanctions prévues pour les infractions constatées. (c) Mesures de restitution: Une importante mesure de restitution prévue par la Constitution (article 117) est le reboisement obligatoire des forêts et des terrains forestiers détruits par des incendies ou illégalement dénudés de leur végétation. Le financement des actions ayant comme objectif des mesures d'adaptation, la restitution des dommages écologiques, l'élaboration des programmes d'action pour faire face à la dégradation de l'environnement dans certaines régions particulièrement touchées par les effets néfastes, peuvent aussi être classés parmi les mesures de restitution. En **Irlande** la principale source des obligations juridiques en matière de changement climatique est la loi sur l'action climatique et le développement à faible émission de carbone; elle impose aux autorités publiques l'obligation de prendre des mesures positives pour atténuer le changement climatique et s'y adapter. Les mesures établies sont principalement préventives, conçues pour éviter ou réduire les émissions et les impacts climatiques grâce à une planification et une réglementation proactives; des sanctions, en cas de violation de la législation, figurent parmi les mesures répressives; certaines mesures de restitution visent principalement à l'adaptation et la restauration des écosystèmes. En **Italie** la législation relative au changement climatique comprend un éventail de mesures préventives, répressives et de restitution. Les mesures préventives visent à réduire les émissions et à s'adapter aux effets du changement climatique, tandis que les mesures répressives, notamment les sanctions, visent à garantir le respect de la réglementation. Les mesures de réparation, souvent sous la forme d'une remise en état de l'environnement ou d'une indemnisation pour les dommages, font également partie du cadre juridique. Dans le rapport de la **Lettonie** sont mentionnés les principes pertinents, à savoir le principe "pollueur-payeur", le principe de précaution, le principe de prévention et le principe d'évaluation, suivant lequel les conséquences de toute activité ou mesure susceptible d'avoir un impact significatif sur l'environnement ou la santé humaine doivent être dûment évaluées avant l'autorisation ou la mise en œuvre de l'activité. En **Lithuanie** le système juridique (la Constitution, la loi pour la gestion du changement climatique, et plusieurs autres



instruments juridiques) impose aux autorités publiques l'obligation de prendre des mesures positives pour atténuer le changement climatique et s'y adapter. La majorité des mesures sont préventives et visent à réduire les émissions, à promouvoir la durabilité et à assurer l'adaptation du pays aux effets du changement climatique. Des mesures répressives peuvent s'appliquer dans des cas spécifiques de non-conformité, tandis que les mesures de restitution sont associées à des projets d'adaptation qui visent à remédier aux effets du changement climatique.

Par ailleurs, en **Serbie** les mesures préventives sont énoncées dans le programme d'adaptation au changement climatique pour la période 2023-2030 et dans le plan d'action qui l'accompagne (élaboration d'un cadre législatif, développement d'infrastructures vertes, formation et éducation dans le secteur public, introduction de pratiques agricoles durables etc). Les mesures répressives sont explicitement définies dans la loi sur le changement climatique (infractions économiques et délits, des amendes pour les personnes responsables). Les mesures de restitution sont prévues par la loi sur le changement climatique et visent à la restauration des écosystèmes; elles sont définies plus précisément dans le programme d'adaptation au changement climatique pour la période 2023-2030 (le boisement et le reboisement, la restauration des infrastructures, la recharge des nappes phréatiques etc). Dans le rapport soumis par le **Royaume-Uni** plusieurs exemples sont cités: •La loi sur le changement climatique impose un certain nombre d'obligations positives au gouvernement britannique, telles que l'obligation de fixer des budgets carbone tous les cinq ans, l'obligation d'évaluer les risques liés au changement climatique, l'obligation de préparer des politiques pour respecter les budgets carbone, l'obligation de préparer un rapport annuel sur les émissions du Royaume-Uni etc. •La loi sur l'aménagement du territoire impose aux autorités locales l'obligation de veiller à ce que, dans son ensemble, le plan d'aménagement local contribue à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci. •La loi sur l'énergie impose au secrétaire d'État l'obligation de veiller à ce que l'intensité carbone de la production d'électricité au RU ne dépasse pas le niveau maximal autorisé. •La loi sur l'énergie impose à l'organisme chargé de la régulation des marchés de l'électricité et du gaz naturel l'obligation de protéger les intérêts des consommateurs actuels et futurs, y compris leurs intérêts dans la réalisation des objectifs de zéro émission nette. •La loi sur l'environnement naturel et les communautés rurales impose une obligation analogue aux autorités publiques. Ces mesures sont avant tout de nature préventive; le régime existant prévoit également certaines sanctions et autres mesures réglementaires pour les cas de non-conformité.

Trois sujets plus spécifiques, en rapport avec l'obligation d'adopter des mesures [préventives, répressives ou de restitution], sont examinés par la suite.

• En matière de changement climatique, quels sont les mécanismes dont disposent les particuliers pour se défendre contre l'action illégale des autorités publiques, notamment contre leur manquement à se conformer à l'obligation d'adopter les mesures prévues (préventives, répressives, de restitution)? Existe-t-il un droit de demander l'adoption de telles mesures et si oui, sous quelles conditions? La poursuite en justice de ce droit est-elle réglementée?

Un régime spécifique de procédures applicables aux recours en justice, consacré exclusivement à des litiges climatiques [type du recours, conditions d'admissibilité ou de fond, moyens de preuve, pouvoirs accordés au juge etc], n'existe pas²⁹. Toutefois, le régime général applicable au contentieux, suivant les modalités d'organisation du système judiciaire de chaque pays [v. plus en détail la section II.B du présent questionnaire], et surtout le régime pour des litiges relatifs au droit de l'environnement, sont applicables³⁰. Les trois volets de la Convention d'Aarhus, l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, sont particulièrement mis en valeur dans plusieurs rapports nationaux³¹ [pour les aspects: accès à l'information et participation au processus décisionnel, v. infra I.B.5].

On peut citer certains rapports caractéristiques: Au **Portugal**, le mécanisme spécifiquement conçu pour la protection de l'environnement est "l'action populaire", une sorte de recours collectif. Une telle action peut être intentée en vertu du droit à un environnement sain et écologiquement équilibré, qui est explicitement reconnu dans la Constitution; par ailleurs, la loi fondamentale sur la politique environnementale (loi de 2014), garantit le droit de chacun à la protection pleine et effective de ses droits et intérêts en matière d'environnement. La Constitution portugaise reconnaît "l'action

²⁹V. les rapports suivants: Allemagne, Autriche, Croatie, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Malte, Pologne, Espagne, Royaume-Uni, Albanie, Serbie, Turquie, Suisse.

³⁰V. en particulier les rapports suivants: Albanie, Allemagne, Bulgarie, Chypre, Croatie, Grèce, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Monténégro, Pologne, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Serbie, Turquie.

³¹V. les rapports suivants: Albanie, Bulgarie, Croatie, Irlande, Lituanie, Suède.



populaire” -sous forme de qualité pour agir- des citoyens, qui peuvent l’exercer soit à titre individuel soit par l’intermédiaire d’associations; cette action peut être exercée devant les tribunaux pour la défense des intérêts concernant l’environnement, sans qu’il soit nécessaire d’invoquer un intérêt personnel et direct ou de démontrer un lien particulier avec le litige (loi n° 83/1995). Une “action populaire” peut effet être soumise par “tout citoyen exerçant ses droits civils et politiques” (loi n° 83/95), ainsi que par les associations et les fondations pour défendre l’intérêt général, à condition que leurs statuts respectifs le prévoient. Ces associations sont exemptées des frais de procédure. Les collectivités locales peuvent également intenter une action pour défendre les intérêts des communes dont elles sont responsables (loi n° 83/95). En vertu du Code de procédure administrative cette possibilité est reconnue au ministère public dans les procédures administratives. Dans le rapport sont aussi mentionnés le droit de saisir le médiateur, le droit de présenter des pétitions, des plaintes et des rapports aux autorités publiques, le droit de participation à la procédure administrative. Selon la loi-cadre sur le climat, les autorités de l’Etat et les autorités locales sont responsables en cas de non-respect de leurs obligations en la matière; il en résulte donc que les citoyens ou les organisations, en fonction de leur régime statutaire, peuvent intenter une action en justice contre l’État ou les autorités locales pour assurer la mise en œuvre de la politique climatique. En **Bulgarie** le changement climatique est considéré comme “une préoccupation commune de l’humanité”; la Constitution accorde, par ailleurs, aux personnes physiques ou morales, aux associations, aux organisations non gouvernementales, le droit d’introduire un recours juridictionnel contre un acte administratif individuel, si elles justifient un “intérêt particulier” ou un “intérêt direct et personnel” [les exceptions sont énumérées par la loi]. L’accès des requérants au juge administratif pour les affaires environnementales et climatiques est fondé, également, sur le code de procédure administrative (par contre, le code de procédure administrative ne prévoit pas de recours collectif pour les affaires environnementales). Les autorités nationales, locales ou autres autorités publiques peuvent également être habilitées à intenter une action contre un acte administratif en matière d’environnement, strictement si ce droit est prévu par la loi. En droit civil, les personnes ou organismes affectés par la violation des règles juridiques environnementales peuvent intenter une action devant le tribunal civil, selon le code de procédure civile. En cas des contestations portant sur la violation du droit de l’environnement, la Cour administrative suprême applique la Constitution et le droit commun, ainsi que le droit de l’Union européenne ou les actes juridiques internationaux pertinents. En **France** le juge français, saisi d’actions, applique les dispositions générales en les adaptant pour tenir compte des enjeux particuliers liés au changement climatique; deux affaires, “l’affaire Grande-Synthe” et “l’Affaire du



siècle” sont mentionnées. Le droit français prévoit par ailleurs un statut particulier pour les associations agréées pour la protection de l’environnement (résultant du code de l’environnement), qui sont notamment à l’origine de ces décisions. Les personnes physiques doivent pour leur part justifier d’un intérêt direct et certain pour contester les décisions prises par l’administration en la matière. En l’espèce, dans l’affaire Grande-Synthe, cette condition a été jugée comme n’étant pas remplie pour M. Carême, qui se présentait notamment comme maire de la commune de Grande-Synthe. Saisie de cette décision, cette appréciation a été confirmée par la Cour européenne des droits de l’homme au regard des critères qu’elle a définis en la matière (CEDH, 9 avril 2024, Carême c. France, n° 7189/21). Dans le rapport de **Chypre** l’accent est mis sur deux dispositions constitutionnelles, à savoir l’article 7A concernant la protection de l’environnement (v. supra I.B.1: chacun a le droit à un environnement sécurisant, propre, sain et durable; la protection de l’environnement naturel est une obligation de l’État qui est tenu de prendre des mesures préventives ou répressives ou des mesures de restitution dans le cadre du principe de durabilité) et l’article 146, selon lequel toute personne, dont un intérêt légitime effectif -intérêt dont elle dispose soit à titre personnel soit en tant que membre d’une communauté- est directement et adversement affecté par une décision, un acte ou telle omission, peut exercer un recours devant le juge compétent. En **Irlande** les particuliers disposent d’outils juridiques limités pour garantir le respect par l’État de ses obligations en matière de climat. Ils disposent notamment des droits d’accès à l’information environnementale et la possibilité d’engager des procédures de contrôle juridictionnel. Dans les affaires environnementales, les tribunaux ont appliqué le critère de “l’intérêt suffisant” énoncé à la directive 2011/92/UE (concernant l’évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l’environnement) (voir, par exemple, Grace et autres c. An Bord Pleanála [2017] IESC 10). Les ONG sont également habilitées à intenter des actions pour la défense des ressources naturelles et de l’environnement; les organisations Friends of the Irish Environment (FIE) et An Taisce saisissent fréquemment les tribunaux. Les ONG peuvent s’appuyer sur les dispositions de la convention d’Aarhus et de la loi sur l’aménagement et le développement, qui accorde la qualité pour agir à certaines organisations actives dans le domaine de l’environnement depuis au moins 12 mois. Les institutions publiques, notamment l’Agence de protection de l’environnement (EPA) et les autorités locales, disposent également de pouvoirs et sont habilitées à poursuivre les infractions environnementales et à prendre des mesures coercitives en cas de violation des réglementations. En outre, le procureur général, représentant l’État, peut intervenir, en particulier lorsque l’intérêt public est en jeu. Au-delà des tribunaux nationaux, les particuliers et les organisations peuvent demander réparation par le biais de mécanismes juridiques européens et internationaux (plaintes



à la Commission européenne, qui peut à la suite d'une procédure saisir la Cour de justice de l'UE; par exemple, dans l'affaire C-261/18 Commission c. Irlande, la CJUE a estimé que l'Irlande n'avait pas correctement mené les évaluations d'impact en vertu de la directive 2011/92/UE). En effet, les particuliers peuvent saisir la CEDH (v. la jurisprudence de la CEDH à ce sujet). En **Lettonie**, conformément à la loi sur la protection de l'environnement, le public a le droit de contester l'acte administratif ou les actions d'une autorité publique ou de l'administration locale s'ils ne respectent pas les lois et règlements en matière d'environnement ou si ces actes portent préjudice à l'environnement. La loi prévoit que toute personne peut intenter une action en justice non seulement si ses droits subjectifs ont été violés, mais aussi si l'acte administratif ou le comportement de l'autorité sont susceptibles de provoquer un préjudice ou dommage à l'environnement ("actio popularis"). En **Lithuanie**, en vertu de la Convention d'Aarhus, les citoyens ont le droit de contester les décisions ou les actions publiques qui pourraient enfreindre la législation environnementale, y compris les réglementations liées au changement climatique. Si une autorité publique ne respecte pas ses obligations en matière de climat, les citoyens peuvent contester ces manquements devant les tribunaux. En ce qui concerne la qualité pour agir en matière de protection de l'environnement, la législation permet aux citoyens et aux organisations non gouvernementales de saisir les tribunaux en cas de violation des réglementations environnementales, y compris celles liées au changement climatique.

• Existe-t-il un droit des particuliers visant à garantir le respect des obligations analogues par des personnes privées?

En ce qui concerne les actions ou omissions des personnes privées (physiques ou morales), commises en violation des obligations résultant du droit sur le climat, les rapports nationaux confirment qu'une réglementation ou un recours spécifique n'existe pas. Les règles générales sont toutefois applicables. Intenter des actions pour réclamer des dommages-intérêts, faire recours aux procédures pénales, demander à l'administration de prendre des mesures contre des personnes privées et introduire, ensuite, un recours juridictionnel devant le juge compétent pour contester la décision ou l'omission illégale des autorités administratives, veiller à l'application par l'administration du principe "pollueur-payeur": autant de facultés et des moyens dont disposent, en principe, les particuliers contre des actions ou des omissions illégales des personnes privées³².

³²V. les rapports suivants: Allemagne [sur cette question particulière, un litige était pendant au moment de la rédaction du rapport], Croatie, Grèce, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Suède, Royaume-Uni [plusieurs plaintes ont été déposées au

• **Existe-t-il une réglementation spécifique pour les dommages écologiques causés par le changement climatique?**

A l'exception de la Bulgarie, de la Pologne et du Royaume-Uni, tous les autres pays ont répondu par la négative à la question précédente. La directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil "sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux" établit un cadre général, fondé sur le principe pollueur-payeur, sans faire toutefois référence expresse aux dommages causés par le changement climatique³³. Cependant, il résulte des réponses au questionnaire qu'il y a dans la législation nationale, européenne et internationale des principes et des règles pouvant servir de fondement à la responsabilité civile ou pénale pour les dommages écologiques; comme il a été noté, à cause de l'absence d'une réglementation spécifiquement destinée à ce sujet - dommages écologiques causés par le changement climatique- et surtout à cause des difficultés inhérentes aux questions de preuve et des liens de causalité, les actions en justice demeurent une entreprise délicate et aléatoire. D'après les rapports soumis:

En **Bulgarie** la loi sur la responsabilité en matière de prévention et de réparation des dommages écologiques (modifiée en décembre 2023) prend en considération le principe "pollueur-payeur" et le principe du développement durable. Elle définit: -les dommages écologiques et la menace imminente; -les pouvoirs des autorités et les droits et obligations des opérateurs; -les procédures pour la sélection et la mise en œuvre des mesures préventives et correctives; -la responsabilité civile des opérateurs et l'organisation du financement des actions nécessaires pour la prévention et la réparation des dommages écologiques; -la coopération et l'échange d'informations avec la Commission européenne et les États sur les dommages écologiques; -les autorités compétentes (ministre de l'environnement, inspections régionales RIEW, directions de la gestion de l'eau et des parcs nationaux). En **Pologne** la loi sur la protection de l'environnement comprend des dispositions relatives aux dommages écologiques, y compris aux dommages relatifs au changement climatique; des dispositions concernant la prévention, l'atténuation et la réparation des dommages

RU par des particuliers à l'encontre de dirigeants d'entreprises pour non-respect des obligations liées au changement climatique, deux exemples: ClientEarth c. Shell et autres [2023] EWHC 218 (Ch) et McGaughey et Davies c. Universities Superannuation Scheme Ltd et Directors [2023] EWCA Civ 873], Turquie.

³³V. notamment les rapports de Chypre, de la Grèce, de la Lettonie, de Malte.



écologiques sont prévues; par ailleurs, le régime sur l'évaluation de l'impact de nouveaux projets ou développements importants, qui comprend les impacts écologiques potentiels, contribue à atténuer les effets néfastes résultant du changement climatique. Au **Royaume-Uni** la loi sur l'environnement de 2021 comprend plusieurs dispositions pour lutter contre les dommages écologiques causés par le changement climatique; elle prévoit l'obligation de fixer des objectifs juridiquement contraignants en matière de biodiversité et d'effectuer une surveillance afin d'évaluer l'état des écosystèmes et de la biodiversité; elle autorise le secrétaire d'État à fixer des objectifs à long terme par voie de réglementation³⁴.

Selon le rapport de **la Croatie**, la législation nationale et les engagements internationaux en matière de protection de l'environnement, dont l'objectif est de prévenir, d'atténuer et de réparer les dommages écologiques, sont pertinents pour les dommages causés par le changement climatique (dommages aux écosystèmes, à la biodiversité et aux ressources naturelles). Dans le rapport de **Chypre** il est noté que malgré l'absence d'instrument juridique autonome ou spécifique pour les dommages écologiques causés par le changement climatique (dus à la hausse des températures, aux sécheresses, à l'élévation du niveau de la mer etc), la transposition de la directive 2004/35/CE, la législation sectorielle (sur l'eau, la biodiversité, l'utilisation des sols etc) et les politiques prévues dans la stratégie nationale d'adaptation et le NECP définissent un cadre juridique élaboré. En **Grèce**, la Loi Climatique Nationale, la loi de 2012 adoptée pour l'incorporation de la directive 2008/99/CE "relative à la protection de l'environnement par le droit pénal", ainsi que la législation générale pour la protection de l'environnement, interprétées à la lumière de la Constitution et des normes internationales et européennes, peuvent servir de fondement juridique et d'outil d'interprétation au juge. Le rapport de **l'Irlande** fait également remarquer que certaines lois générales sur la protection de l'environnement peuvent s'appliquer indirectement à la dégradation écologique liée au changement climatique. En **Italie** la législation sur le climat, les lois budgétaires sur le financement de l'action climatique et le plan national d'adaptation face aux effets du changement climatique, ainsi que les

³⁴Au RU, plusieurs réglementations visant à améliorer la protection de l'environnement, à réduire la pollution et à lutter contre les dommages écologiques causés par le changement climatique ont été adoptées; on peut citer: le règlement de 2017 sur la conservation des habitats et des espèces, le règlement de 2021 sur les ressources en eau (contrôle de la pollution) (Angleterre), le règlement de 2022 sur le gain net en biodiversité, le règlement de 2022 sur les obligations et responsabilités des producteurs (déchets d'emballages), le règlement de 2023 sur les objectifs environnementaux (Angleterre), le programme de responsabilité élargie des producteurs (REP) pour les emballages (2023).

principes du développement durable, de la prévention, de la précaution et du pollueur-payeur, codifiés dans le régime national, s'appliquent aux dommages écologiques causés par le changement climatique. En **Lithuanie**, la question des dommages écologiques causés par le changement climatique (par exemple, la perte d'habitats due à la sécheresse ou aux inondations) relève de l'application de lois générales sur la protection de l'environnement et des instruments juridiques de l'UE. La loi sur la protection de l'environnement établit des obligations générales pour les autorités publiques, les personnes privées et les personnes morales en matière de prévention des dommages à l'environnement (dommages à l'eau, au sol, aux espèces protégées et aux habitats, pollution atmosphérique, émissions de GES); elle prévoit la responsabilité (y compris financière) en cas de dommages écologiques, ainsi que des mesures de restauration si cela est possible; elle couvre à la fois les dommages intentionnels et les dommages à l'environnement causés par négligence; elle consacre le principe "pollueur-payeur". La loi sur les instruments financiers pour la gestion du changement climatique, prescrit des mesures preventives en prévoyant le financement de diverses actions (adaptation, atténuation, reboisement). Au **Portugal** qui ne dispose non plus d'une loi spécifique pour les dommages écologiques causés par le changement climatique, les règles prévues dans la loi fondamentale sur le climat de 2021 et le régime juridique sur la responsabilité pour les dommages à l'environnement de 2008 sont néanmoins applicables. En **Slovénie** la loi sur la protection de l'environnement prévoit la responsabilité du pollueur pour les dommages à l'environnement, avec un délai de prescription de 30 ans à compter du jour où la cause du dommage est survenue; le pollueur est principalement tenu à prévenir la survenance de dommages et il doit mettre en œuvre des mesures correctives en cas de dommages; il peut également être tenu de rembourser les coûts des mesures préventives et correctives s'il ne se conforme pas à cette obligation; le public intéressé (y compris les organisations non gouvernementales et les personnes morales ou physiques dont les intérêts juridiques sont affectés par le dommage) a le droit de demander au ministère de prendre des mesures conformément aux dispositions de la loi³⁵.

³⁵Voire aussi les rapports de **Roumanie** (malgré l'absence de réglementation spécifique pour les dommages à l'environnement à la suite des incidences du changement climatique, les règles générales et notamment le principe "pollueur-payeur" sont appliqués pour le dédommagement de ceux touchés par ces incidences, par exemple les agriculteurs); de **Monténégro** (absence de réglementation distincte pour les dommages causés par le changement climatique; cependant, la loi sur la protection de l'environnement, fondée sur le principe "pollueur-payeur", prévoit l'obligation de toute personne morale ou physique de prévenir et de réparer les dommages à l'environnement); de la **Turquie** (qui cite la réglementation sur la surveillance des émissions GES, sur les substances qui appauvrissent



I.B.5. Répartition des compétences / participation du public / accès à l'information

• Répartition des compétences

Les attributions et responsabilités des autorités publiques en matière de changement climatique font l'objet de réglementations spécifiques; un ministère spécial est chargé, à titre principal, de gérer les questions liées à la crise climatique; souvent, c'est le ministère de l'environnement; les autres ministères et les collectivités locales sont aussi responsables en fonction des domaines respectifs de leurs attributions³⁶.

la couche d'ozone, sur les gaz à effet de serre fluorés, sur la gestion des émissions industrielles).

³⁶En **Autriche**, conformément à la loi (Bundesministeriengesetz), un ministère spécial est chargé, entre autres, de la protection du climat et de l'environnement. En **Croatie**, le Ministère de l'économie et du développement durable est responsable pour la stratégie nationale sur le climat, les plans de réduction des émissions, les plans d'adaptation au changement climatique; le Ministère de l'intérieur est responsable de la gestion des catastrophes, de coordination en cas de crise; le Ministère de l'agriculture est responsable pour l'adaptation et la résilience dans l'agriculture et la sylviculture; le Ministère de l'environnement et de la protection de la nature est responsable de la protection des écosystèmes et de la biodiversité, de l'adaptation des écosystèmes naturels; la Direction nationale de la protection civile est responsable de la gestion des catastrophes et des crises; par ailleurs, les collectivités locales ont aussi des responsabilités en matière de changement climatique (mesures d'urgence, action urbaine, résilience locale). En **Chypre** la charge principale revient au Ministère de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement, aux autorités chargées de l'urbanisme, aux autorités locales, aux municipalités. Dans la **République tchèque** le Ministère de l'environnement, chargé de la protection des réserves et ressources naturelles d'eau, de la protection de l'air, de la nature et des paysages, de l'exploitation et la protection du fonds foncier agricole, de la protection des ressources minérales, des travaux géologiques et de la supervision de l'exploitation minière, de la gestion des déchets et de l'évaluation des effets des projets et activités sur l'environnement, de la chasse, la pêche et la sylviculture, de la politique nationale en matière d'environnement, est également responsable de la mise en œuvre des mesures liées au climat. En **Estonie**, le Ministère du Climat est chargé de la mise en œuvre de la réforme verte, de la planification de la politique climatique, de l'accélération du développement des énergies renouvelables et de la coordination des projets liés aux énergies renouvelables; le ministère, également responsable d'autres secteurs (secteur maritime, gestion des déchets, de l'énergie et des transports), dispose d'un large éventail des compétences afin de coordonner efficacement les questions liées au climat. En **Finlande** la responsabilité publique de la lutte contre le changement climatique incombe aux autorités nationales; elle est partagée entre les ministères: -de l'environnement, -de l'agriculture et des forêts et -du travail et du commerce. En **France** le Premier ministre est chargé de la planification écologique et dispose pour cela du secrétariat général à la planification écologique (SGPE) qui assure la conduite de cette politique publique au niveau interministériel; chacun des ministères est appelé à prendre en compte le changement climatique, mais le chef de file

est le ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche. En **Grèce** deux ministères, le Ministère de Crise climatique et de protection civile, créée en 2021, et le Ministère de l'environnement et de l'énergie, sont dotés de compétences relatives à la gestion de la crise climatique. En **Hongrie** la protection de l'environnement et la politique climatique relèvent de la compétence du ministre de l'énergie; il existe un secrétariat d'état adjoint chargé de la politique climatique au sein de ce ministère. La Direction générale nationale de la gestion des catastrophes du ministère de l'intérieur et ses unités régionales disposent aussi de pouvoirs importants. Au **Luxembourg** les questions relatives à la lutte contre le changement climatique relèvent de la compétence du Ministère de l'environnement, du climat et de la biodiversité; il est épaulé dans sa mission des trois administrations: l'Administration de l'environnement, l'Administration de la nature et des forêts, l'Administration de la gestion de l'eau, ainsi que du groupement Klima-Agence. En **Irlande** la responsabilité de la lutte contre la crise climatique est répartie entre plusieurs institutions gouvernementales et indépendantes, chacune ayant un rôle défini par la législation nationale; le gouvernement dans son ensemble est tenu de poursuivre l'objectif climatique national consistant à parvenir à une économie neutre sur le plan climatique d'ici 2050; le Ministre de l'environnement, du climat et des communications est principalement chargé d'élaborer le plan d'action national pour le climat, de préparer la stratégie nationale d'action climatique à long terme et de coordonner l'élaboration des plans d'adaptation sectoriels; des responsabilités sectorielles spécifiques sont attribuées aux autres ministres (par exemple, les ministres des transports, de l'agriculture et de l'énergie), qui doivent préparer des plafonds d'émissions sectoriels (limites contraignantes), contribuer à l'élaboration de budgets carbone, mettre en œuvre des mesures relevant de leur compétence et rendre compte chaque année des progrès réalisés dans leur secteur. En **Italie** le gouvernement et certains organismes connexes ont des responsabilités publiques dans le domaine du changement climatique; les autorités régionales et locales jouent également un rôle, de plus en plus important. En **Lettonie**, la répartition des responsabilités publiques est réglementée. Plusieurs institutions sont chargées de gérer les questions liées à la crise climatique, notamment la protection contre ses effets et la gestion des catastrophes: a) le Ministère du climat et de l'énergie, principale institution responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique climatique, y compris les mesures d'atténuation et d'adaptation; b) le Ministère de l'administration intelligente et du développement régional, chargé de la participation des municipalités aux mesures de prévention des crises et d'adaptation; c) le Service national des pompiers et des secours, principale institution chargée de la gestion des catastrophes, y compris des catastrophes naturelles et des crises liées au climat; d) Centre letton pour l'environnement, la géologie et la météorologie, qui assure la collecte et l'analyse de données climatiques, météorologiques et hydrologiques, ainsi que la diffusion d'alertes au public et aux institutions publiques; e) le Ministère de la défense et de forces armées nationales, responsable des aspects liés à la sécurité nationale dans les situations d'urgence, y compris celles causées par des catastrophes climatiques; f) les municipalités locales qui mettent en œuvre des mesures au niveau local pour la prévention des crises, la protection des habitants et les efforts d'adaptation. En **Lithuanie**, le ministère de l'environnement joue un rôle central dans la coordination de la politique et de la mise en œuvre en matière de changement climatique; le ministère de l'énergie est responsable des objectifs climatiques liés à l'énergie et de la préparation du plan national pour l'énergie et le climat; d'autres ministères et organismes gouvernementaux contribuent dans leurs domaines respectifs (transports, agriculture, etc) à garantir une action climatique intersectorielle. Le Département de la protection civile (CPD) de **Malte** gère la préparation



Plusieurs autres organismes sont aussi impliqués. Ils sont chargés: de la collecte et du traitement des données scientifiques³⁷; de la réalisation d'études comparatives et

aux catastrophes et les interventions d'urgence (phénomènes météorologiques extrêmes et les crises liées au climat: inondations, vagues de chaleur). Au **Monténégro** le principal autorité est le gouvernement du pays dont dépend la Direction de l'intégration européenne, de la coopération internationale et du changement climatique, ainsi que l'Agence de protection de l'environnement. Aux **Pays-Bas** depuis juillet 2024, un ministère spécial, le Ministère du climat et de la croissance verte (Minister van Klimaat en Groene Groei), est chargé de la réglementation et de la politique en matière de questions liées au climat. En **Pologne** le Ministère du climat et de l'environnement est chargé de la gestion de ces questions. Au **Portugal** le Ministère de l'environnement et de l'énergie et les autorités locales ont le devoir de promouvoir des politiques publiques qui garantissent l'atténuation du changement climatique et l'adaptation. En **Roumanie** il y a une autorité publique centrale pour la protection de l'environnement qui est compétente pour les questions concernant le changement climatique. En **Slovaquie** les questions liées à la crise du changement climatique et à la protection contre ses conséquences relèvent des ministères de l'environnement et de l'intérieur. En **Slovénie** le rôle principal pour les tâches liées au changement climatique est dévolu à la Direction de la politique climatique, qui est une unité du Ministère de l'environnement, du climat et de l'énergie. La Direction mène des mesures politiques stratégiques pour la réduction des émissions de GES et l'adaptation au changement climatique, prépare des propositions de législation nationale, surveille la législation européenne et internationale et veille à son application, participe aux négociations internationales sur le climat. En **Espagne** le Ministère de la transition écologique et du défi démographique est responsable au niveau central. En **Suède** le gouvernement assume la responsabilité globale et plusieurs organismes publics se voient attribuer différents domaines de responsabilité. En **Serbie** le Ministère de la protection de l'environnement est responsable du changement climatique au niveau national; il identifie les impacts du changement climatique sur des secteurs et des systèmes spécifiques, ainsi que les mesures nécessaires et prépare le programme d'adaptation. En **Suisse** le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et les départements ou directions désignés dans chaque canton detiennent des compétences en la matière. En **Turquie** l'ex Ministère de l'environnement et de l'urbanisation, nommé "Ministère de l'environnement, urbanisation et changement climatique" depuis 2021 est chargé de ces questions. Dans le **Royaume-Uni** les charges incombent principalement: au Département de la sécurité énergétique et du zéro net (DESNZ), département du gouvernement britannique chargé de la politique de réduction des émissions et responsable de la sécurité énergétique et de la promotion des mesures de lutte contre le changement climatique au Royaume-Uni et à l'échelle internationale; au Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA), chargé de la politique d'adaptation nationale et responsable de l'élaboration du programme national d'adaptation pour faire face aux risques liés au changement climatique.

³⁷Albanie / Autriche / Bulgarie / Croatie / Chypre / Estonie / France / Allemagne / Irlande / Italie / Lettonie / Lituanie / Luxembourg / Malte / Monténégro / Pays-Bas / Pologne / Portugal / Roumanie / Slovaquie / Slovénie / Espagne / Suède / Serbie / Royaume-Uni.

d'enquêtes³⁸; de suivre la mise en œuvre des mesures et la réalisation des objectifs³⁹; d'évaluer des recherches menées sur le changement climatique⁴⁰. La composition, les règles de fonctionnement, le degré d'indépendance et la nature des pouvoirs attribués à ces organismes varient largement.

On constate que souvent la législation nationale met en place un système complexe d'organisation et de partage d'attributions, avec plusieurs entités et organes qui ont, respectivement, soit des compétences consultatives soit des pouvoirs de décision. Les organes politiques, tels que les ministères ou des commissions interministérielles, sont en principe dotés du pouvoir de décision; les unités administratives des ministères participent à la préparation et à l'évaluation des décisions; des organes à caractère essentiellement technique ou scientifique ont la mission d'entreprendre des études et de recherches et sont en général consultés par le gouvernement; des organes auxquels participent des représentants du gouvernement central, des collectivités territoriales, des institutions publiques ou privés et de la société civile ont essentiellement des attributions consultatives et participent au processus de préparation et d'évaluation des stratégies et de la planification.

Ainsi: En **Autriche**, les tâches susmentionnées sont assumées par l'Agence fédérale pour l'environnement (Umweltbundesamt), l'organisme GeoSphere Austria et l'Institut fédéral de géologie, de géophysique, de climatologie et de météorologie. L'Agence fédérale et GeoSphere Austria ont des attributions purement consultatives et mènent des recherches. Les directeurs généraux de l'Agence sont nommés par le ministre chargé du climat et de la protection de l'environnement à la suite d'un appel d'offres public, conformément à la loi fédérale sur la transparence dans le recrutement des agents du secteur public (Stellenbesetzungsgesetz); les membres du conseil de

³⁸ Albanie / Autriche / Bulgarie / Croatie / Estonie / France / Allemagne / Irlande / Italie / Lettonie / Lituanie / Luxembourg / Malte / Monténégro / Pays-Bas / Pologne / Portugal / Roumanie / Slovaquie / Espagne / Serbie / Royaume-Uni.

³⁹ Autriche / Bulgarie / Croatie / Chypre / Estonie / France / Allemagne / Irlande / Lettonie / Lituanie / Luxembourg / Malte / Monténégro / Pays-Bas / Pologne / Portugal / Roumanie / Slovaquie / Slovénie / Espagne / Suède / Serbie / Suisse.

⁴⁰ Autriche / Bulgarie / Croatie / Estonie / France / Allemagne / Irlande / Italie / Lettonie / Lituanie / Luxembourg / Malte / Monténégro / Pays-Bas / Pologne / Portugal / Roumanie / Slovaquie / Slovénie / Espagne / Suède / Serbie / Royaume-Uni.

surveillance sont aussi nommés, dans leur majorité, par les ministres compétents. Selon la loi sur GeoSphere Austria, les directeurs généraux sont nommés par le ministre de l'éducation, des sciences et de la recherche après un appel d'offres; le conseil d'administration de l'organisme s'exprime avant toute nomination ou révocation; ce conseil d'administration est composé de dix membres, dont cinq sont nommés par le ministre de l'éducation, des sciences et de la recherche, un par le ministre du climat et de la protection de l'environnement, un par le ministre des finances, deux par le conseil des employés de l'organisme et un par le gouvernement de Basse-Autriche; un conseil scientifique est aussi prévu, dont les membres sont nommés, pour une période de trois ans, par le ministre de l'éducation, des sciences et de la recherche, sur recommandation de la Direction générale du ministère (sept membres) et des universités (deux membres); des membres du gouvernement fédéral, des secrétaires d'État, des membres d'un gouvernement provincial, des membres du Conseil national, du Conseil fédéral ou des autres institutions similaires, des agents des partis politiques ou des personnes ayant exercé l'une de ces fonctions au cours des quatre dernières années ne peuvent pas être désignées ni au conseil d'administration ni au conseil scientifique. En **Croatie** l'Agence pour l'environnement (CEA), l'Institut pour la protection de l'environnement et de la nature, l'Académie des sciences et des arts, l'Institut des sciences sociales Ivo Pilar, l'Institut pour la recherche et le développement de solutions durables et le Ministère de l'économie et du développement durable partagent les compétences en question. Ces organismes ont des fonctionnaires, ainsi que des scientifiques et experts qui bénéficient des garanties d'indépendance et doivent agir en respectant les règles de transparence, sur la base des données scientifiques. Par ailleurs, le Conseil sur le changement climatique a parmi ses membres de représentants élus, de scientifiques, des ONG. En **Finlande** l'Institut de l'environnement (SYKE) et l'Institut des ressources naturelles (LUKE) collectent des données sur le changement climatique en collaboration avec l'Institut de météorologie. Il existe également un panel scientifique sur le climat, composé de chercheurs, dont les membres sont nommés par le gouvernement mais qui est un organisme indépendant quant à son fonctionnement; il évalue les données et donne son avis et ses conseils au gouvernement. Le peuple sami (peuple autochtone de Laponie) dispose de son propre panel. En **France**: (A) L'organisme public principalement chargé de la mise en œuvre des actions relatives au changement climatique est la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC); cette direction d'administration centrale est principalement en charge de la politique en la matière et du suivi de sa mise en œuvre; elle prépare la SNBC et le suivi des émissions de GES. Le Haut Conseil pour le Climat (HCC) est un organisme indépendant chargé d'évaluer l'action publique en matière de climat, sa cohérence avec les engagements européens



et internationaux de la France, en particulier l'Accord de Paris, le parcours pour la neutralité carbone en 2050 et le respect des budgets carbone; il est spécifiquement conçu pour éclairer l'action publique et constituer une référence en termes d'expertise scientifique; Il est composé de scientifiques de très haut niveau dans tous les domaines pertinents et bénéficie de garanties d'indépendance. Le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) est chargé d'évaluer l'impact des activités humaines sur le climat et la pollution atmosphérique; il produit des données de référence en la matière et développe des solutions pour favoriser la réduction des émissions, l'amélioration de la qualité de l'air et l'adaptation au changement climatique. L'Agence de la transition écologique (ADEME) participe à l'élaboration des politiques nationales et locales de transition écologique; elle est notamment chargée de soutenir la recherche et l'innovation, jusqu'à la diffusion et l'appropriation des solutions et des bonnes pratiques afin d'accélérer la transition écologique. (B) L'ADEME possède un conseil scientifique qui oriente sa politique en la matière, en émettant des avis sur sa stratégie recherche et développement. Ses avis sont communiqués au conseil d'administration et aux ministres de tutelle. Il est composé de quinze membres, issus du monde de la recherche, de l'enseignement ou du secteur privé. Ils sont nommés pour cinq ans, par un arrêté du ministre chargé de la transition écologique et du ministre chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Le CITEPA est composé d'ingénieurs et d'experts de matière environnementale. Il s'agit d'une association à but non lucratif ayant vocation à produire et transmettre des connaissances fiables sur les polluants atmosphériques et les gaz à effet de serre, à accompagner les décideurs publics et privés et à renforcer les capacités des pays dans la lutte contre le changement climatique et la pollution atmosphérique. Le HCC est composé au maximum de douze membres choisis pour cinq ans en raison de leur expertise scientifique, technique et économique dans les domaines des sciences du climat et des écosystèmes, de la réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que de l'adaptation et de la résilience face au changement climatique. (C) La DGEC et l'ADEME sont des organes exécutifs; le HCC est un organe d'expertise et consultatif; le CITEPA est un organe d'expertise. En **Irlande** le Conseil consultatif sur le changement climatique [Climate Change Advisory Council (CCAC)], organisme d'experts indépendant selon ses règles statutaires, est chargé de conseiller le gouvernement sur la politique climatique, d'examiner les progrès réalisés et les budgets carbone, et de publier des rapports d'évaluation annuels et périodiques. En vertu de la loi de 2015 sur l'action climatique et le développement à faible intensité de carbone [telle que modifiée], le gouvernement est légalement tenu de consulter le CCAC avant d'adopter ou de modifier des instruments clés, notamment les budgets carbone, les plafonds d'émissions sectoriels et le plan d'action national pour le climat.



Le gouvernement n'est pas obligé de suivre l'avis rendu par le CCAC mais s'il décide de s'en écarter, il doit motiver cette option. D'autres organismes publics ont des attributions réglementées dans la mise en œuvre des mesures climatiques. L'EPA, par exemple, a des compétences de surveillance, des compétences pour l'octroi de licences pour la déclaration des émissions et rédige des inventaires nationaux des gaz à effet de serre. Dans la pratique, l'EPA est également consulté ou participe à l'élaboration de réglementations concernant le climat, en particulier lorsque des données techniques, des modèles d'émissions ou une expertise scientifique sont nécessaires; bien que cette consultation ne soit pas toujours obligatoire sur le plan juridique, le rôle de l'EPA en tant qu'autorité nationale chargée de la surveillance et des rapports environnementaux rend sa contribution à la fois nécessaire et courante; L'EPA aide les ministères à élaborer des politiques fondées sur des données probantes en fournissant des inventaires des émissions, des projections et des évaluations des risques (voir la loi de 1992 sur l'Agence de protection de l'environnement). En **Italie** l'Institut pour la protection et la recherche sur l'environnement ISPRA est un organisme public qui apporte son soutien aux ministères et agit pour la coordination des agences régionales; il a ses propres ressources, son personnel et ses moyens d'équipement; la composition et le fonctionnement de l'Institut visent à assurer son indépendance et la rigueur scientifique de son travail. En **Grèce** la législation nationale met en place un système complexe d'organisation et de partage d'attributions, avec plusieurs organes qui ont, respectivement, soit des compétences consultatives soit des pouvoirs de décision: des organes politiques [organes dotés du pouvoir de décision], des unités administratives des Ministères [organes qui participent à la préparation et à l'évaluation des décisions], des organes à caractère technique ou scientifique [organes consultatifs], des organes auxquels participent des représentants du gouvernement central, des collectivités territoriales, des institutions publiques ou privés et de la société civile [organes qui ont essentiellement des attributions consultatives et participent au processus de préparation et d'évaluation des décisions]. -Une commission interministérielle et un conseil spécial auprès du gouvernement, organes politiques par excellence, sont chargés de l'élaboration et de l'adoption des plans et des stratégies principales. -L'Organisme pour l'Environnement Naturel et l'Energie est une personne morale de droit privé sous la tutelle du Ministère de l'Environnement; il est chargé de la création et de l'entretien d'un site internet, accessible au public, qui constitue un forum de dialogue. -L'Observatoire National pour l'adaptation au changement climatique est qualifié de Réseau pour l'échange d'informations; trois ministères (Crise climatique et Protection civile, Environnement et Energie et Affaires Intérieures), le Service National de Météorologie, l'Observatoire d'Athènes et d'autres entités à caractère scientifique y participent; l'Observatoire National a un caractère à



la fois politique et scientifique-technique; il participe à l'élaboration de la politique nationale, il observe et évalue la résilience du pays face aux effets du changement climatique, il doit procurer des informations crédibles à l'administration, aux divers organismes du secteur public ou privé et aux entreprises privées pour les aider lors de l'élaboration des politiques et des actions, ainsi que lors de l'intégration des dangers liés à la crise climatique dans leurs projets respectifs; il contribue aussi à la sensibilisation de la société. -Le Conseil national pour l'adaptation au changement climatique, qualifié d'organe consultatif; est chargé de la coordination, du suivi et de l'évaluation des politiques élaborées dans ce domaine; le Conseil est présidé par le Ministre de Crise climatique et de Protection politique; des représentants des divers ministères, des municipalités et des régions, des entités scientifiques, des industriels et des organisations non gouvernementales y participent; le Conseil est compétent pour préciser davantage les politiques d'adaptation, en vue des conventions internationales et des plans de l'UE, pour préciser les politiques inscrites dans la Stratégie Nationale pour l'adaptation au changement climatique, pour donner un avis lors de l'élaboration et de la mise à jour de la Stratégie Nationale et des plans des Régions. -La Commission Scientifique de Changement Climatique participe à l'élaboration des politiques pour envisager les questions liées au changement climatique et des mesures d'adaptation; elle doit établir, à partir des données scientifiques, la nécessité des politiques proposées.

En **Lettonie** le Ministère du Climat et de l'énergie a conclu plusieurs accords avec diverses institutions, notamment des institutions scientifiques, pour la délégation des tâches spécifiques; des accords ont été signés avec l'institut scientifique public "Institut d'énergie physique", la société à responsabilité limitée "Fonds d'investissement environnemental", l'institut national de recherche forestière "Silava", la société publique à responsabilité limitée "Centre letton pour l'environnement, la géologie et la météorologie" et l' "Université lettone des sciences de la vie et des technologies". Ces institutions sont soit des entités scientifiques publiques (des instituts et des universités) qui mènent des activités scientifiques conformément à la loi, soit des sociétés à capitaux publics à 100 % (des sociétés à responsabilité limitée) qui exercent des activités commerciales dans le secteur du droit privé. L'indépendance opérationnelle des instituts scientifiques et des universités est garantie par le principe de la liberté académique. La gouvernance des autres institutions est généralement assurée par un conseil qui comprend à la fois des représentants nommés et élus; ils sont souvent des experts dans leurs domaines respectifs. La composition spécifique de ces conseils et le processus de sélection des représentants peuvent varier en fonction des lois et règlements applicables. Les pouvoirs attribués à ces organismes varient; en



général, ils ont des pouvoirs consultatifs et fournissent des avis d'experts, des recommandations et des orientations stratégiques sur des questions spécifiques liées à la recherche scientifique, à la politique et à l'administration. Parfois, dans le cadre de leur mandat, ces organismes peuvent prendre des décisions dans des domaines spécifiques, tels que l'approbation et la signature de contrats pour des projets KPFI. En **Lithuanie**, plusieurs organismes sont chargés des tâches liées au changement climatique, notamment la collecte de données scientifiques, la réalisation d'enquêtes, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des progrès. Ainsi, les ministères qui sont chargés de définir les politiques, de mettre en œuvre les mesures climatiques et d'en informer la Commission européenne travaillent en étroite collaboration avec d'autres institutions: Il s'agit -d'instituts spécialisés (par exemple, l'Agence de protection de l'environnement) compétents pour le traitement de données scientifiques, la conduite de recherches et l'élaboration de méthodologies pour surveiller les impacts du changement climatique. Ils soutiennent également la mise en œuvre des politiques climatiques nationales; -de centres de recherche (par exemple, l'Institut de l'énergie): ils mènent des études, des recherches comparatives et fournissent des informations scientifiques sur le changement climatique, ses effets et les stratégies d'atténuation possibles; ils sont en collaboration avec les organismes gouvernementaux afin de garantir que les données scientifiques les plus récentes seront prises en compte dans les politiques; -des universités (par exemple, l'université de Vilnius, l'université technologique de Kaunas) qui jouent un rôle clé dans la recherche et l'éducation sur le changement climatique, mènent des recherches scientifiques indépendantes et collaborent également avec le gouvernement pour fournir des conseils d'experts sur les politiques climatiques; -des organismes pour les statistiques; Statistics Lithuania joue un rôle crucial dans la collecte, l'analyse et la production de données fiables. Ces organismes sont composés de fonctionnaires, d'experts, de scientifiques et d'universitaires et disposent à la fois de pouvoirs décisionnels et consultatifs. Les organismes scientifiques (instituts de recherche et universités) fonctionnent avec un degré élevé d'indépendance. Au **Luxembourg**: -La Plateforme Climat est un forum de discussion sur le climat, elle a pour mission de proposer des recherches et des études, d'instaurer un dialogue multiniveaux, de participer à l'élaboration du plan national, d'émettre des avis, sur demande du gouvernement, relatives à la politique nationale. Les membres de la Plateforme Climat sont nommés par le gouvernement pour cinq ans; il est présidé par un représentant du ministre; il peut faire appel à des experts ou mettre en place des groupes de travail. -L'Observatoire du Climat a pour mission de donner des conseils sur de projets, actions ou mesures susceptibles d'avoir un impact sur la politique climatique, de rédiger un rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique climatique et de proposer de recherches et d'études. Il est composé de sept à



neuf membres, choisis parmi des personnalités disposant des compétences en la matière. -Le Luxembourg Institute of Science and Technology, établissement public, mène des activités d'innovation et de recherche scientifique (technologie de l'environnement, ressources naturelles, écosystèmes, systèmes énergétiques).

Aux **Pays-Bas**: L'Agence néerlandaise d'évaluation environnementale (Planbureau voor de Leefomgeving); le PBL est un institut de recherche qui fournit des connaissances stratégiques pour l'élaboration des politiques; elle publie chaque année un rapport sur les perspectives climatiques et énergétiques qui fournit des données sur les progrès réalisés dans le parcours pour les objectifs climatiques. Le Conseil scientifique sur le climat (Wetenschappelijke Klimaatraad); le WKR conseille le gouvernement et le parlement, sur leur demande ou de sa propre initiative, en matière de politique climatique; il rédige de manière indépendante des rapports scientifiques sur la politique climatique; il s'agit d'un organisme multidisciplinaire composé de 10 membres, nommés par le cabinet pour une période de 4 ans. Le Conseil d'État, département consultatif (Afdeling Advisering van de Raad van State), donne des avis pour le rapport annuel sur le climat et le plan climatique tous les cinq ans. En **Pologne** l'Institut de protection de l'environnement-Institut national de recherche (IEP-NRI), sous la tutelle du Ministère du climat et de l'environnement, a comme mission principale de créer une base scientifique, de procurer des connaissances scientifiques à l'administration centrale et locale et s'occuper de l'éducation de la société sur divers aspects écologiques. Il mène des travaux de recherche pour le développement de l'économie, dans les domaines de la protection de l'environnement, du développement durable, de la lutte contre le changement climatique et de l'utilisation rationnelle de l'environnement et des ressources. Fait parti de la structure de l'Institut le Centre national pour l'équilibre et la gestion des émissions (NCBEM); sa mission est d'administrer le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (EU ETS). Les organes de l'Institut, dont les attributions sont consultatives, sont le directeur et le conseil scientifique; le directeur et les directeurs adjoints sont nommés et révoqués par le ministre; les membres du conseil scientifique sont également nommés par le ministre. En **Roumanie** les organismes de recherche principaux sont l'Institut national de Bucarest pour la recherche et le développement en matière de l'environnement, ainsi que les deux Instituts nationaux de la marine pour la recherche et le développement dans ce domaine (Institut "Grigore Antipa" et Institut "Danube Delta"); ils sont en étroite coopération avec l'Autorité nationale de recherche; cette Autorité est présidée par un ministre et dispose de compétences importantes. Un comité interministériel sur le changement climatique, présidé par le premier ministre, est aussi prévu. Le comité interministériel et les instituts de recherche ont



principalement des attributions consultatives; l'Autorité nationale de recherche a des pouvoirs de décision. En **Slovaquie** le ministère compétent est en coopération informelle avec des scientifiques et des experts de l'Académie slovaque des sciences et des universités qui jouent un rôle consultatif; comme il est noté dans le rapport national, il est difficile d'affirmer l'indépendance systémique en matière de changement climatique. En **Slovénie** le Conseil climatique est un organe consultatif scientifique et indépendant auprès du gouvernement. Il fournit des avis d'experts et des recommandations sur les mesures existantes et proposées en matière de politique climatique et sur leur conformité avec les traités internationaux ratifiés et le cadre juridique de l'UE dans le domaine du changement climatique. Il a pour mission de suivre la mise en œuvre et la révision de la stratégie climatique à long terme de la Slovénie, du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (NECP) et des autres documents stratégiques relatifs aux objectifs d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, en fonction des données scientifiques; il contribue à l'élaboration d'une approche intersectorielle globale; il participe à l'élaboration de règlements dans le domaine du changement climatique, prépare un rapport annuel sur ses activités, accessible au public sur le site web de l'administration publique, et coopère avec des institutions scientifiques et les communautés locales. Des règles de procédure, adoptées par le gouvernement, définissent les méthodes de travail du Conseil et la rémunération de ses membres; le ministère chargé du changement climatique fournit également au Conseil un soutien administratif, technique et financier. Le gouvernement nomme neuf experts indépendants au Conseil pour un mandat de six ans, renouvelable une fois, sur proposition du ministère chargé du changement climatique. Ces experts doivent être spécialisés dans les domaines de la réduction des émissions de GES et de l'adaptation au changement climatique; Lors de la sélection des candidats, les sciences naturelles et techniques ainsi que les sciences sociales et humaines doivent être représentées; le gouvernement doit également respecter le principe de l'équilibre entre les sexes; quatre membres du Conseil sont proposés par les universités publiques, trois par l'Académie slovène des sciences et des arts et deux par des organisations non gouvernementales; le président Conseil est élu par les membres de cet organe. En **Suède**: -L'Agence de protection de l'environnement mène des missions pour le compte du gouvernement en matière d'environnement, dans le pays, dans l'UE et dans d'autres pays. -L'Institut de météorologie et d'hydrologie (SMHI) est une autorité experte, chargée de prévoir les changements météorologiques, hydrologiques et climatiques. -L'Agence de gestion des eaux et des mers est l'autorité responsable pour les questions relatives à la conservation, la restauration et l'utilisation durable des lacs, des cours d'eau et des mers. L'Agence de protection de l'environnement est dirigée par une personne



nommée par le gouvernement; elle dispose aussi d'un conseil consultatif composé de dix membres (maximum), tous nommés par le gouvernement; bien que l'Agence soit organisée comme une autorité administrative relevant du gouvernement et qu'elle soit donc principalement responsable devant celui-ci, elle est indépendante dans l'exercice de son autorité publique (selon les règles générales de l'Instrument du gouvernement). Les mêmes règles s'appliquent au SMHI et à l'Agence pour la gestion des eaux et des mers. -Le Conseil de la politique climatique a pour mission d'évaluer les politiques générales du gouvernement, y compris les bases et les méthodes sur lesquelles elles reposent. Le Conseil est composé de huit membres, dont un président et un vice-président; ses membres doivent posséder un haut niveau d'expertise scientifique dans des domaines importants pour la transition climatique; pour les nouveaux membres, le Conseil soumet des propositions au gouvernement, qui décide ensuite de leur nomination. Les autorités mentionnées ont toutes des pouvoirs consultatifs; beaucoup d'entre elles ont également des pouvoirs de décision.

Au **Portugal**: -L'Agence portugaise pour l'environnement (APA) est le principal organisme chargé de la mise en œuvre de la politique climatique; elle est une institution publique, dotée d'une autonomie administrative et financière; elle élabore des politiques nationales d'adaptation au changement climatique, en assure le suivi, le contrôle et l'évaluation, assure la liaison avec différents secteurs et soutient l'élaboration de programmes et de mesures d'adaptation. Ses organes sont le conseil d'administration, le conseil consultatif et des conseils en fonction des bassins hydrographiques. Des personnalités reconnues pour leur mérite peuvent siéger au conseil d'administration; la plupart des membres de ces organes sont nommés par le gouvernement. -L'Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA) est un institut public, doté également d'autonomie administrative et financière; il participe à l'accomplissement des missions de différents ministères. Sa structure comprend le conseil d'administration, le conseil directeur, le conseil scientifique, un comité mixte, les départements techniques et scientifiques [département de la mer et des ressources marines (DRMM), Département de météorologie et de géophysique (DMG), Département de l'administration et des infrastructures (DAI)] et les délégations régionales. Le Conseil de direction est composé de membres nommés par le gouvernement. Le Conseil scientifique est composé de toutes les personnes qui travaillent au sein de l'institution, qui doivent être titulaires d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent, avoir réussi aux épreuves d'accès; s'ils ne possèdent pas ces qualifications, il doivent exercer des activités de recherche à un niveau égal ou supérieur à celui de chercheur assistant ou des activités d'enseignement universitaire à un niveau égal ou supérieur à celui de professeur assistant. Le président du Conseil



scientifique est élu au scrutin secret à la majorité simple des suffrages exprimés. -La Direction générale de l'énergie et de la géologie (DGEG) est un service de l'administration centrale de l'État. -Le Conseil national de l'environnement et du développement durable (CNADS) est un organisme consultatif indépendant qui évalue les politiques environnementales et climatiques. Il est composé d'un président nommé par le Conseil des ministres, de cinq à huit membres également nommés par le Conseil des ministres, d'un membre nommé par le gouvernement régional des Açores et d'un membre nommé par le gouvernement régional de Madère. Le Conseil comprend également trois membres désignés par des associations environnementales, deux membres désignés par l'Association nationale des municipalités portugaises, deux membres désignés par des associations industrielles, deux membres désignés par des associations professionnelles, deux membres désignés par des associations d'agriculteurs, deux membres désignés par des associations socio-professionnelles environnementales, deux membres désignés par des organisations syndicales et deux membres désignés par le Conseil des recteurs. Enfin, le Conseil peut également comprendre trois membres cooptés, parmi des personnalités reconnues pour leur mérite dans le domaine de l'environnement, conformément à son règlement intérieur. -L'Agência para o Clima est un organisme public, doté d'une autonomie administrative et financière; elle exerce ses missions en coordination avec les membres du gouvernement. Cet organisme a une responsabilité stratégique en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, en particulier pour la décarbonisation de l'économie, la promotion des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Il doit coordonner et mettre en œuvre des politiques telles que le Plan national pour l'énergie et le climat. Son conseil d'administration est composé du président, du vice-président et de deux membres; les membres du conseil d'administration sont nommés sur proposition du gouvernement⁴¹.

⁴¹D'après le rapport soumis pour notre séminaire, le Conseil d'action pour le climat, composé de 17 membres, n'était pas entré en fonction (au moment de la rédaction du rapport national), car cinq femmes seulement avaient été nommées à cet organe et, par conséquent, la parité hommes-femmes n'avait pas été respectée. Un amendement législatif était en cours de discussion en vue de son adoption par le Parlement, mais la dissolution du Parlement en mars 2025 n'a pas permis l'évolution du processus. L'Agence pour le climat a été créée en 2024, à la suite des péripéties liées à la désignation des membres du Conseil d'action pour le climat; elle a pour mission de contribuer à la définition et la mise en œuvre des objectifs et priorités stratégiques et à la formulation des politiques publiques d'action climatique; elle doit aussi surveiller le développement des instruments économiques et financiers dans le domaine du changement climatique; elle s'engage également à procéder aux démarches nécessaires pour que les forêts portugaises agissent en qualité de puits de carbone d'environ 13 mégatonnes de CO₂, entre 2045 et 2050, et à supprimer progressivement toutes les subventions publiques directes et indirectes aux combustibles fossiles d'ici 2030.

En **Albanie** dans le cadre de la Convention des NU sur les changements climatiques: a) l'Institut national de statistique (INSTAT) est chargé de la collecte et du traitement des données scientifiques; il est tenu de fournir au ministère toutes les données socio-économiques et démographiques ainsi que toute autre information pertinente; b) l'Agence nationale pour l'environnement est l'autorité compétente pour le système d'inventaire national; c) les ministères concernés collectent et conservent les données sur les activités, les indicateurs spécifiques/thématiques et les informations liées au climat; d) l'Institut géologique, énergétique et environnemental (IGJEUM), les autres institutions de recherche et les universités publiques ou privées effectuent des recherches ou des études liées au climat et mettent leurs conclusions à la disposition du ministère ou de l'Agence nationale pour l'environnement. Au **Monténégro**: Le Centre pour le changement climatique, les ressources naturelles et l'énergie de l'université de Donja Gorica regroupe des scientifiques et des chercheurs, chargés de la collecte et de l'analyse des données scientifiques et de la préparation de rapports sur le changement climatique. L'Institut d'hydrométéorologie et de sismologie s'occupe également de la collecte de données météorologiques et climatiques et de la préparation de rapports nationaux. La Direction de l'intégration européenne, de la coopération internationale et du changement climatique, au sein du Ministère de l'écologie, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, a aussi des fonctionnaires et des experts et participe à l'analyse des données scientifiques et à la préparation de rapports. Dans le rapport de la **Serbie** plusieurs organismes et institutions sont cités: -Le Service hydrométéorologique de la République de Serbie est chargé des tâches professionnelles liées aux mesures et observations météorologiques, climatologiques, agrométéorologiques et hydrologiques ; à l'observation, l'analyse et la prévision des conditions météorologiques et des changements climatiques, météorologiques et hydrologiques, entre autres. - L'Agence pour la protection de l'environnement (EPA), en tant qu'autorité administrative relevant du ministère de la Protection de l'environnement, assure la surveillance nationale de la qualité de l'air et de l'eau ; elle est chargée de la collecte et du suivi des indicateurs environnementaux. -Le Conseil national sur le changement climatique est chargé d'observer l'état d'avancement, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale en matière de changement climatique, des politiques sectorielles et d'autres documents de planification, et il examine également le respect des obligations internationales de la République de Serbie dans le domaine du changement climatique, etc. -Le ministère de la Protection de l'environnement est responsable des questions liées au changement climatique au niveau national. Conformément à la loi sur le changement climatique, le ministère est



chargé d'élaborer le programme d'adaptation au changement climatique, d'identifier les impacts du changement climatique sur des secteurs et des systèmes spécifiques, et de définir des mesures d'adaptation au changement climatique dans les secteurs et les systèmes où il est nécessaire de réduire les impacts négatifs. La loi stipule en outre que les documents de politique publique dans les secteurs les plus touchés par le changement climatique, ainsi que les documents de planification des provinces autonomes et des unités d'autonomie locale, doivent tenir compte des objectifs du programme d'adaptation. Les autorités et les organisations chargées de mettre en œuvre les mesures d'adaptation spécifiées dans le programme d'adaptation sont tenues de soumettre à ce ministère, avant le 15 mars de chaque année, un rapport sur les mesures d'adaptation mises en œuvre, ainsi que sur les événements météorologiques tels que les inondations, les températures extrêmes, les sécheresses, et leurs effets.

Au **Royaume-Uni** les ministères, des organismes publics et des instituts de recherche indépendants sont impliqués. •Le Département de la sécurité énergétique et du zéro net (DESNZ) est un département du gouvernement britannique chargé de la politique de réduction des émissions et responsable de la sécurité énergétique et de la promotion des mesures de lutte contre le changement climatique. •Le Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA) est chargé de la politique d'adaptation nationale et il est responsable de l'élaboration du programme national d'adaptation pour faire face aux risques liés au changement climatique. •Le Comité sur le changement climatique (CCC) est un organisme public indépendant, créé pour conseiller le gouvernement britannique sur la lutte contre le changement climatique. •L'Agence pour l'environnement est un organisme public sous la tutelle de DEFRA, qui soutient le développement durable. •Office for Environmental Protection est aussi un organisme public créé "afin d'assurer un contrôle indépendant des progrès réalisés par le gouvernement en matière d'environnement". •Le Conseil de recherche sur l'environnement naturel est la principale agence britannique chargée du financement et de la gestion de la recherche, de la formation et de l'échange de connaissances dans le domaine des sciences de l'environnement, y compris le changement climatique. •Le Centre britannique pour l'écologie et l'hydrologie mène également des recherches sur le changement climatique et assure la surveillance de l'environnement, dans le but de contribuer à l'élaboration des politiques gouvernementales. Dans les ministères les fonctionnaires sont politiquement impartiaux et sont compétents pour mettre en œuvre les politiques gouvernementales et pour conseiller les ministres; les ministres sont les responsables politiques et les dirigeants des ministères. Les organismes publics et les instituts de recherche



fonctionnent avec un personnel spécialisé, issu de diverses disciplines scientifiques; il s'agit d'un personnel qui jouit d'indépendance à l'égard du gouvernement et qui n'est pas doté des pouvoirs de décision.

Il convient aussi de noter que dans trois pays, à savoir la **Belgique** (section de législation du Conseil d'Etat), la **France** (section du Conseil d'État chargé de donner un avis sur l'ensemble des projets de lois et d'ordonnances en application de l'article 39 de la Constitution, ainsi que pour les décrets lorsque la loi le prévoit) et les **Pays-Bas** (le Conseil d'État, département consultatif), le Conseil d'Etat est consulté pour toute nouvelle législation, donc aussi pour les lois en matière de climat⁴².

•Participation du public

La législation internationale et européenne en matière de changement climatique souligne, à plusieurs reprises et à chaque occasion, la portée de l'accès à l'information, ainsi que de la participation/consultation du public et des parties intéressées, notamment dans le mécanisme de gouvernance de l'action pour le climat⁴³. La

⁴²En **Grèce**, en vertu des règles générales sur les attributions du Conseil d'État, uniquement les projets des décrets à caractère réglementaire sont soumis pour avis à une Section spéciale, qui examine la conformité de ces projets avec la Constitution, le droit européen, les lois et les autres normes de valeur supra-réglementaire. Par ailleurs, en **France** le Conseil économique, social et environnemental (CESE) peut être saisi par le gouvernement pour donner son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de lois qui lui sont soumises en matière environnementale (en application des articles 69 et 70 de la Constitution). Le code de l'environnement prévoit que le Haut Conseil pour le Climat (HCC) rend un avis sur la stratégie nationale bas-carbone et les budgets carbone ainsi que sur les rapports qui leurs sont relatifs; il évalue la cohérence de la stratégie bas-carbone vis-à-vis des politiques nationales et des engagements européens et internationaux de la France, en particulier de l'accord de Paris sur le climat et de l'objectif poursuivi d'atteindre la neutralité carbone en 2050, tout en prenant en compte les impacts socio-économiques de la transition pour les ménages et les entreprises, les enjeux de souveraineté et les impacts environnementaux. En **Suède** le Conseil de la législation examine et donne son avis sur les projets de loi à la demande du gouvernement ou d'une commission parlementaire; le Conseil est normalement consulté sur les propositions d'amendements aux lois qui affectent les droits et libertés des individus, leur situation personnelle et financière ou leurs obligations envers le public.

⁴³V. entre autres, le préambule et les dispositions de la Convention Cadre des Nations Unies, de l'Accord de Paris, le règlement (UE) 2021/1119 (loi européenne sur le climat), le règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, ainsi que les directives citées ci-dessus.

Convention d'Aarhus qui concerne l'accès à l'information et la participation du public ayant été ratifiée par tous les pays [à l'exception de la Turquie], (a) cette convention, (b) les directives 2003/4/CE (concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement) et 2003/35/CE (prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement), (c) la législation internationale et européenne en matière de changement climatique et (d) la législation nationale connexe sont le fondement du régime de participation du public dans les divers pays. Ce régime varie d'un pays à l'autre. Ainsi, d'après les réponses au questionnaire:

En **Albanie** dans la législation sur le changement climatique la participation du public est garantie prévue: les ministères concernés veillent à la participation de toutes les parties intéressées, y compris les collectivités locales, le secteur privé et le public, lors de l'élaboration ou la mise à jour de la législation et des stratégies en matière de climat. Par ailleurs, le droit du public à participer au processus décisionnel en matière d'environnement est défini par des actes juridiques spécifiques. En **Serbie** la loi sur le changement climatique définit le "public intéressé" comme "le public qui est affecté ou qui peut être affecté par la prise de décision de l'autorité compétente ou qui a un intérêt"; en vertu de cette loi, le ministère informe le public du projet d'une stratégie, d'un plan d'action et d'un programme d'adaptation et lui permet de donner son avis et de formuler des commentaires, conformément à la législation sur la préparation et l'adoption des documents de politique publique. Par ailleurs, conformément à la loi sur l'administration publique et au règlement intérieur du gouvernement, la procédure de l'élaboration de lois qui modifient de manière significative le régime juridique dans un domaine particulier ou qui réglementent des questions d'intérêt public prévoit une audience publique. En **Autriche** conformément à la loi fédérale sur le règlement intérieur du Conseil national (Geschäftsordnungsgesetz), une consultation publique (public review), auquel peuvent également participer des institutions indépendantes, est effectuée lors de la soumission des projets de loi du gouvernement au Conseil national. En **Croatie** le processus concernant la planification des mesures sur le changement climatique et l'élaboration de la réglementation sur ce sujet comprend des procédures de participation du public, ainsi que de divers organismes indépendants, des experts scientifiques, des ONG et des parties concernées; la consultation publique sur les projets, la possibilité de soumettre des contributions écrites et d'organiser des réunions avec toutes les parties intéressées, la participation de diverses ONG et d'experts dans les groupes de travail et les organes consultatifs, l'accès du public aux informations sur les politiques et réglementations climatiques et le contrôle juridictionnel de la conformité des règles adoptées avec le



droit national, européen et international visent à garantir la transparence, la prise en considération de l'expertise scientifique, la validité des données factuelles et des preuves fournies. En **Estonie** la participation du public n'est pas obligatoire pour l'adoption des lois et des règlements, mais impliquer les parties intéressées, y compris les organisations non gouvernementales, est considéré comme une bonne pratique. La participation du public à l'élaboration des plans et programmes dépend du plan ou du programme concerné; les règles de procédure sont définies dans de nombreux textes, dont certains exigent explicitement la participation du public. Le plan d'action actuel sur le climat a été adopté sous forme d'une décision du Parlement; il faut noter que la participation du public n'est pas obligatoire pour l'adoption des décisions du Parlement; cependant, le projet de décision a été préparé par le Ministère de l'environnement et une large participation des parties a été assurée lors du processus de rédaction. La consultation publique préalable est organisée par des règles générales; il n'y a pas des règles spécifiques aux questions liées au changement climatique. En **France**: Le principe de participation du public en matière d'environnement est consacré par la Charte de l'environnement, dont la mise en œuvre a été précisée dans le code de l'environnement: toutes les décisions ayant une incidence sur l'environnement sont soumises à la participation du public. Ce cadre général s'applique lorsqu'il s'agit des plans d'action ou de législation en matière de changement climatique. Différents documents, comme la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) sont en effet mentionnés dans la nomenclature des plans et programmes prévoyant cette participation. En **Grèce**: La participation du public est explicitement prévue par la loi climatique nationale de 2022 -lors de l'élaboration de la Stratégie Nationale pour l'adaptation au changement climatique (procédure de concertation publique obligatoire sur un site internet avant la ratification de la Stratégie Nationale); -lors de l'élaboration des Stratégies Régionales (procédure de concertation avec les partenaires sociaux concernés); -lors de l'élaboration des budgets de carbon sectoriels; -lors de la révision des objectifs intermédiaires du trajectoire vers la neutralité; -lors du suivi de l'application des plans à l'échelon local et lors de la procédure de révision de ces plans. Par ailleurs, la une loi de 2019, intitulée loi "sur l'organisation, le fonctionnement et la transparence de l'action du gouvernement, des autres organes collectifs du gouvernement et de l'administration publique centrale", contient les règles généralement applicables. Une procédure de concertation avec le public est ouverte pour tout projet de loi sur le site www.opengov.gr ; pour la mise en oeuvre du principe de la transparence lors du fonctionnement de l'administration centrale, la loi prévoit des procédures de concertation, ainsi que la prise en considération des résultats de ces concertations, lors de la préparation de diverses politiques publiques ; la loi prévoit



aussi la mise à la disposition du public intéressé des données et des informations prises en compte pour l'élaboration des décisions publiques (dans le respect du devoir de secret, imposé par exemple pour la protection des données personnelles etc). Des règles spéciales sont également prévues dans la législation concernant l'évaluation des incidences de certains plans et programmes, ainsi que de certains projets publics ou privés sur l'environnement. En **Hongrie** lors des consultations publiques le public peut formuler des commentaires sur la législation, conformément aux règles générales, telles que décrites sur le site web du ministère compétent. En **Irlande** outre la consultation d'organismes d'experts, le cadre de la gouvernance climatique intègre des mécanismes de participation du public, conformément aux obligations résultant de la convention d'Aarhus et de la législation environnementale européenne pertinente. Cette approche participative est particulièrement évidente dans l'application des procédures d'évaluation environnementale stratégique (directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement); dans le cadre de ce régime, les EES sont obligatoires pour toute une série de plans et programmes publics, y compris les plans d'action climatiques, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets significatifs sur l'environnement; le processus comprend une phase de consultation formelle, au cours de laquelle les autorités environnementales (telles que l'EPA), le public, les ONG et les institutions universitaires ont la possibilité d'examiner et de commenter le projet de plan et le rapport environnemental qui l'accompagne. En **Italie** la participation du public à l'élaboration des plans d'action et de la législation en matière de climat est prévue; cette participation prend diverses formes (accès à l'information, processus de consultation, possibilité d'exprimer des opinions et de fournir des contributions et des commentaires au débat engagé); des processus de consultation ont lieu pour la mise à jour du plan national pour l'énergie et le climat, en vertu des règles de l'UE. La consultation préalable d'un tribunal ou d'un autre organisme indépendant lors de l'adoption de réglementations relatives au changement climatique n'est pas prévue; les tribunaux peuvent examiner a posteriori la légalité des réglementations relatives au changement climatique; le contrôle porte souvent sur la compatibilité des réglementations avec les principes constitutionnels ou le droit de l'UE. En **Lettonie** le public est consulté lors de l'élaboration des documents de planification politique (Plan national pour l'énergie et le climat 2021-2030, Stratégie lettone pour atteindre la neutralité climatique d'ici 2050 et autres) ou de la législation; des consultations avec les partenaires sociaux, tels que l'Association des gouvernements locaux et régionaux, la Confédération des employeurs, la Chambre de commerce et d'industrie et autres, ont également lieu. En **Lithuanie**, avant l'adoption des réglementations ou des lois liées au changement climatique, une consultation publique est souvent menée,



notamment auprès des parties intéressées, telles que les ONG, les experts et les représentants de l'industrie. La participation du public à l'élaboration des plans d'action pour le climat et de la législation prend la forme de consultations publiques, qui font partie intégrante du processus. Plus particulièrement: • Plan national d'action pour l'énergie et le climat (NECP): le processus d'élaboration du NECP consiste à intégrer les objectifs, les cibles et les mesures de divers documents stratégiques, notamment la stratégie nationale pour l'indépendance énergétique et la stratégie nationale pour la politique de gestion du changement climatique; ces plans font généralement l'objet d'une consultation publique afin de recueillir des commentaires et de garantir la transparence; le processus de consultation publique n'est pas toutefois défini en détail. • Autres initiatives d'engagement du public: au-delà des consultations formelles, la Lituanie encourage l'engagement du public par le biais de diverses initiatives; il s'agit notamment d'ateliers, de campagnes d'information et de projets collaboratifs visant à impliquer les citoyens dans l'action en matière de changement climatique et à les sensibiliser; ces activités favorisent le développement d'une responsabilité envers la durabilité environnementale. • L'alignement du pays sur les politiques climatiques de l'UE impose aussi le respect des directives qui encouragent la participation du public; la participation à l'élaboration de la législation et des plans liés au climat facilite l'intégration des perspectives et des expertises diverses et renforce l'efficacité et l'acceptation des actions climatiques. Le droit de participer aux processus décisionnels liés aux questions environnementales, garanti par la convention d'Aarhus, permet en effet aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations et de donner leur avis sur les mesures qui auront un impact sur l'environnement. **Malte** prévoit la participation du public à l'élaboration des plans d'action et de la législation en matière de climat, principalement par le biais de consultations publiques et de l'engagement des parties prenantes, conformément à la législation nationale et aux obligations internationales (convention d'Aarhus); lors de la consultation, les particuliers, les ONG et les parties intéressées peuvent soumettre des commentaires. Dans la **République tchèque** des dispositions spécifiques concernant la participation du public à l'élaboration des politiques et de la législation climatiques n'existent pas. Toutefois, en 2022 le Conseil du gouvernement a approuvé une méthodologie sous le titre "Comment coopérer avec les ONG dans l'élaboration des politiques de l'administration publique"; elle concerne la participation des ONG aux organes consultatifs et groupes de travail lors de l'élaboration des documents de l'administration publique. Ce guide méthodologique vise à accroître l'efficacité de la participation des ONG à la gouvernance au niveau central (des ministères et autres autorités administratives centrales). La méthodologie se rapporte aux différentes phases de la préparation des documents; elle exige, par exemple, la publication en



temps utile des appels à soumettre des suggestions et des commentaires; elle prescrit une communication fréquente et régulière pendant la rédaction du document concerné et la publication du résultat atteint à la suite des commentaires envoyés; elle recommande également de recourir aux propositions des ONG pour prévenir les risques identifiés et les impacts indésirables; selon la méthodologie, dans la phase ultérieure de la mise en œuvre l'autorité compétente pour la rédaction du document informe, régulièrement, les ONG ayant participé à son élaboration des résultats déjà obtenus et des démarches à suivre, et elle est tenue de répondre à leurs suggestions. En outre, la participation officielle de l'organisation "Zelený kruh", une association des organisations environnementales, à la procédure de consultation interministérielle lors de la préparation de la nouvelle législation, ou l'assignation, en fonction des principes de transparence, des représentants des ONG aux groupes de travail désignés pour la gestion des fonds européens sont des exemples d'une participation plus active des ONG. Au **Portugal** en vertu de la loi fondamentale sur le climat de 2021, la consultation publique est obligatoire avant l'adoption des réglementations concernant l'environnement et le climat; les entités suivantes doivent être entendues: (a) les régions autonomes; (b) les commissions régionales de coordination et de développement; (c) l'Association nationale des municipalités portugaises; (d) l'Association nationale des paroisses; (e) le Conseil économique et social et (f) le Conseil national pour l'environnement et le développement durable. Par ailleurs, le portail "ConsultaLEX" publie les projets de loi et reçoit les commentaires et les contributions de la société civile et des organismes spécialisés. La loi fondamentale sur le climat garantit le droit du public à participer à l'élaboration de la législation et des plans climatiques; l'État doit assurer l'organisation des consultations publiques ouvertes et transparentes et les contributions doivent être dûment prises en considération avant l'adoption d'une nouvelle réglementation. La législation prévoit également la participation obligatoire du public à l'évaluation des projets susceptibles d'avoir un impact sur le climat et l'environnement. Au **Royaume-Uni** des consultations publiques sont généralement organisées pour les projets de lois et de règlements ayant des incidences importantes sur l'environnement, la société ou l'économie; ce principe s'applique aussi à la réglementation relative au changement climatique. Les consultations permettent de recueillir les commentaires des groupes environnementaux, des acteurs industriels, des autorités locales, des experts et du grand public. Par exemple, en 2024 le gouvernement britannique a organisé une consultation publique sur un projet de loi concernant le changement climatique et a reçu près de 17 000 réponses de particuliers et d'organisations du RU⁴⁴.

⁴⁴Par ailleurs: à **Monténégro** le processus décisionnel en matière de changement climatique comprend des débats publics; en **Roumanie** la participation du public au processus



• Accès à l'information

A la question suivante: "L'accès aux informations pertinentes est-il garanti?" la réponse affirmative était [presqu'] unanime⁴⁵. D'après les rapports nationaux: la Convention d'Aarhus; les directives respectives de l'UE; des dispositions constitutionnelles⁴⁶; des lois générales sur l'accès aux informations; des lois sur l'accès aux informations en matière d'environnement; des dispositions pour l'accès aux informations contenues dans la législation spécifique sur le climat constituent, selon les particularités propres aux systèmes juridiques nationaux, le fondement juridique de ce droit. A titre d'exemple on peut citer quelques réponses:

Autriche : l'accès aux informations pertinentes est garanti par la loi fédérale du 15 mai 1987 sur l'obligation de l'administration fédérale de fournir des informations et d'une modification de la loi fédérale sur les ministères de 1986 (Auskunftspflichtgesetz), la loi fédérale sur l'accès à l'information en matière d'environnement

décisionnel est prévue; selon le rapport de **Chypre**, des procédures de consultation publique sont prévues lors de l'élaboration des stratégies et des plans; aux **Pays-Bas** le projet de Klimaatplan est soumis à une consultation en ligne; en **Pologne** la loi de 2008 sur la protection de l'environnement permet aux citoyens de participer aux processus décisionnels; en **Slovaquie** la consultation est prévue en vertu de la Convention d'Aarhus et de la législation nationale; en **Slovénie** le public a le droit de participer à l'élaboration des règlements et des plans conformément aux règles générales et en vertu de la Convention d'Aarhus; en **Espagne** une consultation publique est prévue, ainsi qu'une consultation individuelle avec les organisations environnementales les plus importantes; en **Suède** le Code de l'environnement permet au public de participer aux processus décisionnels concernant l'environnement dans certains cas; en outre, les stratégies climatiques sont souvent soumises à la consultation des parties concernées; en **Suisse** lors de l'élaboration d'une loi fédérale, la procédure de consultation (des cantons, des partis politiques et des "milieux intéressés") est applicable.

⁴⁵V. les réponses suivantes: Albanie / Allemagne / Autriche / Bulgarie / Croatie / Chypre / République tchèque / Estonie / France / Hongrie / Italie / Irlande / Lettonie / Lituanie / Luxembourg / Malte / Monténégro / Pologne / Portugal / Roumanie / Slovaquie / Slovénie / Espagne / Suède / Serbie / Suisse ["plutôt oui"] / RU. V. toutefois la réponse dans le rapport national des Pays-Bas: non, les citoyens n'ont pas le droit légal d'obtenir des informations sur les questions climatiques.

⁴⁶V. réponses au questionnaire: Albanie / Chypre / République tchèque / France / Lituanie / Roumanie / Serbie; v. aussi l'article 5A de la Constitution hellénique.

(Umweltinformationsgesetz, UIG) et, à partir du 1er septembre 2025, la loi fédérale sur l'accès à l'information (Informationsfreiheitsgesetz).

En **Croatie** l'accès aux informations pertinentes est garanti, conformément à la législation nationale et aux obligations internationales. La Croatie est signataire de la Convention d'Aarhus, qui garantit entre autres le droit du public d'accéder aux informations environnementales; ce droit est intégré dans la législation nationale, qui fournit un cadre juridique solide pour l'accès aux informations pertinentes liées au changement climatique. La loi sur le droit d'accès à l'information (Zakon o pravu na pristup informacijama), conforme aux réglementations de l'UE telles que la directive 2003/4/CE, garantit que les citoyens et les organisations peuvent demander des informations environnementales aux autorités publiques, notamment des données sur les politiques en matière de changement climatique, les émissions, les plans d'action pour le climat et les évaluations d'impact sur l'environnement; la loi oblige les autorités publiques à rendre les informations disponibles de manière accessible et compréhensible. Les documents clés liés au changement climatique, tels que la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, le plan national pour l'énergie et le climat (NECP) et d'autres plans d'action pour le climat, sont mis à la disposition du public; ces documents sont accessibles via les sites web officiels des organismes gouvernementaux concernés, tels que le Ministère de l'économie et du développement durable et l'Agence croate pour l'environnement. Le public a le droit d'examiner les plans et stratégies avant leur finalisation et de participer à des consultations lorsque ces plans sont ouverts aux commentaires. Les citoyens, les ONG et les autres parties prenantes peuvent soumettre des demandes d'informations environnementales spécifiques, en vertu de la loi sur la liberté d'information (Zakon o slobodi informiranja); les autorités publiques sont tenues de répondre à ces demandes et tout refus doit être justifié. Si la demande d'informations est rejetée, les personnes ou les organisations ont le droit de faire appel de la décision et de la contester devant les tribunaux administratifs, ce qui garantit un mécanisme d'accès à la justice. Les données de surveillance environnementale et les rapports sur le changement climatique sont également accessibles au public. L'Agence croate pour l'environnement (CEA) et le Ministère mettent à la disposition des intéressés des mises à jour régulières sur les émissions de gaz à effet de serre, les politiques climatiques et les objectifs de durabilité; ces rapports sont généralement publiés en ligne et les citoyens et les organisations peuvent y accéder librement. En tant qu'État membre de l'UE, la Croatie est également tenue de se conformer au règlement de l'UE sur l'accès à l'information environnementale et de partager les données climatiques pertinentes avec les institutions de l'UE; cela facilite l'accès aux données européennes sur le



changement climatique, notamment les rapports sur les émissions, les stratégies d'adaptation et les efforts de transition énergétique. Le droit du public à l'accès à l'information s'étend au processus réglementaire: les réglementations et politiques proposées en matière de changement climatique sont soumises à la consultation publique, ce qui favorise la transparence et la responsabilité dans la prise de décision. Si le droit d'accès à l'information environnementale est garanti, il existe certaines exceptions (prévues par la convention d'Aarhus et la législation); les informations peuvent être refusées si elles concernent des questions de sécurité nationale, des secrets commerciaux ou des données personnelles confidentielles; toutefois, ces exceptions sont strictement définies et les refus d'accès doivent être justifiés par les autorités publiques. En **France** la Charte de l'environnement consacre le droit pour toute personne, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques; les dispositions de la Convention d'Aarhus sont également d'application directe et contribuent à l'accès du public à ces informations; enfin, les dispositions du code de l'environnement transposent la directive 2003/4/CE; par ailleurs, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) assure également le respect de la communication de documents administratifs en matière environnementale. En **Grèce** la loi climatique [L 4936/22] contient des dispositions pour l'accès aux informations pertinentes; par ailleurs, dans une loi générale de 2020 il ya une réglementation détaillée concernant la publication sur un site internet des lois, des décrets et des décisions administratives, en vue d'assurer la transparence de l'action des organes publics et l'accès à ces informations; cette innovation majeure est considérée comme une méthode de publicité qui contribue à la visibilité des l'action administrative. En **Serbie**, selon la Constitution les citoyens ont accès à l'information dans le cadre du droit à un environnement sain ("Toute personne a droit à un environnement sain et à une information complète et en temps utile sur l'état de l'environnement"); par ailleurs, conformément à la loi sur le changement climatique: "Le ministère met à la disposition du public les rapports sur les émissions de gaz conformément à la réglementation régissant l'accès à l'information d'importance publique. Les données relatives aux émissions, à l'état de l'environnement et aux éventuels impacts et conséquences négatifs, aux résultats des contrôles et à la supervision des inspections ne peuvent être classées comme secret commercial". Au **Royaume-Uni** lorsqu'une consultation est lancée, les documents de consultation pertinents sont mis à la disposition du public; ces documents fournissent généralement des informations clés sur la réglementation proposée, son impact potentiel et le raisonnement qui sous-tend la proposition. Si un membre du public souhaite obtenir des informations qui ne sont pas rendues publiques, il a la possibilité d'adresser une demande à l'organisme public



concerné en vertu de la loi de 2000 sur la liberté d'information; toutefois, ce droit est soumis à certaines exceptions (questions de sécurité nationale ou autres informations sensibles). Il existe également une obligation supplémentaire en vertu du règlement de 2004 sur les informations environnementales; ce règlement impose aux autorités publiques qui détiennent des informations environnementales de les mettre à la disposition de l'intéressé sur demande.



II. L'application du cadre normatif

I. Types d'affaires où des questions liées au changement climatique ont été soulevées.

Certains participants soit ont répondu que leurs juridictions n'ont pas encore été saisies de litiges auxquels des questions liées au changement climatique sont directement posées, soit n'ont pas répondu à la question,⁴⁷ bien que la **Grèce** précise que dans plusieurs affaires concernant la régulation du marché de l'énergie, le régime des sources renouvelables d'énergie, le régime pour l'amélioration des combustibles etc, l'importance des mesures pour faire face au changement climatique, est prise en considération par le juge, tant pour l'interprétation du régime juridique applicable que pour le contrôle, dans chaque cas concret, de la légalité et notamment de la proportionnalité de la décision attaquée en justice. De même pour la **Slovénie** et la **Hongrie** des questions relatives au changement climatique ont été soulevées indirectement lors du jugement d'autres affaires.

Les actes administratifs qui donnent le plus souvent lieu à ce type de contentieux sont surtout les Evaluation d'Impact Environnemental,⁴⁸ l'Evaluation Environnementale Stratégique;⁴⁹ la délivrance de permis de construction d'usines de production d'énergie et des plans d'aménagement du territoire;⁵⁰ des autorisations d'infrastructures énergétiques, telles que les éoliennes;⁵¹ décisions en matière d'urbanisme.⁵² Il pourrait aussi s'agir d'affaires où l'inaction et le manquement de l'Administration est mise en cause.⁵³

Les exemples concrets donnés par les participants couvrent presque tous les cas de figure.⁵⁴ Voici un échantillon :

a) Affaires liées aux sources d'énergie :

L'**Autriche** se réfère à un arrêt de la Cour administrative suprême lequel a souligné l'intérêt public à long terme d'augmenter la part d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables et de garantir l'approvisionnement de la population et de l'économie en énergie abordable et de haute qualité, ainsi que les effets positifs sur la protection du climat (arrêt du 23 août 2023).

⁴⁷ Albanie, Chypre, Finlande, Monténégro, Slovaquie, Grèce, Slovénie, Luxembourg, Türkiye, Hongrie.

⁴⁸ Autriche, Croatie, Bulgarie, Malte, Serbie.

⁴⁹ Croatie.

⁵⁰ Estonie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie.

⁵¹ Allemagne, Lettonie, Lituanie, Pays Bas.

⁵² Irlande.

⁵³ p.ex. Espagne, Tchéquie, France.

⁵⁴ Le R.U. à lui seul recense 89 affaires relatives au changement climatique.

De même la **Bulgarie** mentionne un arrêt du Tribunal Administratif de Sofia de 2018 (confirmé par la Cour Administrative Suprême) lequel a annulé une décision de la Commission de régulation de l'énergie et de l'eau fixant un seuil à la production nette d'électricité pour les producteurs d'énergie éolienne mis en service avant 2011.

En **Lituanie** une affaire récemment jugée par la Cour Administrative Suprême (2025) concernait un litige relatif à un permis d'extraction de pétrole, que le ministère de l'Environnement avait refusé de délivrer en raison du statut protégé de la zone d'installation, des préoccupations liées au patrimoine culturel, de la désignation de la zone comme terrain récréatif et de l'alignement sur la politique du Green Deal. D'après la Cour le ministère avait trouvé un juste équilibre entre les intérêts privés légitimes et l'intérêt public, et a rejeté le recours.

En ce qui concerne la **Pologne** les permis de construction ou d'exploitation de centrales à charbon et de parcs éoliens sont souvent contestés par les habitants de la région ou les organisations environnementales.

La **Roumanie** se réfère au recours de Greenpeace contre le fonctionnement de la centrale électrique de Rovinari devant le Tribunal de Bucarest en 2019. Le procès concernait le permis d'exploitation de la centrale pour une durée indéterminée.

Croatie mentionne l'affaire de la centrale à charbon de Plomin C, qui a été portée devant la Haute Cour administrative de la République de Croatie (2021) par des ONG environnementales. Leur recours était dirigé contre l'autorisation accordée à une centrale à charbon de Plomin C. Le projet a rencontré une opposition importante et a finalement été abandonné.

L'**Estonie** indique une affaire concernant une usine de production de pétrole de schiste et la **France** mentionne un arrêt du C.d.E (8 décembre 2022, Association française du gaz naturel pour véhicules, n° 464035) rejetant un recours contre l'exclusion des motorisations à combustion utilisant du biogaz au profit des autobus dont la motorisation est électrique ou électrique-hybride utilisant l'hydrogène comme source d'énergie complémentaire à l'électricité a été considérée comme exempte d'erreur manifeste d'appréciation.

b) Infrastructures

Les **Pays Bas** donnent plusieurs exemples tirés de la jurisprudence. Une affaire récente concerne l'autorisation de construction et d'exploitation d'une troisième piste à l'aéroport international de Vienne portée devant la Cour administrative suprême ; cette dernière a jugé que le climat doit être compris de manière globale, englobant non seulement les effets sur le climat local (microclimat), mais aussi tous les aspects liés au changement climatique (dimension mondiale). La Cour a finalement rejeté les recours comme non fondés et a confirmé l'approbation de la construction de la troisième piste (arrêt du 6 mars 2019).



L'**Irlande** mentionne l'arrêt Merriman c. Fingal County Council (2017). Le requérant a fait valoir que les dispositions du plan de développement du comté de Fingal 2017-2023 relatives aux nouvelles infrastructures routières augmenteraient les émissions de carbone et seraient contraires aux obligations de l'Irlande en matière de réduction des gaz à effet de serre en vertu du droit national et international ; Il affirmait que le Conseil n'avait pas correctement pris en compte l'impact des infrastructures proposées sur le changement climatique et que la décision enfreignait à la fois la directive sur l'évaluation environnementale stratégique et la loi de 2015 sur l'action climatique et le développement à faible intensité de carbone.

De son côté le **R.U.** se réfère à l'affaire R (sur requête de Friends of the Earth Ltd et autres) c. Heathrow Airport Ltd (2020). Dans ce cas la Cour suprême a statué que Heathrow pouvait demander un permis de construire pour sa troisième piste et a estimé que l'extension de l'aéroport ne posait pas de problème au regard du changement climatique. La Cour a rejeté l'argument selon lequel le secrétaire d'État devait tenir compte de l'accord de Paris lors de la définition de la politique nationale en vertu de la loi de 2008 sur l'aménagement du territoire. D'après la réponse du R.U., cette affaire a confirmé que les obligations climatiques doivent être interprétées de manière stricte dans le cadre de la législation nationale.

La **France** mentionne un arrêt du C.d.E. 27 mars 2023, France Nature Environnement Bouches du Rhône, n° 450135) par rapport à la conversion d'une centrale au charbon en centrale biomasse. Le Conseil a annulé la décision attaquée, pour le motif que le fonctionnement de la centrale reposait sur la consommation de très grandes quantités de bois provenant de ressources forestières locales, ressources naturelles faisant l'objet d'une protection particulière, de sorte que les principaux impacts sur l'environnement de la centrale par son approvisionnement en bois, et notamment les effets sur les massifs forestiers locaux, auraient nécessairement dû être analysés dans l'étude d'impact.

Enfin, l'**Autriche** fait référence à une décision de la Cour administrative suprême concernant l'autorisation de construction et d'exploitation d'une troisième piste à l'aéroport international de Vienne (arrêt du 6 mars 2019).

c) Evaluation de l'impact sur l'environnement lors de l'autorisation d'un projet :

Aux **Pays Bas** dans une affaire concernant un plan d'aménagement du territoire pour la construction de 150 maisons, la Section du contentieux administratif du C.d.E. (AJD) a jugé que l'autorité administrative aurait dû expliquer pourquoi le scénario climatique W (augmentation de la température mondiale de 2 °C) n'avait pas été utilisé. L'AJD a souligné que la note d'orientation de l'agence de l'eau, qui recommandait l'autorité administrative, stipule que le scénario climatique W doit être utilisé « dans la mesure du possible », car il permet de renforcer la résilience du réseau

d'approvisionnement en eau. Cela était également important dans le cas présent en raison des inondations qui avaient frappées la région (arrêt du 16 avril 2025). Dans un autre cas, le conseil municipal de Rotterdam souhaitait réaménager un ancien port de transbordement en une zone résidentielle comprenant des établissements de restauration, des locaux professionnels, une plage urbaine et un parc municipal. Les requérants ont fait valoir que le conseil municipal n'a pas accordé suffisamment d'attention à l'endurance climatique du projet. L'AJD n'a détecté dans les études prises en compte aucune indication que les conséquences du stress thermique dans et à proximité immédiate de la zone du plan soient telles que le conseil municipal n'aurait pas dû adopter le plan d'aménagement du territoire (arrêt du 16 avril 2025). La **Serbie** mentionne une affaire (9 février 2023), dans laquelle le plaignant était une association qui contestait l'acte par lequel la compagnie publique d'électricité avait reçu l'autorisation pour l'étude d'évaluation de l'impact environnemental. Dans sa requête, le plaignant a souligné les lacunes du rapport technique sur les émissions nocives et la quantité de substances nocives et d'eau rejetées, par rapport à la concentration autorisée en matière de changements climatiques. Dans son jugement, la Cour a accepté la demande, annulant l'acte contesté et a renvoyé l'affaire au ministère de la Protection de l'environnement pour qu'il rende une nouvelle décision, après la réalisation des études nécessaires.

La **Türkiye** se réfère aux recours en justice les actions en justice intentées contre la décision positive d'évaluation de l'impact environnemental (EIE) pour le « projet Canal Istanbul » et ceux intentées contre la décision approuvant l'étude d'impact pour la « centrale nucléaire de Sinop ».

Selon l'Irlande l'insuffisance ou l'absence d'études d'impact est le motif le plus courant dans les affaires qui concernent le changement climatique.

d) Emission de GES et réchauffement climatique

Les réponses au questionnaire font apparaître la gravité et l'importance de la question d'émission de gaz à effet de serre, à savoir les rejets dans l'atmosphère de gaz comme le dioxyde de carbone et le méthane qui piègent la chaleur, amplifiant l'effet de serre naturel et provoquant le réchauffement climatique. Ces émissions proviennent principalement des activités humaines, notamment la combustion des énergies fossiles, l'agriculture et la déforestation.

Plusieurs pays ont mentionné des affaires où cette question était posée. A titre d'exemple : Le R.U. se réfère à l'arrêt R (Finch) c. Surrey County Council (2024) relatif à un recours contre la décision qui autorise l'extension d'un puits de pétrole terrestre. Le recours a été rejeté par la Haute Cour et la Cour d'appel. Il a toutefois été accueilli par la Cour suprême du Royaume-Uni, qui a estimé que les autorités chargées de l'aménagement du territoire devaient tenir compte des émissions de gaz à effet de serre

en aval des projets pétroliers et gaziers lors de l'évaluation de leur impact environnemental, et pas seulement des émissions sur le site lui-même. Ce jugement a considérablement élargi la portée des évaluations environnementales des projets liés aux combustibles fossiles et renforcé l'obligation légale d'évaluer les impacts climatiques au stade de l'octroi des permis.

L'Estonie évoque une concernant une usine de production de pétrole de schiste. Dans cette affaire, une organisation environnementale a contesté un permis de construire pour la construction d'une usine. La juridiction compétente a souligné l'obligation de l'État de limiter les émissions de gaz à effet de serre dans le contexte du réchauffement climatique. Selon l'arrêt, lors de l'autorisation de projets ayant un impact significatif sur le climat, il convient de vérifier que les activités prévues sont justifiées par un intérêt supérieur et n'entraînent pas la nécessité de restreindre de manière excessive les libertés individuelles ou l'intérêt public à l'avenir afin de lutter contre le changement climatique. Plus les activités prévues compromettent de manière intensive et probable la réalisation des objectifs climatiques, plus les intérêts justifiant ces activités doivent être importants. La Constitution oblige l'État estonien à contribuer de manière proportionnée à la réalisation de l'objectif de l'accord de Paris sur le climat. À cette fin, il est nécessaire d'établir, en période favorable, un plan réaliste et juridiquement contraignant de répartition des émissions par étape et par secteur afin de parvenir à la neutralité climatique. La Cour suprême n'a pas constaté d'erreurs dans l'évaluation de l'impact climatique de l'usine, mais elle a annulé quand même le permis de construire pour d'autres motifs.

L'Italie donne l'exemple de l'affaire du « Jugement dernier » (« Giudizio Universale »), une action contre le gouvernement italien, qui a marqué le début des litiges liés au changement climatique dans ce pays. Il s'agissait d'un recours fondé sur les obligations découlant notamment de l'accord de Paris, de certaines dispositions de l'UE, des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de certaines dispositions du Code civil italien relatives à la responsabilité non contractuelle. Le tribunal de première instance de Rome en 2024 a rejeté le recours comme irrecevable. Les requérants cherchaient à faire reconnaître l'obligation de l'État à prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire les émissions nationales de CO₂ équivalent de 92 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990, ou à adopter une autre mesure, plus élevée ou plus faible, à déterminer au cours de la procédure. Selon la décision juridictionnelle, les questions soulevées par les plaignants relevaient de l'« orientation politique », consistant à déterminer les grandes lignes de la politique de l'État sur la question délicate et complexe du changement climatique et par conséquent les requérants ne disposaient pas d'un droit ou d'un intérêt protégé pour fonder leur demande. Quant à la demande subsidiaire des requérants – visant à obtenir une

modification du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (NECP) italien en raison du non-respect des objectifs fixés par le législateur européen dans le règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et l'action pour le climat – il a été jugé qu'il s'agissait d'une question qui pouvait être portée devant les tribunaux administratifs.

La **Belgique** mentionne un arrêt de la Cour d'Appel de Bruxelles (30-11-2023), selon lequel, « dans la poursuite de leur politique climatique, l'Etat belge, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande ne se comportent pas comme des autorités normalement prudentes et diligentes. Ce qui constitue une faute au sens de l'article 1382 (étendu par la cour à l'article 1383) de l'ancien Code civil et portent atteinte aux droits fondamentaux des parties demanderesse personnes physiques, et plus précisément aux articles 2 et 8 de la CEDH, en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les effets du changement climatique attentatoire à leur vie et à leur vie privée ». La Cour d'Appel « Constate qu'en ce qui concerne la politique climatique qu'ils ont poursuivie et mise en oeuvre ... l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont violé les articles 2 et 8 de la CEDH et ont commis des fautes,... ». Finalement, il enjoint l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale «de prendre, après concertation avec la Région wallonne, les mesures appropriées pour faire leur part dans la diminution du volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge d'au moins -55 % en 2030 par rapport à 1990 ».

La **France** évoque deux affaires qui portent sur le réchauffement climatique. En premier l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 mai 2023, Commune de Grande-Synthe et autres: saisi par la commune de Grande-Synthe et plusieurs associations, le Conseil d'Etat a, d'une part, annulé le refus implicite de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 et, d'autre part, enjoint au Gouvernement de prendre avant le 30 juin 2024, toutes les mesures permettant d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de - 40% en 2030 par rapport à leurs niveaux de 1990, afin de respecter l'Accord de Paris et les engagements européens repris par le législateur français (CE, 19 nov. 2020, Commune de Grande-Synthe et autres, n° 427301). En second lieu, la France évoque l'« Affaire du siècle »: Saisi par plusieurs associations, le tribunal administratif de Paris a, entre autres, enjoint à l'Etat de prendre, au 31 décembre 2022, toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et à prévenir l'aggravation des dommages, à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du

premier budget carbone, soit 15 Mt CO₂eq⁵⁵ (TA Paris, 14 octobre 2021, Association Oxfam France et autres).

La Cour administrative suprême de **Finlande** a été saisie de deux affaires concernant directement la loi sur le climat. Des ONG ont contesté la décision du gouvernement relative au rapport annuel sur le climat présenté au Parlement. Dans la première affaire (SAC 2023:62), le recours a été rejeté au motif que le gouvernement n'avait pas pris de décision concernant des mesures supplémentaires. Le deuxième recours (SAC 2025:2) a aussi été rejeté au motif que la préparation de mesures supplémentaires était en cours et qu'il était trop tôt pour évaluer si elles étaient suffisantes.

Enfin, la **Tchéquie** évoque l'affaire Klimatická žaloba, laquelle en quatre ans elle a déjà été portée deux fois devant la Cour administrative suprême et est actuellement pendante devant la Cour constitutionnelle. Les requérants soutenaient que le gouvernement en ne prenant pas les mesures adéquates pour lutter contre le changement climatique, violait divers droits des plaignants. En juin 2022 le Tribunal administratif de Prague a donné raison aux plaignants et a enjoint à l'Administration de prendre d'urgence les mesures nécessaires pour atténuer le changement climatique. Le Tribunal a déduit l'obligation de lutter contre le changement climatique de l'accord de Paris et de la loi européenne sur le climat, qui fixe un objectif de réduction des émissions de GES de 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990, la République tchèque ne disposant actuellement d'aucune loi spécifique sur le climat. En février 2023, la Cour administrative suprême a infirmé la décision de première instance et renvoyé l'affaire devant la juridiction inférieure. La Cour a estimé que le tribunal municipal n'avait pas suffisamment justifié sa décision fixant l'objectif de 55 % d'ici 2030. Le Tribunal municipal de Prague a alors rejeté le recours. Les plaignants ont se sont de nouveau tournés vers la Cour, qui a rejeté leur pourvoi. Les plaignants ont déposé un recours devant la Cour constitutionnelle et l'affaire est pendante.

Dans un cadre plus général l'**Allemagne** mentionne deux décisions de justice qui donnent très clairement l'aspect « temps » et l'aspect « espace » des affaires climatiques. La première qui concerne une action en justice fondée sur les droits de l'homme, a été couronnée de succès devant la Cour constitutionnelle fédérale, qui a estimé que les objectifs de protection du climat du gouvernement fédéral n'étaient pas suffisamment ambitieux. La Cour a conclu que cela constituerait une violation disproportionnée des droits de l'homme à l'avenir, lorsque les libertés civiles devraient être restreintes encore plus afin de garantir la réalisation des objectifs internationaux

⁵⁵ 15Mt CO₂eq correspond à 15 millions de tonnes de dioxyde de carbone équivalent, une unité qui mesure l'impact des gaz à effet de serre en les ramenant à l'équivalent du CO₂. Cette notation est utilisée pour quantifier et comparer les émissions totales de gaz à effet de serre, (source IA)

en matière de protection du climat. La deuxième est une affaire emblématique qui concerne cet agriculteur péruvien qui a également engagé une action contre une entreprise énergétique qui exploite des centrales à charbon en Allemagne. Le plaignant soutenait que les émissions de gaz à effet de serre provenant de ces centrales portent atteinte à ses droits en détériorant les conditions environnementales pour l'agriculture au Pérou. La justice, tout en reconnaissant le principe d'une responsabilité mondiale des énergéticiens dans les dommages liés au changement climatique, où qu'ils se produisent, a quand même rejeté le recours.

Cette jurisprudence met en évidence la question de la solidarité entre générations et la solidarité entre nations qui se profile derrière les questions climatiques et, pourquoi pas, d'une façon plus générale, environnementales. D'ailleurs, neuf autres pays (à part l'Allemagne) ont mentionné des affaires qui ont un aspect transfrontalier (ce qui nous fait 10 pays sur 32). Quelques exemples: L'**Autriche** indique que la loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (UVP-G) prévoit que l'autorité administrative qui conduit un projet a certaines obligations lorsque celui-ci est susceptible d'avoir des effets significatifs sur l'environnement dans un autre pays ou si un autre pays susceptible d'être affecté par l'impact du projet en fait la demande. Il s'agit notamment de l'obligation pour l'autorité administrative d'informer ce pays du projet dès que possible, ainsi que de la possibilité pour ce pays de participer à la procédure d'Etude d'impact.

Les tribunaux **croates** ont traité des litiges environnementaux ayant des implications transfrontalières ; l'exemple de l'affaire de la centrale électrique de Plomin est donné.

L'Estonie mentionne un arrêt de la Cour Administrative (n° 3-16-1472/92), ayant annulé le projet d'installation d'un parc éolien au motif que l'Administration n'avait pas auparavant évalué l'impact qu'il aurait pu avoir aux pays voisins, à savoir la Finlande et la Suède.

L'**Irlande** évoque un arrêt de la Cour suprême (Energia Group Holdings 2025) concernant l'indemnisation des producteurs d'électricité renouvelable, dans le cadre du marché transfrontalier pleinement intégré couvrant à la fois l'Irlande et l'Irlande du Nord. Reconnaisant les implications transfrontalières et la nécessité d'une approche cohérente à l'échelle de l'UE, la Cour suprême a adressé une question préjudicielle CJUE.

Le **R.U., les Pays Bas, le Portugal, le Luxembourg et la France** sont les pays qui donnent aussi des exemples jurisprudentiels de litiges ayant des conséquences transfrontalières.

II. Les juridictions

Mais quelles sont les juridictions qui traitent des questions climatiques ? Questions qui, quand la légalité d'une décision, d'une action ou d'une omission de l'administration est soulevée, relèvent du contentieux administratif

Il ressort des réponses au questionnaire que la dualité de juridiction est toujours un modèle majoritaire en Europe. La grande majorité des participants font référence à deux ordres juridictionnels : administratif et civil.⁵⁶

Même dans les pays qui ne connaissent pas cette distinction, des Chambres spécialisées existent, p.ex. en **Hongrie**, où en plus un Code de justice administrative a été promulgué, tandis qu'en **Roumanie** le contentieux administratif est confié à la Chambre fiscale de la Cour de Cassation et à des chambres spécialisées de la Cour d'Appel et des tribunaux fiscaux. Au **R.U.** les litiges administratifs sont confiés à des tribunaux spécialisés qui fonctionnent dans le cadre du système juridictionnel civil.

Au sein des pays qui connaissent la dualité de juridiction, une distinction peut être opérée entre ceux où la totalité du contentieux administratif - dans lequel les affaires climatiques et environnementales sont incluses -, à savoir contrôle de légalité et contentieux de responsabilité de l'Etat est confié aux juridictions administratives,⁵⁷ et ceux où le contentieux de la responsabilité est confié aux juridictions civiles.⁵⁸

Le **Portugal** pourrait être considéré comme un cas à part, car bien que la justice administrative existe depuis 2004, le contentieux de l'environnement est confié à la juridiction civile.

D'après les réponses au questionnaire, en règle générale, il n'existe ni de recours spécial ni de procédure spéciale pour les affaires climatiques. Les recours et les procédures existantes semblent être suffisantes pour traiter ce genre d'affaires. L'Allemagne ainsi que **l'Irlande** et **Türkiye** se réfèrent à des sections spécialisées des juridictions compétentes, et la **Grèce** à la 5^{ème} section du Conseil d'Etat, compétente pour les affaires environnementales

Les recours dont relèvent les affaires climatiques et généralement les affaires environnementales, sont les recours de légalité et les actions en responsabilité, auxquels doivent s'ajouter les mesures provisoires, bien que pour **l'Italie** l'accent est mis sur le contentieux de la responsabilité de l'Etat. Pour la **France** les deux principales actions portent sur un recours pour inaction climatique et un recours en responsabilité fondé sur le préjudice causé par cette inaction climatique. D'après la réponse du

⁵⁶ p.ex. France, Allemagne, Croatie, Belgique, Tchéquie, Suède, Espagne, Slovénie, Türkiye.

⁵⁷ p.ex. Autriche, France, Grèce, Chypre.

⁵⁸ p.ex. Luxembourg, Monténégro, Suède, Bulgarie, Finlande, Roumanie, Croatie, Pologne.



Luxembourg un projet de loi propose que le recours au contentieux environnemental soit un recours de pleine juridiction (appelé dans ce pays « recours en reformation »).

Les juges qui traitent ce type de contentieux sont des juges professionnels, bien que l'Allemagne indique qu'en première instance et en appel deux des cinq juges des formations sont non professionnels, **Malte** qu'à la formation de jugement en appel participe un expert et la **Suède** qu'au sein des tribunaux fonciers et environnementaux, la formation de jugement est composée à la fois de juges ayant une formation juridique et de juges techniques, ces derniers étant des experts dans certains domaines tels que la gestion de l'eau ou d'autres domaines scientifiques.

Le nombre de pays qui ont répondu par la négative à la question relative à l'organisation de séminaires ou autres formations concernant le changement climatique n'est pas négligeable (**9 sur 32 participants**).

La majeure partie des participants a répondu qu'une telle formation est proposée, soit dans le cadre de la formation initiale ou continue dispensée par l'École de la Magistrature,⁵⁹ ou par d'autres organismes similaires.⁶⁰

Dans certains cas les séminaires sont organisés par la Cour Suprême elle-même,⁶¹ ou bien en collaboration avec des instances européennes, comme le Conseil de l'Europe ou la Commission européenne,⁶² tandis que certains pays ont répondu que des séminaires proposés aux juges sont organisés par l'Université.⁶³

Comme on pourrait s'attendre, le contrôle des normes (lois ou règlements) est un contrôle de légalité, bien que et selon la réponse de l'**Autriche** le contrôle des lois et règlements est un contrôle qui relève de pleine juridiction (full jurisdiction), sans plus d'explications ; évidemment ce contrôle (de légalité) peut s'exercer même de façon incidente, à l'occasion d'autres litiges où l'acte réglementaire entre en application.⁶⁴

L'**Irlande** précise que le contrôle de légalité consiste en un contrôle de compétence de l'autorité qui a émis l'acte, de l'existence d'un vice de procédure, de proportionnalité ; la juridiction compétente examine aussi si l'acte administratif est manifestement déraisonnable. En plus, ce même pays note que le contrôle peut s'avérer plus poussée s'agissant de litiges concernant les droits et libertés des citoyens. La

⁵⁹ p.ex. Portugal, Grèce.

⁶⁰ L'Académie autrichienne de la juridiction administrative, L'Académie Hongroise de Justice, Le Centre de Formation Judiciaire Slovène, l'Académie Judiciaire de la République de Serbie, ou encore le Bureau d'Etudes et de formation de la Justice Administrative pour l'Italie.

⁶¹ Estonie, Pologne.

⁶² Croatie.

⁶³ Pays Bas, Luxembourg.

⁶⁴ p.ex. Albanie, Tchéquie



proportionnalité est un élément inclus dans le contrôle des actes réglementaires qu'exercent les juridictions d'autres pays, comme de **l'Italie** et du **R.U.**

L'étendue des pouvoirs du juge de la légalité est une question assez délicate à laquelle quelques pays font allusion. C'est ainsi que la **Croatie** indique que le juge peut ordonner des mesures spécifiques, p.ex. une nouvelle évaluation environnementale. De son côté la **Pologne** souligne que le tribunal peut obliger l'Administration à prendre une décision dans un délai déterminé et dans certains cas peut en préciser le contenu.

Evidemment, les pays qui ont une Cour Constitutionnelle soulignent que c'est à cette juridiction qu'appartient le contrôle de constitutionnalité de la loi.⁶⁵ Il est important de noter que quelques pays affirment que le contrôle de la constitutionnalité de la loi est exclu.

Il s'agit de la **Suisse, des Pays Bas et du R.U.** En ce qui concerne les **Pays Bas** c'est la Constitution elle-même qui ne permet pas ce contrôle (art. 120), tandis que le **R.U.** indique que le principe qui prévaut dans son ordre juridique est celui de la « souveraineté parlementaire » («parliamentary sovereignty»). Néanmoins, une échappatoire existe : les **Pays Bas** soulignent que le contrôle de la conformité de la loi aux droits de l'homme reconnus par les traités internationaux est possible, sans que pour autant la loi ne soit rendue caduque ; elle n'est simplement pas appliquée au litige qu'elle est censée régir. **De l'autre côté de la Manche**, une loi reconnue par la juridiction compétente contraire à la C.E.D.H. est frappée d'une « déclaration d'incompatibilité », une (« declaration of incompatibility »), en vertu de l'article 4 de la loi sur les Droits de l'homme de 1988. Cette déclaration n'invalide pas la loi et ne la modifie pas automatiquement ; elle attire l'attention du Parlement sur la question, qui peut alors décider de la suite qui donnera par rapport à la loi.

Enfin, selon le système qui prévaut **en France**, les lois peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité aussi bien a priori qu'a posteriori devant le Conseil constitutionnel, tandis que le juge ordinaire peut contrôler leur conformité au droit de l'Union européenne ou au droit international.

Pour l'**Autriche**, l'inaction même du législateur peut être contrôlée par la Cour constitutionnelle, si certaines conditions sont remplies.

III. Questions de recevabilité

Avant d'examiner le fond d'une affaire, le juge contrôle la recevabilité d'un recours, c.à.d. les conditions qui doivent être réunies pour qu'il lui soit possible d'être saisi du

⁶⁵ p.ex. Allemagne, Tchéquie, Lettonie, Roumanie, Slovaquie, Türkiye.

fond de celle-ci. Par conséquent les questions de recevabilité s'avèrent d'une importance majeure pour garantir la protection juridictionnelle.

La plupart des pays ont répondu que leur législation ne connaît pas de règles de procédure spécifiques concernant les litiges relatifs au changement climatique ou à la protection de l'environnement, ce qui n'exclue pas des adaptations à la spécificité du droit de l'environnement.

En ce sens, les **Pays Bas** indiquent que bien que la législation ne prévoise pas de règles de procédure spéciales pour les litiges liés au changement climatique, elle prévoit des règles de procédure spécifiques, de manière plus générale, pour les litiges en matière d'environnement, comme p.ex. pour ce genre de litige la juridiction compétente est la section du contentieux administratif (AJD) du Conseil d'État en premier et dernier ressort (et non pas les juridictions de district), ou encore les règles concernant l'entrée en vigueur se différencient de celles qui régissent les autres types d'actes administratifs.

A l'opposé, **l'Irlande** souligne que le contrôle des actes relatifs à l'environnement, aux questions climatiques et à l'aménagement du territoire est soumis à un ensemble de procédures spécialisées, qui remontent à une loi de l'an 2000 ; en 2004 a été supprimé, pour les questions environnementales, l'autorisation préalable en vue d'exercer un recours juridictionnel.

Parmi les conditions de recevabilité en matière environnementale en général, la qualité pour agir joue un rôle crucial. L'actio popularis, c'est-à-dire la reconnaissance d'un intérêt à agir juste pour garantir le respect de la légalité et de l'intérêt public, sans que le demandeur n'ait de lien avec l'acte attaqué, n'est pas reconnue par la plus grande partie des Etats ; la majorité d'entre eux expliquent qu'en principe le droit d'exercer un recours est reconnu en faveur d'une personne (physique ou morale) qui a un lien étroit avec l'acte attaqué,⁶⁶ ou encore, concernant les particuliers, qu'un droit subjectif soit lésé;⁶⁷ la **Suède** se réfère aux «particuliers concernés», et des pays comme la **Bulgarie**, **l'Albanie** et la **Slovénie** aux intérêts et droits légitimes.

L'**Irlande** mentionne l'arrêt de la Cour Suprême *Mohan c. Irlande* de 2019, dans laquelle celle-ci jugea que: «la qualité pour agir n'est pas, en règle générale, établie par le simple désir de contester une législation, Il est désormais clair qu'il n'existe pas d'actio popularis (droit pour un citoyen de contester la validité d'une législation sans démontrer qu'elle a un effet sur lui ou qu'il a un intérêt supérieur à celui d'être citoyen) dans le droit constitutionnel irlandais, bien que, bien sûr, certaines juridictions

⁶⁶ p.ex. Tchéquie, Italie, Slovaquie, Suisse.

⁶⁷ p.ex. Allemagne, Monténégro, Hongrie.

autorisent de telles actions. Au contraire, en droit irlandais, il est nécessaire de démontrer un effet préjudiciable réel ou anticipé sur le plaignant ».

A l'opposé, le **Portugal** note que le Code de Procédure Administrative prévoit que toute personne, qu'elle ait ou non un intérêt personnel, peut intenter une action en justice en vue de défendre les valeurs et les biens protégés par la Constitution, tels que (entre autres) l'environnement. Pour l'**Italie**, on trouve un exemple concret d'actio popularis dans des affaires environnementales où des citoyens ont intenté des poursuites pour faire cesser des projets de développement susceptibles de nuire à l'environnement.

De son côté, la **Lettonie** répond à la question de l'existence d'une actio popularis par l'affirmative et indique que la Cour suprême en 2022 a reconnu qu'« est recevable toute demande présentée par toute personne, à condition qu'elle comprenne un raisonnement conforme à la loi sur la protection de l'environnement; en tout cas la Cour suprême du pays a jugé qu'il convient de faire preuve de prudence lors de l'application de la disposition relative à l'action populaire prévue par la loi sur la protection de l'environnement à des affaires dans lesquelles la référence à la protection de l'environnement est insignifiante, formelle ou lorsque les circonstances mentionnées dans la demande n'indiquent pas un risque substantiel de préjudice environnemental.

Aux **Pays Bas** l'approche est similaire, puisque le requérant doit prouver que l'acte attaqué a des « conséquences significatives » pour lui. Ce même pays ajoute que la juridiction peut ne pas annuler l'acte attaqué si la législation invoquée n'est manifestement pas destinée à protéger les intérêts de la personne qui l'invoque. Il s'agit de correctifs afin d'éviter d'un côté, que le prétoire du juge ne soit submergé d'affaires ne présentant aucun risque sérieux de préjudice environnemental et de l'autre, de procéder à des annulations qui n'auraient en réalité aucun intérêt pour le demandeur.

En tout cas, tous les pays s'accordent sur le fait que la condition de l'intérêt pour agir est interprétée d'une façon plus souple quand il s'agit d'un recours qui se dirige contre un acte (ou encore contre une omission d'émettre un acte) qui concerne l'environnement ou une affaire climatique.

Néanmoins, malgré une jurisprudence plutôt libérale, l'exigence d'un lien, même minime, avec l'acte attaqué subsiste. Le **R.U.** évoque que, même si le demandeur n'a pas besoin de prouver qu'il est directement affecté par la décision administrative, il doit pourtant prouver un lien clair et identifiable entre lui-même et la décision contestée. La **France** donne l'exemple d'un particulier dont le recours n'a pas été admis pour faute d'intérêt à agir, car il prétendait qu'il subirait un préjudice à l'horizon 2040 et se prévalait de sa qualité de citoyen. En **Grèce**, la Constitution (art. 24), après la



révision de 2001 qui a voulu adopter la jurisprudence du Conseil d'Etat, stipule que la protection est « un devoir de l'Etat » et un même temps « un droit de chacun », créant ainsi une « quasi actio popularis », sans pour autant que l'exigence d'un certain préjudice en lien avec l'acte ne soit totalement bannie. En tout cas il semble qu'il soit difficile de définir des règles précises en ce qui concerne l'intérêt à agir et le lien exigé avec l'acte attaqué, celui-ci comme le précise la **France**, étant défini au cas par cas.

L'implication du demandeur à la procédure administrative qui précède l'adoption de l'acte attaqué est parfois mentionné, sous certaines conditions, comme un des éléments de la reconnaissance de l'intérêt à agir.⁶⁸

Selon la **Slovénie**, le demandeur peut attaquer un acte qui n'est plus en vigueur, s'il prouve que la constatation de l'illégalité empêcherait dans l'avenir des mesures administratives similaires ou améliorerait la situation du requérant, lui permettant par exemple de demander une indemnisation. Cette jurisprudence, qui conduit à la reconnaissance de l'illégalité d'un acte qui n'est plus en vigueur, fait figure d'exception parmi les pays qui ont répondu au questionnaire.

Très souvent référence est faite à la jurisprudence, ou la législation qui concerne les ONG ou autres associations ou même groupements qui ont comme but, d'après leur statut, la protection de l'environnement;⁶⁹ les ONG, et cela paraît évident, peuvent exercer un recours sans besoin de prouver qu'elles ont subi un préjudice personnel, il suffit que la protection de l'environnement soit leur but statutaire. La **Tchéquie** mentionne même la reconnaissance d'une présomption en faveur de l'intérêt à agir des ONG. Parfois les ONG ou les diverses associations qui ont comme but la protection de l'environnement doivent remplir quelques conditions afin d'être capables d'ester en justice, comme avoir une activité dans le domaine de la protection de l'environnement de plus de deux ans,⁷⁰ être inscrits à un registre spécial,⁷¹ ou, enfin, avoir un certain nombre d'adhérents.⁷²

Par rapport aux ONG, la **Grèce** mentionne un arrêt du Conseil d'Etat de 2019 qui a reconnu l'intérêt à agir des ONG WWF Hellas et Greenpeace Hellas dans le but de contester la légalité d'une autorisation concernant le fonctionnement d'une grande centrale de production d'énergie dans une région du pays. Par contre, dans la même affaire, il n'a pas reconnu l'intérêt à agir de l'association Client Earth, qui a son siège en Grande-Bretagne et vise à protéger l'environnement « sans limitation géographique ». Selon ce jugement, il n'est pas possible de reconnaître un intérêt à

⁶⁸ p.ex. Slovaquie, Pays Bas.

⁶⁹ p.ex. Autriche, Tchéquie, Lituanie, Suède, Luxembourg, Albanie, Estonie, Roumanie.

⁷⁰ Croatie.

⁷¹ p.ex. Finlande, Serbie.

⁷² 200 en Slovénie pour les groupements de personnes.



caractère universel à toute association constituée pour la protection de l'environnement, indépendamment de son siège et de son lien avec l'acte spécifique attaqué, ainsi que de l'ampleur et des effets de l'acte.

A part les particuliers et les ONG, un recours en matière environnementale peut être exercé par d'autres personnes, comme par le Médiateur pour la Protection de l'Environnement,⁷³ et différents groupements même sans la personnalité morale,⁷⁴ ou encore le conseil Sami pour la **Finlande**. De même ont intérêt à agir les collectivités territoriales; la **France** donne l'exemple des villes de Paris et de Grenoble situées dans des zones relevant d'un indice d'exposition aux risques climatiques qualifié de très fort et faisant notamment valoir, sans être contestées, que le phénomène du réchauffement climatique va conduire à une augmentation importante des pics de chaleur constatés sur leur territoire ainsi qu'à une augmentation significative des pluies hivernales renforçant le risque de crue d'ampleur et d'inondations subséquentes.

Par contre certains précisent que les autorités administratives centrales n'ont pas, en principe, le droit d'attaquer une décision administrative émanant d'une autre autorité centrale.⁷⁵

L'intérêt à agir ne se limite pas aux actes individuels mais peut aussi être reconnu dans le but d'attaquer un acte réglementaire, bien que dans certains pays, comme la **Suède** il semblerait que les actes normatifs ne peuvent être contestés par les particuliers. **L'Autriche** indique que la Cour administrative suprême en 2023 a statué que les organisations environnementales reconnues sont non seulement habilitées à demander la révision ou l'annulation d'un règlement relatif à l'environnement et mettant en œuvre le droit de l'U.E., mais ont également le droit de demander l'adoption d'un tel règlement.

Il est important de noter que plusieurs pays font référence à l'influence du droit international, notamment de la convention de Aarhus, ainsi que de la jurisprudence de la CJUE sur leur législation ou leur jurisprudence en la matière.⁷⁶

Les **Pays Bas** mentionnent que la CJUE a jugé (affaire Stichting Varkens in Nood, C-826/18, du 14-1-2021), que l'exigence de la législation nationale pour quelqu'un appartenant au « public intéressé », d'avoir préalablement participé à la procédure administrative afin de pouvoir exercer un recours contre un acte administratif affectant l'environnement devant les juridictions du pays, était contraire à la Convention d'Aarhus ; ceci a conduit à une nouvelle approche jurisprudentielle en la matière. Une autre conséquence de cette jurisprudence de la Cour de

⁷³ Autriche.

⁷⁴ p.ex. Suède, Portugal.

⁷⁵ p.ex. Grèce, Suède.

⁷⁶ p.ex. Autriche, Irlande, Roumanie, Croatie.



Luxembourg est que les « parties non intéressées » qui ont participé à la procédure préalable, peuvent attaquer la décision de l'Administration devant un tribunal administratif, bien que la législation nationale prévoyait que seules les « parties intéressées » pouvait faire appel à la justice.

Il semble que d'une manière générale les règles concernant la preuve du dommage en matière environnementale ou climatique ne diffèrent pas sensiblement des règles appliquées pour les autres types d'affaires. En tout cas, pour satisfaire aux obligations découlant des obligations internationales, certains indiquent que, dans la pratique, les règles de preuve sont appliquées avec une certaine souplesse et qu'un degré moins élevé de preuve peut s'avérer suffisant.⁷⁷

Pour la **France**, la preuve est libre, tandis que certains pays, not. ceux de droit anglosaxon⁷⁸ se réfèrent à la « prépondérance des probabilités » (« balance of probabilities »). Selon l'**Italie**, le demandeur doit prouver un lien de causalité entre l'acte ou l'omission et le préjudice avec un degré élevé de probabilité, ce qui peut exiger le recours à des études d'experts, des rapports d'organismes spécialisés etc. Par contre, la **Croatie** se réfère au principe de précaution qui conduit à une baisse du seuil de probabilité, surtout quand l'affaire implique une incertitude scientifique.

Quelques pays, enfin, nous rappellent qu'en matière administrative, grâce au système inquisitoire, le juge joue un rôle actif dans la recherche de la vérité.⁷⁹

Souvent les administrés se trouvent face à une inaction, une omission, de l'Administration, à prendre les mesures nécessaires pour accomplir ce qui la législation lui prescrit. Dans ce cas, ils peuvent attaquer l'omission de prendre un acte. De même dans le contentieux climatique, une omission peut être également contestée devant les juridictions compétentes.

La **Grèce** énumère les conditions qui doivent être remplies afin d'établir l'existence d'une omission pouvant être contesté devant le juge, qui ne sont pas bien entendu spécifiques à ce type de contentieux : a) que l'Administration a une obligation de prendre une décision ou d'engager une action en vertu de la législation nationale ou des obligations internationaux et b) que l'administré doit déposer une demande auprès de l'administration compétente et c) qu'un délai de trois mois en principe à partir de la date de dépôt de la demande soit écoulé pour que l'omission se manifeste. Du moment où une omission est identifiée les conditions de la recevabilité propres à chaque pays sont appliquées. A titre d'exemple, le délai du recours en annulation varie entre 30 jours pour la **Roumanie** et trois mois pour le **Portugal**, en passant par huit

⁷⁷ p.ex. Lituanie, Slovaquie.

⁷⁸ Chypre, R.U., Irlande, mais aussi Croatie.

⁷⁹ Chypre, Portugal.

semaines pour l'**Irlande**. Pour le **R.U.** le demandeur doit obtenir l'autorisation de demander un contrôle judiciaire. Pour que cette autorisation lui soit accordée, il doit démontrer de manière plausible que l'Administration avait l'obligation légale d'agir et qu'elle a manqué à cette obligation, et pour la **Roumanie** et la **Lettonie**, avant de saisir la justice, le demandeur doit d'abord contester l'omission par le biais de procédures administratives, par exemple en déposant un recours auprès de l'autorité compétente.

Le système décrit par l'**Autriche** est assez original car il envisage même l'omission, l'inaction, ou le retard, des juridictions à statuer: Si une autorité administrative ne rend pas de décision dans le délai légalement prévu (généralement six mois), toute partie qui estime être en droit de faire valoir l'obligation de statuer peut déposer une plainte pour manquement à l'obligation de statuer auprès de l'autorité administrative, qui doit rendre sa décision dans les trois mois suivant le dépôt de la plainte. Si l'autorité administrative ne rend pas sa décision dans ce délai, elle est tenue de transmettre la plainte au tribunal administratif de première instance, accompagnée du dossier de la procédure administrative. Dans ce cas, c'est le tribunal administratif de première instance qui statue sur l'affaire. Si un tribunal administratif de première instance ne statue pas dans le délai imparti (qui est généralement de six mois aussi), une demande de fixation d'un délai peut être introduite auprès de la Cour administrative suprême. La Cour administrative suprême peut ordonner au tribunal administratif de statuer dans le délai qu'elle fixe. Toutefois, la Cour administrative suprême ne statue pas elle-même sur l'affaire, même si le tribunal administratif de première instance ne rend pas de décision dans le délai fixé.

IV. Le contrôle

Comme on pouvait s'attendre, tous les participants sont d'accord sur ce point, le contrôle du juge ne peut pas s'étendre jusqu'à la censure des choix politiques du législateur ou de l'Administration,⁸⁰ il suffit, comme précisent des pays comme l'**Allemagne, le Monténégro, la Lituanie, la Roumanie ou l'Estonie**, que ses choix respectent la Constitution et les engagements internationaux du pays, ou encore, selon le **R.U.**, qu'ils ne soient pas irrationnels, déraisonnables ou contraires aux obligations légales du pays. Les **Pays Bas** mentionnent la norme dite de l'arrêt Harderwijk (arrêt du 2 février 2022), qui conduit à un contrôle de proportionnalité. Cela signifie que l'AJD évalue si la décision contestée est appropriée et nécessaire, puis si elle est équilibrée dans les circonstances données. La prise en compte de ces éléments par l'AJD dépend des motifs de recours invoqués.

⁸⁰ Quelques pays tels que le **R.U.**, la Hongrie, la Roumanie et la Lettonie, mentionnent le principe de séparation des pouvoirs

Pareillement, dans d'autres pays, comme au **Portugal**, en **Roumanie**, en **Slovaquie** le contrôle des choix du législateur, dans la mesure où ils constituent une ingérence à des droits individuels constitutionnellement garantis, consiste en un contrôle de proportionnalité. D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat de **Grèce** (C.d.E. 613/2002 Assemblée), le juge de l'excès de pouvoir peut contrôler une éventuelle violation du principe constitutionnel du développement durable uniquement s'il résulte des éléments du dossier que l'atteinte portée à l'environnement est irréversible et manifestement disproportionnée par rapport aux avantages poursuivis ou si les dimensions et les incidences des dommages qui menacent l'environnement sont tellement considérables qu'ils vont manifestement à l'encontre du principe du développement durable. Pour la **France** il n'appartient pas au juge de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire. Le juge enjoint donc simplement à prendre des mesures, qui sont à déterminer par l'administration. (C.d.E., Assemblée, 11 octobre 2023, Association Amnesty international France et autres).

En ce qui concerne le contrôle des appréciations techniques, qui servent de fondement à une décision administrative sur l'environnement ou le climat, il est normal que les juridictions ne se sentent pas équipées pour y procéder ; certains pays parlent de « déférence » à l'égard des experts et des scientifiques.⁸¹

Chypre mentionne une jurisprudence bien établie dans ce pays, selon laquelle les questions techniques ne sont pas soumises au contrôle de la juridiction administrative, car elles relèvent de la compétence exclusive de l'administration et ne sont examinées qu'en cas de mauvaise foi ou de violation manifeste de la loi. Pour le **Portugal** les avis d'experts techniques ne constituent pas des preuves irréfutables. Toutefois, lorsque des questions de nature essentiellement technique sont en jeu, le tribunal doit, en principe, suivre l'avis de l'expert. Les **Pays Bas** décrivent la procédure de prise de décision de la part de l'Administration et sa relation avec le contrôle juridictionnel : L'autorité administrative doit rassembler les informations nécessaires sur les faits pertinents et les intérêts à prendre en considération. Lorsqu'elle prend une décision elle doit mettre en balance les intérêts directement concernés, à moins qu'une limitation à cet égard ne découle d'une disposition légale. Les conséquences négatives de la décision pour les parties intéressées ne peuvent être disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis par la décision. Une décision d'une autorité administrative doit être fondée sur des motifs valables, mentionnés dans la décision. Il appartient donc à l'autorité administrative, si nécessaire, de fournir une justification scientifique des raisons pour lesquelles la décision a été prise. D'après la jurisprudence

⁸¹ p.ex. Croatie, R.U., Irlande, Roumanie, Grèce.

de l'AJD (arrêt du 17 mars 2021), l'autorité administrative peut s'appuyer sur l'avis d'un expert après avoir vérifié que cet avis a été préparé avec le soin requis, que son raisonnement est compréhensible et que les conclusions qui en sont tirées sont conformes à celui-ci. Si une partie a présenté des éléments concrets qui contredisent les conclusions auxquelles, l'autorité administrative ne peut pas s'appuyer sur l'avis sans une motivation spéciale. Si nécessaire, l'autorité administrative demandera aux experts qu'elle a consulté de répondre aux observations formulées au sujet de l'avis. Le tribunal administratif évalue si ces conditions sont remplies. Si la réponse ne dissipe pas les doutes, le tribunal désigne lui-même un expert. Dans le domaine du droit de l'environnement, l'AJD s'appuie souvent sur les avis d'experts de la Fondation consultative pour la juridiction administrative (STAB). Il s'agit d'un organisme d'experts, impartial qui, sur demande, conseille l'AJD et d'autres juridictions sur les litiges concernant l'environnement. Ses avis sont principalement utilisés pour des situations factuelles techniquement complexes, telles que la mesure de l'effet néfaste d'une activité sur l'environnement. Ses conseillers sont des ingénieurs, des techniciens, des chimistes, des biologistes, etc. Ils mènent des enquêtes et rédigent des rapports. La STAB présente ses conclusions sous la forme d'un rapport d'expertise à l'AJD, qui donne ensuite aux parties concernées la possibilité de répondre au rapport avant l'audience.

Toutefois, comme précise le **R.U.** les preuves d'experts ne sont généralement pas admises dans les recours appelés «judicial review», qui constituent la majorité des recours en ce qui concerne les affaires relatives au changement climatique. Dans ces affaires, lorsque les questions soulevées concernent une erreur manifeste («unfairness»), les preuves d'experts ne sont généralement pas admissibles ou pertinentes en raison des pouvoirs limités du tribunal. Selon un arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Spurrier*, les tribunaux doivent accorder une marge d'appréciation accrue aux décisions impliquant ou fondées sur des « évaluations scientifiques, techniques et prédictives » réalisées par des personnes possédant l'expertise appropriée. Le degré de cette marge dépendra bien sûr des circonstances, mais lorsqu'une décision dépend fortement de l'évaluation d'une grande variété de questions techniques complexes par des personnes expertes en la matière et chargées de cette tâche, la marge d'appréciation sera importante.

D'après le Conseil d'Etat de **France** (CdE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe* et autres), s'agissant de la mise en balance des intérêts contradictoires et des appréciations d'ordre technique, en matière climatique, le Gouvernement doit justifier que les mesures prises, ainsi que les mesures qui peuvent encore être raisonnablement adoptées pour produire des effets dans un délai suffisamment court, permettent que la courbe des émissions de GES produites sur le territoire national soit compatible avec

l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES. Pour déterminer si tel est le cas, le juge prend en considération tous les éléments recueillis lors de l'instruction contradictoire, comme les données fournies par le Haut conseil pour le climat (HCC) et le CITEPA,⁸² permettant de s'assurer, avec une marge de sécurité suffisante, et en tenant compte des aléas de prévision et d'exécution, que les objectifs fixés par le législateur pourront être atteints.

Il peut arriver que les experts auxquels la juridiction fait appel ne soient pas d'accord sur un sujet. Dans ce cas la jurisprudence de la Haute Cour du **R.U.** *The Queen on the Application of Neil Richard Spurrier v The Secretary of State for Transport v Heathrow Airport Limited, Heathrow Hub Limited, Gatwick Airport Limited, Arora Holdings Limited* (2019), concernant la légalité de l'extension de l'aéroport d'Heathrow, a souligné qu'il n'appartient pas à un tribunal, dans le cadre d'une procédure de contrôle juridictionnel, de résoudre les conflits d'opinions entre experts. Son rôle consiste à évaluer si les autorités publiques disposaient d'éléments de preuve suffisants pour que leur évaluation et la décision qui en a résulté soient considérées comme raisonnables et légales.

Les tribunaux administratifs peuvent, quand même, contrôler si la procédures légales ont été respectées.⁸³ Pour la **Lettonie** les juridictions contrôlent si les évaluations techniques sont fondées sur des données scientifiques solides et conformes à la loi, mais ils ne remettent généralement pas en cause les évaluations techniques, sauf en cas de violation manifeste des obligations légales. La **Lituanie** mentionne une affaire (n° eA-344-525/2023) où la Cour administrative n'a pas pris en considération le rapport d'expert soumis par le requérant, car il ne répondait pas aux exigences de fiabilité et de pertinence par rapport à l'objet du litige. En **Irlande** le juge peut toujours contrôler si l'organe décisionnel était compétent pour prendre la décision, s'il a suivi des procédures équitables, s'il a pris en compte les considérations pertinentes et s'il a rendu une décision motivée sur la base de preuves d'experts appropriées. En tout cas il est clair que le juge ne peut pas se substituer à l'Administration pour évaluer les faits lorsqu'il s'agit d'une évaluation complexe d'un problème technique discutabile.⁸⁴

⁸² Le Citepa est une association à but non lucratif engagée dans la transition écologique. Sa vocation est de produire et de transmettre des connaissances fiables sur les polluants atmosphériques et les gaz à effet de serre, d'accompagner les décideurs publics et privés et de renforcer les capacités des pays dans la lutte contre le changement climatique et la pollution atmosphérique. <https://www.citepa.org/qui-sommes-nous/>

⁸³ p.ex. Croatie, Portugal, R.U., Irlande, Lituanie, Roumanie

⁸⁴ p.ex. Conseil d'État d'Italie, n° 4990 de 2019.

En règle générale, le juge administratif, s'il sent le besoin d'être éclairé sur un point, peut ordonner une expertise,⁸⁵ ou pratiquer une visite des lieux,⁸⁶ consulter des études soumises par les parties ou fournies par l'Administration. L'expert peut donner son avis exclusivement sur les faits de l'affaire, et non sur des questions juridiques.

Le juge peut interroger les parties et les experts pendant la séance de jugement). La **France** précise que l'instruction de l'affaire peut être orale et contradictoire (article R. 625-1 du code de justice administrative) ; la séance orale d'instruction (qui n'est pas publique), en complément de l'instruction écrite, permet à la formation chargée de l'instruction au Conseil d'Etat, de tenir une séance au cours de laquelle elle entend les parties sur toute question de fait ou de droit dont l'examen paraît utile.

Le recours des juridictions à un « *amicus curiae* », c.à.d. à une personnalité faisant autorité dans un domaine d'activité, qu'une juridiction prend l'initiative d'entendre comme « ami de la Cour » (et non comme témoin ou expert), pour connaître son opinion sur un problème, en vue de garantir un procès équitable,⁸⁷ peut s'avérer très utile pour la résolution d'un litige.

Pour l'**Irlande** les tribunaux peuvent inviter ou autoriser des tiers disposant d'une expertise pertinente, tels que des ONG environnementales, des institutions universitaires ou des organismes gouvernementaux, à participer en tant qu'*amicus curiae*. Ces contributions apportent des points de vue impartiaux, mettent en évidence les contextes techniques ou politiques et aident le tribunal à comprendre les complexités scientifiques. De même la **Lettonie, Lituanie**.

Selon les **Pays Bas**, conformément la loi sur le droit administratif néerlandais (GALA), l'AJD peut, dans les affaires traitées en formation collégiale ou en grande chambre, donner à des personnes autres que les parties la possibilité de présenter des observations écrites dans un délai fixé par la chambre (« *amicus curiae* »). Dans un arrêt du 2 août 2023, la Cour a utilisé cette possibilité que lui donne la loi. L'affaire concernait la post-isolation des murs creux. Ce type d'isolation est un des moyens, parmi d'autres, permettant de réduire les émissions de CO2 et d'atteindre les objectifs climatiques. Dans le même temps, la post-isolation peut avoir des effets néfastes sur diverses espèces de chauves-souris protégées. Elle a reçu 20 réponses de personnes physiques et 26 réponses de diverses organisations. Ces organisations étaient des entreprises du secteur de la post-isolation, des agences de recherche écologique, des

⁸⁵ p.ex. Grèce, Albanie, Bulgarie, Estonie, Finlande, Italie, Roumanie, Lettonie, Türkiye ; les juridictions Lituaniennes peuvent aussi faire appel à des spécialistes du droit européen ou international.

⁸⁶ Luxembourg

⁸⁷ Lexique des termes juridiques, éd. Dalloz, 16 éd., 2007.

ministères, des provinces, des associations de logement, le secteur de la construction, des associations et des fondations engagées dans la protection des espèces, des associations représentant les intérêts des propriétaires et des associations représentant les intérêts des municipalités.

La mise en balance des intérêts en jeu dans une affaire est une méthode utilisée par le juge pour évaluer la légalité d'une décision administrative. Dans le contentieux environnemental et climatique des intérêts légitimes, protégés par des normes d'un même niveau (p.ex. par la Constitution) mais pourtant antagonistes, revendiquent leur totale application dans une affaire donnée. Il relève de l'office du juge de les concilier, selon le terme utilisé par le **Portugal**, car le respect absolu de l'un d'entre eux conduirait à effacer les autres. Un outil souvent utilisé par le juge pour y arriver est le contrôle de proportionnalité.⁸⁸

La réponse de l'**Irlande** semble aller à l'encontre de cette idée répandue de la mise en balance de la part du juge. Il paraît qu'en droit irlandais, les juridictions ne se livrent pas à une mise en balance entre la protection de l'environnement, y compris la protection contre les effets du changement climatique, et les biens ou intérêts privés. Leur rôle se limite plutôt à examiner la légalité des décisions, des politiques ou des omissions des autorités publiques. C'est au pouvoir législatif ou exécutif, et non au pouvoir judiciaire, qu'il appartient de déterminer comment concilier des intérêts concurrents tels que la durabilité environnementale et les droits des économiques des particuliers. Pour la **France** le juge administratif, au moins dans ce contentieux précis, vérifie le respect des obligations climatiques en termes de résultats et non pas de moyens. La mise en balance avec des intérêts, notamment privés, pour atteindre ces objectifs est considérée comme relevant du ressort du gouvernement.

Le plus souvent l'antagonisme se manifeste entre des intérêts publics d'une part, comme not. le développement économique du pays ou la protection de l'environnement, et des intérêts privés de l'autre, tel que le droit de propriété ; cela dit il ne faut pas perdre de vue que l'environnement ressemble à Janus: il a un volet subjectif, car il correspond au droit (subjectif) de chacun à un environnement sain et un côté objectif, qui reflète le devoir de l'État de prendre toute mesure capable de garantir cet environnement sain en faveur de la collectivité, de la société et même des générations futures.

Pour le **Portugal**, en cas de conflit entre le droit fondamental à un environnement sain et écologiquement équilibré, consacré à l'article 66, paragraphe 1, de la Constitution, et le droit à la liberté d'initiative économique et à la propriété privée, également garantis par les articles 61 et 62 de la Constitution, la recherche

⁸⁸ Lettonie, Roumanie, Slovaquie, Grèce, Portugal.

d'une solution qui assure le mieux la dignité humaine, doit nécessairement constituer un principe directeur pour la résolution du litige. Dans la même optique, les tribunaux **Lettons** évaluent les conséquences environnementales et sociales à long terme de ces décisions concernant l'environnement et la crise climatique, par rapport aux gains économiques à court terme.

Pour la **Croatie**, le juge a parfois été amené à traiter des conflits entre la protection de l'environnement, en particulier en ce qui concerne le changement climatique, et les droits de propriété privée. Ce pays donne deux exemples tirés de la jurisprudence ; la première affaire est celle qui concerne la centrale thermique de Plomin. Ce projet de centrale à charbon Plomin a suscité une vive controverse en raison de son impact potentiel sur l'environnement, (augmentation des émissions de CO₂ et les risques pour la santé). Des ONG environnementales ont contesté le permis délivré par l'Administration. Les intérêts en jeu étaient l'intérêt de l'État pour le développement énergétique et le droit constitutionnel à un environnement sain. Le tribunal administratif de Zagreb a annulé la décision ministérielle. Le deuxième exemple, est une décision de la Cour constitutionnelle (U-I-2934/2022) ; l'affaire concernait une disposition législative imposant une « pénalité contractuelle collective » aux propriétaires fonciers en cas de violation des règles environnementales. La Cour a jugé que la législation ne parvenait pas à trouver un équilibre entre la protection de l'environnement et les droits de propriété, soulignant la nécessité d'aligner les lois environnementales sur les garanties constitutionnelles.

Pour la **Tchéquie** les tribunaux administratifs examinent régulièrement la mise en balance de divers intérêts publics et privés, not. quand ils sont appelés à examiner les conditions des régimes dérogatoires en matière de protection de l'environnement.

La **Lettonie** mentionne l'affaire LLC « Sabiedrība Mārupe » (SKA-67/2020). Les entreprises requérantes demandaient l'annulation du permis d'émission de gaz à effet de serre pour une centrale thermique comprenant des unités de combustion. Alors que les entreprises soutenaient que leurs activités devaient être évaluées séparément afin de déterminer leurs quotas d'émission, les autorités ont maintenu que les émissions devaient être agrégées, compte tenu des installations de production communes. L'affaire portait sur l'équilibre entre la protection de l'environnement, en particulier les efforts d'atténuation du changement climatique, et les intérêts privés des entreprises, qui cherchaient à réduire leur charge financière et réglementaire en séparant leurs activités. La Cour a jugé que la protection de l'environnement, en particulier en termes d'atténuation du changement climatique, devait primer sur les intérêts privés. Elle a souligné que, conformément au droit national et au droit de l'Union européenne, les émissions provenant de leurs activités combinées devaient être comptabilisées ensemble aux fins des quotas d'émission, indépendamment des

efforts déployés par les entreprises pour séparer leurs activités. La Cour a affirmé que les intérêts publics, tels que la réduction des émissions de carbone, étaient plus importants que le souhait des entreprises de limiter leurs obligations réglementaires.

Pour **Malte** la mise en balance concerne plutôt d'une part la protection de l'environnement, y compris les aspects liés au changement climatique, et d'autre part la protection du droit de propriété. Les juridictions ont montré une tendance à faire respecter les lois et réglementations environnementales, reconnaissant l'intérêt public général de la conservation de l'environnement par rapport à certains intérêts privés.

Un autre exemple est tiré de la jurisprudence de la Cour administrative suprême de **Lituanie** du 8 janvier 2025 (affaire n° eA-920-1188/2025), dans laquelle la Cour a examiné le recours d'une entreprise privée contre le refus de délivrance d'un permis d'extraction d'hydrocarbures (pétrole). La Cour s'est référé au Pacte vert qui constitue une position et une orientation politique cohérentes de l'État lituanien, et a estimé que les principes du Pacte vert doivent être intégrés dans les décisions relatives au développement des activités économiques. Après avoir mis en balance l'intérêt privé qui consiste en une activité économique qui peut s'avérer dangereuse pour l'environnement et l'intérêt public qui consiste à protéger les valeurs environnementales et constitutionnelles, la Cour a conclu que l'Administration avait correctement évalué et mis en balance ces intérêts.

Par une décision rendue par la Haute Cour de cassation et de justice, (n° 1191 du 1-3-2022) de **Roumanie** concernant un acte ministériel fixant les quotas de chasse, il a été jugé (en cassation), par référence aux dispositions constitutionnelles sur la protection de l'environnement et au principe de précaution, que la nécessité de préserver la biodiversité et l'équilibre écologique primait ; il a été jugé jugé que l'arrêt ministériel devait être suspendu étant donné que les quotas de chasse étaient établis sur des bases insuffisamment étayées.

Devant la Cour administrative suprême de **Suède** (affaire HFD 2024 n° 36) a été déféré une décision gouvernementale accordant une licence d'exploitation à une société minière. Deux villages samis et plusieurs groupes d'intérêt ont demandé l'annulation de cette décision. La Cour a estimé que l'Administration jouit d'une marge de manœuvre relativement large, mais que la survie de la culture sami ne devait pas être compromise ; après examen du dossier de l'affaire et de l'étude d'impact, la Cour conclut qu'il n'était pas possible d'établir que les villages samis concernés seraient contraints de cesser l'élevage de rennes en raison de la création d'une mine et le recours a été rejeté.

La **Serbie** mentionne une affaire (U 21430/20, jugée le 21 avril 2023), dans laquelle les plaignants ont contesté la décision approuvant l'étude d'impact environnemental du projet de station d'accueil d'une société de téléphonie mobile,

dans une zone d'une zone à sensible, accueillant des écoles, des églises, des jardins d'enfants ; le quartier d'installation nécessiterait une étude d'impact environnemental détaillée, afin de recenser toutes les sources de rayonnement, toutes les antennes de téléphonie mobile, ainsi qu'une station de transformation située à proximité immédiate. La Cour a annulé l'autorisation accordée à l'étude d'impact environnemental et a ordonné l'organisme compétent, dans le cadre d'une nouvelle procédure, de déterminer avec précision les effets du à l'intensité du champ électrique provenant de la station d'accueil et les conséquences exactes que cela pourrait avoir sur la qualité de vie et la santé des citoyens.

Le **R.U.**, enfin, cite l'affaire R (sur requête de Friends of the Earth Ltd et autres) c. Heathrow Airport Ltd [2020] UKSC 52, qui concernait le projet de construction d'une troisième piste à l'aéroport de Heathrow. Deux organisations environnementales ont contesté la légalité du projet d'extension de l'aéroport, en soutenant notamment que les objectifs d'émission de gaz fixés par les accords de Paris n'étaient pas respectés. La Cour suprême du Royaume-Uni a rejeté le recours. Cette décision a nécessité la recherche d'un équilibre minutieux entre les intérêts environnementaux et les intérêts économiques liés à l'extension de l'aéroport d'Heathrow. Il était pertinent que la contestation ait été introduite à un stade précoce du développement du projet et qu'il soit possible, à des stades ultérieurs, de contester le projet sur la base d'un prétendu non-respect des objectifs d'émissions.

Il arrive pourtant que des intérêts « publics » rivalisent entre eux. L'**Albanie** se réfère à un arrêt de la Cour Suprême qui doit trancher entre l'intérêt (public) de la protection et la préservation de l'environnement, par rapport à un investissement stratégique dans le domaine de l'énergie, également d'intérêt public.

La **Tchéquie** donne l'exemple d'un arrêt de la Cour administrative suprême (arrêt n° 2 As 207/2016-46) qui a conclu que l'exploitation d'éoliennes dans l'affaire en question, qui favorise la limitation de l'émission de CO2 devait céder le pas à la protection des corbeaux, car ceux-ci représentent un intérêt public et la présence d'oiseaux dans la zone en question se limite à des survols occasionnels, de sorte que leur collision avec la construction, qui entraînerait leur mort ou leur blessure, est plutôt théorique.

Selon l'**Allemagne** récemment, un nombre important de procédures ont été engagées contre la construction d'une infrastructure Gaz Naturel Liquéfié. Dans plusieurs affaires, la juridiction qui a été saisie a décidé que l'intérêt supérieur d'un approvisionnement énergétique fiable l'emportait sur l'effet plutôt limité des projets concernés sur la protection du climat. La jurisprudence ajoute que les émissions résultant de l'utilisation ultérieure du gaz transporté par les consommateurs ne

doivent pas être attribuées à la construction des projets d'infrastructure concernés, mais uniquement aux activités de consommation ultérieures.

La **Lettonie** évoque l'affaire « Pienava wind » (SKA-571/2022) qui concerne un litige entre une la société et la municipalité relatif à un projet de construction d'un parc éolien. La municipalité a demandé l'annulation du projet au motif que ses impacts négatifs sur l'environnement, en particulier sur la qualité du paysage, l'emportaient sur ses avantages pour le public. La société soutenait que le projet était essentiel pour augmenter la production d'énergie renouvelable, réduire les émissions de gaz à effet de serre et contribuer à l'atténuation du changement climatique. L'affaire a donc soulevé la question de l'équilibre entre l'intérêt public en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique et les préoccupations relatives aux impacts négatifs potentiels sur le patrimoine culturel local, la qualité visuelle du paysage et les intérêts privés. De son côté, la Cour a souligné que l'augmentation de la part des énergies renouvelables, notamment grâce à l'énergie éolienne, était essentielle pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et atteindre la neutralité climatique. La cour a examiné le projet dans le contexte plus large des objectifs climatiques nationaux et internationaux, reconnaissant que le développement des énergies renouvelables était un instrument clé dans la lutte contre le changement climatique. Parallèlement, la Cour a analysé les impacts négatifs potentiels sur le caractère visuel du paysage, le patrimoine culturel local et, éventuellement, les intérêts économiques des propriétaires fonciers locaux. Bien que le projet puisse modifier le paysage et affecter les propriétés privées voisines, la cour a estimé que ces impacts ne l'emportaient pas sur les avantages publics substantiels. Les effets négatifs ont été jugés gérables grâce à des mesures d'atténuation ciblées, telles que des conditions spécifiques de réduction et de surveillance de l'impact visuel, plutôt que par l'interdiction totale du projet.

Pour les **Pays Bas**, en fonction des circonstances de l'affaire, et si un requérant l'invoque, la juridiction peut prendre en considération l'aspect climatique. Par exemple, la juridiction peut le faire dans son évaluation de la nécessité de ces projets ou dans son examen (restreint) de la mise en balance des intérêts par l'administration. Le tribunal peut également prendre en considération cet aspect si l'administration a intégré des objectifs climatiques dans sa propre politique. Les considérations climatiques à elles seules ne peuvent écarter la nécessité de se conformer aux normes environnementales concernant d'autres aspects, tels que la pollution de l'air, la pollution de l'eau, les odeurs, le bruit, la sécurité, la protection des espèces, etc. Par conséquent, si des requérants tels que des résidents locaux font référence à ces aspects, le Conseil d'Etat (AJD) évaluera si ces normes environnementales sont respectées. Cela signifie que le non-respect de ces normes peut entraîner l'annulation de la décision

autorisant un projet visant à protéger le climat, tel qu'un parc éolien, un parc solaire, un stockage de CO₂, le renforcement d'une digue ou une connexion à haute tension pour répondre à des besoins électriques plus importants. C'est en fonction des circonstances de l'affaire que l'évaluation d'autres aspects environnementaux que l'aspect climatique conduit ou non à l'annulation de la décision autorisant un projet visant à la protection du climat. Pareillement, le Portugal donne l'exemple d'une affaire relative à l'installation d'un parc éolien dans une zone de protection spéciale au titre de la directive « Oiseaux ». Malgré le fait que l'étude d'impact n'était pas favorable au parc, la Cour en se basant sur les dispositions du décret législatif 140/99, a conclu que du moment qu'il n'existe pas de solution alternative et vu les raisons impérieuses d'intérêt public qui liées au fonctionnement du parc, il était possible de procéder à son installation.

D'après le principe ancien du droit administratif, qui vise à garantir d'une manière absolue la légalité de l'action de l'Administration, l'annulation par le juge de l'acte administratif illégal intervienne ex tunc. Mais les choses évoluent et d'autres principes revendiquent leur application, ce qui conduit d'une certaine manière à un changement d'optique, qui justifierait que l'annulation de l'acte prenne effet à une date ultérieure à celle de son édicition.

Sur ce sujet la **France** note qu'il appartient au juge administratif de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation. (arrêt de principe, C.d.E. Assemblée, 11 mai 2004, Association AC ! et autres). Des préoccupations analogues, qui prennent en compte une variété de principes, tels que la stabilité des situations administratives et la confiance des administrés envers l'Administration, qui peuvent conduire à la modulation dans le temps des effets de l'annulation, sont valables pour plusieurs autres pays,⁸⁹ bien que pour d'autres pays, comme **l'Allemagne**, le **Monténégro** et la **Suède** cette modulation ne soit pas possible. Pour le **Portugal** seule la Cour constitutionnelle peut limiter les effets dans le temps d'une déclaration d'inconstitutionnalité ou d'illégalité.

Pour certains participants il n'existe pas de règles spécifiques à l'évaluation des facteurs qui contribuent au changement climatique,⁹⁰ tandis que d'autres essaient de

⁸⁹ Croatie, Tchéquie, Irlande, Lettonie, Italie, Lituanie, Grèce, R.U., Belgique, Luxembourg, Hongrie.

⁹⁰ p.ex. Autriche, Pays Bas, Slovaquie.

donner quelques éléments de réponse, même si leurs juridictions n'ont pas encore été amenés à traiter des questions liées au changement climatique.

Pour la **Grèce** cette évaluation devrait se faire cas par cas ; elle mentionne pourtant des arrêts récents du Conseil d'Etat (C.d.E. 146-149/2025 Assemblée) concernant la constitutionnalité des règles de construction des bâtiments bioclimatiques qui pourraient fournir quelques indications ; dans ces affaires le juge s'est référé aux principes qui régissent l'organisation rationnelle des plans d'urbanisme ainsi qu'à la jurisprudence relative à la non détérioration des conditions de vie.

Pour la **Lettonie** le tribunal, afin de traiter les facteurs complexes du changement climatique, fonctionne de manière interdisciplinaire, en tenant compte des éléments puisés à diverses disciplines scientifiques, à l'économie, à la santé publique et la politique environnementale. De même la **Slovaquie**, la **Croatie** se réfèrent à une approche globale des éléments du litige.

Pour la **France** les facteurs qui concernent le changement climatique sont pris en compte dans leur ensemble, y compris ceux issus de circonstances exogènes qui ont affecté de façon notable les activités générant des émissions de gaz à effet de serre comme la crise de la Covid 19 ou la crise liée à la guerre en Ukraine.

D'après le **R.U.**, les tribunaux n'évaluent pas directement les facteurs contribuant au changement climatique, mais ils examinent si les organismes publics ont légalement et rationnellement pris en compte ces complexités dans leur prise de décision. Le rôle des tribunaux est de garantir la légalité de la procédure, son caractère raisonnable et le respect des obligations légales. Le **Portugal** et la **Roumanie**, mentionnent la prise en compte des principes de précaution et de proportionnalité. Pour la **Tchéquie**, la Cour évalue la question de la complexité des facteurs liés au changement climatique de manière globale, mais n'évalue pas directement les causes scientifiques du changement climatique, elle s'attache, comme l'**Irlande**, à garantir que les lois pertinentes, les obligations internationales et les protections environnementales sont bien interprétées et appliquées dans chaque affaire.

V. Mesures provisoires

Etant donné qu'en principe les recours devant une juridiction (souvent administrative) n'est pas suspensif de l'exécution de la décision contestée, les mesures provisoires sont d'une très grande importance dans le procès administratif car elles permettent d'éviter que l'exécution de l'acte administratif n'entraîne des conséquences irréparables.

Il semble qu'il n'existe pas de dispositions normatives spécialement conçues pour le contentieux climatique ; ce sont les règles usuelles en droit administratif qui

sont donc appliquées. Les mesures provisoires visent au maintien le statu quo et ne doivent pas conduire à la modification de la situation de fait.

Une première condition afin que le juge puisse prendre une telle mesure est que l'exécution de l'acte conduira, si l'acte est annulé, à un dommage irréparable ou en tout cas difficilement réparable, en l'occurrence à l'environnement. Il s'agit d'une condition qui se retrouve dans la totalité des réponses. Une deuxième condition est que les moyens invoqués soient sérieux et pouvant conduire à une annulation par le juge jugeant au principal. Pour certains pays il semble que ses deux conditions doivent se cumuler.⁹¹ Pour d'autres, le risque de dommage irréparable ou difficilement réparable suffit.⁹² Pour **Chypre** les mesures provisoires peuvent être accordées soit si les moyens d'annulation semblent être sérieux, soit si un risque de préjudice irréparable est prouvé et pour la **Grèce** la constatation du caractère manifestement bien fondé du recours en annulation pourrait suffire pour accorder les mesures provisoires. Certains pays insistent sur le fait que l'octroi d'une mesure provisoire est subordonné à une mise en balance entre les intérêts en cause et not. de l'intérêt général de sauvegarde d'un environnement sain ou du bon fonctionnement de l'Administration.⁹³

Bien qu'en principe le demande de mesures provisoire est subordonnée à l'exercice d'un recours au principal, pour la **Roumanie** l'administré peut demander la suspension de l'exécution de l'acte administratif, sous condition que dans le délai imparti il en demande l'annulation

L'**Autriche** et la **Suède** mentionnent la possibilité de sursis de l'exécution d'une décision de justice si un recours contre cette décision est exercé devant la Cour suprême ; pour la **Lettonie** le tribunal, sur demande du requérant peut ordonner l'exécution immédiate de tout ou partie de son jugement. La Cour constitutionnelle **Slovène** peut même suspendre l'application d'une loi si elle est susceptible d'entraîner des conséquences difficiles à réparer.

A part le sursis à exécution d'une décision administrative, qui paraît être la mesure provisoire la plus fréquente que tous les participants évoquent, il existe d'autres comme p.ex. les injonctions, les ordonnances de remise en état, pour la **Croatie**, l'ordonnance adressée aux parties de prendre des mesures spécifiques et de s'abstenir de certains comportements pour la **Tchéquie**, la ordre d'interrompre une opération en cours ou qu'une garantie soit donné en faveur du requérant pour l'**Estonie**, des ordonnances de préservation afin de maintenir le status quo, ainsi que

⁹¹ p.ex. Croatie, Estonie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Türkiye, R.U.

⁹² p.ex. Grèce, Monténégro, Espagne, Pologne, Tchéquie.

⁹³ p.ex. Grèce, Chypre, Tchéquie, Irlande, Lituanie

des mesures spécifiques prévues par des lois relative à la protection de l'environnement ou le traitement des déchets pour l'**Irlande**, l'obligation de prendre des mesures préventives pour éviter la dégradation de l'environnement pour la **Lituanie**, ordonner toute mesure nécessaire et appropriée pour éviter le dommage pour la **Grèce**.

Enfin, le dommage invoqué peut être un dommage individuel affectant un droit,⁹⁴ ou un dommage affectant un bien collectif (qualité de l'air, biodiversité etc.). L'éventualité de survenance d'un dommage est évaluée par le juge de manière globale, à l'aide de preuves scientifiques et techniques, des témoignages d'experts, en prenant en compte les allégations des parties et les éléments de preuve qu'ils fournissent.

Le juge prend en considération les principes qui régissent le contentieux environnemental, comme celui du « pollueur – payeur »,⁹⁵ ou encore le principe de précaution,⁹⁶ qui exige que des mesures nécessaires soient ordonnées afin de prévenir des dommages potentiels graves sur l'environnement et la santé. Il apprécie aussi l'urgence à prendre des mesures provisoires, afin d'éviter des conséquences irréparables.⁹⁷

Pour la **Türkiye** l'évaluation des dommages écologiques impliquant des questions techniques est effectuée au moyen d'un rapport d'expertise à la suite d'une visite sur place et d'un examen par des experts.

Pour le **R.U.** les juges ne se prononcent pas eux-mêmes sur les dommages écologiques ; ils utilisent les preuves présentées pour évaluer si l'Administration a correctement pris en compte les risques écologiques et environnementaux.

VI. Responsabilité civile de l'Etat

L'activité de l'Administration peut entraîner des dommages pour les particuliers. La réparation des préjudices en matière climatique peut soulever des questions délicates p.ex. en ce qui concerne l'évaluation du dommage est de la relation entre l'action administrative et le préjudice subi, questions qui sont loin d'être résolues.

⁹⁴ L'Autriche mentionne un arrêt de la Cour administrative suprême qui a jugé que le maintien d'une installation d'eau ordonne par une injonction n'est possible que s'il existe un droit d'utilisation de l'eau (arrêt du 11 décembre 1990). La Roumanie se réfère au droit à la santé ou à la vie privée

⁹⁵ Croatie.

⁹⁶ Roumanie, Irlande.

⁹⁷ Lettonie, Croatie, Italie. Pour l'Autriche, la question de savoir s'il y a urgence doit être évalué par des experts.

Seulement neuf pays sur 32 ont répondu que leurs juridictions ont à ce jour été saisies d'affaires mettant en cause la responsabilité civile de l'Etat pour des dommages attribués au changement climatique.⁹⁸

Les règles qui régissent la responsabilité de l'Etat pour des dommages liés au changement climatique pour bon nombre d'Etats ne sont pas spécifiques à ce contentieux, mais ce sont les règles générales en matière de responsabilité qui sont appliquées.⁹⁹ Pour ne citer que deux exemples, en **Albanie** c'est la loi n° 8510/1999, « Relative à la responsabilité non contractuelle des organes administratifs de l'État » qui régit la matière et pour la **Grèce** les dispositions du Code civil sur la responsabilité civile et de la loi introductive au Code civil sur la responsabilité de l'Etat sont appliquées. En outre, selon la jurisprudence du C.d.E., la responsabilité administrative trouve son fondement au principe constitutionnel de l'égalité devant les charges publiques. La responsabilité civile de l'Etat est garantie aussi par la Constitution de la **République de Serbie** (art. 35 par.2).

Dans d'autres pays, à côté des règles générales concernant la responsabilité de l'Etat, des règles spéciales existent, contenues, principalement, dans la législation qui concerne l'environnement. A titre d'exemple : pour l'**Autriche** la responsabilité civile de l'État est garantie par la Constitution (art. 23 B-VG). Cette règle est reprise dans la loi sur la responsabilité publique (Amtshaftungsgesetz, AHG). Outre les dispositions de l'AHG, il existe des réglementations spécifiques sur la responsabilité de l'État dans le domaine du droit de l'environnement. Il s'agit notamment de la B-UHG ainsi que des lois sur la responsabilité environnementale de chacune des neuf provinces autrichiennes (Landes-Umwelthaftungsgesetze). Il est important de mentionner que le système de la B-UHG s'applique indépendamment de faute. La B-UHG établit un système très poussé afin d'éviter les dommages environnementaux : dans ce sens elle contient des dispositions qui obligent les autorités administratives à prendre des mesures en matière de protection du climat. Par exemple, une autorité qui soupçonne qu'un risque imminent de dommage environnemental existe, est tenue d'imposer d'office des mesures pour prévenir le dommage. En plus la B-UHG a introduit la plainte environnementale, qui permet à certaines personnes physiques ou morales dont les droits peuvent être violés par la survenance d'un dommage environnemental de demander à l'autorité administrative compétente de prendre des mesures (en ordonnant des mesures correctives). Les systèmes de responsabilité prévus par les lois provinciales sur la responsabilité environnementale correspondent pour l'essentiel à ceux de la B-UHG.

⁹⁸ Croatie, Italie, Pays Bas, Pologne, Serbie, Belgique, France, Autriche, Bulgarie.

⁹⁹ p.ex. Slovénie, Slovaquie, Suède, Monténégro, Luxembourg.

L'article 52, paragraphe 1, de la Constitution **Roumaine** stipule que « Toute personne lésée dans ses droits ou intérêts légitimes par une autorité publique, par un acte administratif ou par le fait de ne pas avoir donné suite à une demande dans le délai légal, a le droit d'obtenir ... la réparation du préjudice ». Dans ce même pays, le régime de responsabilité pour les dommages environnementaux est établi par la loi-cadre sur la protection de l'environnement, mais aussi par l'Ordonnance n° 68/2007 et d'autres actes normatifs.

Pour la **Bulgarie** les dispositions juridiques fondamentales figurent dans le Code de procédure civile et le Code de procédure administrative. Des règles spécifiques se trouvent dans la loi sur la responsabilité en matière de prévention et de réparation des dommages environnementaux et dans la loi sur la protection de l'environnement ; pour la **France**, une action en réparation du préjudice écologique est prévue par l'article 1246 du code civil. La réparation se fait principalement en nature ; pour la **Croatie**, si les juges appliquent les règles générales en matière de responsabilité, ils tiennent également compte de règles spécifiques liées au droit environnemental de l'UE, aux accords internationaux et aux obligations de droit public lorsqu'ils évaluent les demandes liées au changement climatique ou aux dommages environnementaux ; la **Finlande** indique que conformément à la loi sur l'eau, il est possible de demander une indemnisation auprès des autorités administratives si les dommages sont causés par une activité nécessitant un permis.

En ce qui concerne les questions liées à la recherche d'un lien de causalité entre le préjudice et l'action de l'administration, il semble, qu'en règle générale, la législation ne s'écarte pas de ce qui est prévu dans les affaires de responsabilité civile.

La réponse de l'**Italie** est caractéristique ; selon la réponse donnée, déterminer la causalité dans les affaires de dommages écologiques, nécessite de démontrer un lien clair et direct entre un événement ou une action spécifique et le préjudice environnemental qui en résulte. Cela implique d'évaluer le lien factuel entre la cause présumée et l'effet observé, en tenant compte à la fois de la chaîne de causalité et de la possibilité d'autres facteurs contributifs.

Les **Pays Bas** se réfèrent « l'attribution selon le principe de raison » (« attribution according to reasonableness ») et le **Portugal** mentionne la théorie bien connue en droit civil de la « cause adéquate » (« causa adequata »).

Selon l'approche jurisprudentielle **Slovène**, il est particulièrement difficile d'établir la causalité dans les affaires d'indemnisation pour dommages environnementaux en raison de la longue période pendant laquelle les dommages se produisent. De ce fait, les juridictions se réfèrent à des théories visant à faciliter la position des plaignants, telles que les règles relatives au renversement de la charge de la preuve, la détermination de la causalité sur la base du pouvoir discrétionnaire

judiciaire, la norme de probabilité dans la preuve de la causalité et les preuves par des méthodes statistiques. Toutefois, la présomption de causalité ne s'applique que dans les cas où la responsabilité découle d'une activité dangereuse ou d'un objet dangereux (responsabilité objective).

Pour la **Suède** lorsqu'il s'agit d'une succession d'événements complexes et difficiles à comprendre, le niveau de preuve a été assoupli dans certains cas, où le tribunal a dû se prononcer sur des questions pour lesquelles il n'était pas possible d'apporter une preuve complète. C'est la Cour suprême du pays qui a formulé la norme de preuve de telle sorte que la partie lésée a satisfait à l'exigence relative à une certaine séquence causale alléguée si: 1) celle-ci est probable en soi compte tenu des circonstances de l'affaire et 2) elle semble clairement plus probable que toute autre explication du dommage fournie par la partie adverse. Pour la **France** en matière de responsabilité de l'État au titre du préjudice écologique, le juge recherche si les carences fautives de l'Etat ont contribué directement à l'aggravation du préjudice écologique dont les requérants demandent réparation. A ce jour, seul le tribunal administratif de Paris a mis en œuvre ces principes découlant du code civil lorsqu'est en cause la responsabilité de l'Etat.

Des règles spécifiques régissent en **Autriche** la responsabilité pour les dommages causés par les activités professionnelles des exploitants, tandis que la **Croatie** précise que pour rechercher le lien de causalité on peut avoir recours à des études d'experts et des modèles scientifiques.

Par rapport au préjudice moral, plusieurs Etats invoquent l'absence de disposition permettant qu'une indemnisation à ce titre soit attribué au demandeur (onze, auxquels on pourrait ajouter 6 qui ne donnent aucun élément de réponse). Douze Etats répondent à la question par l'affirmative,¹⁰⁰ tandis que deux Etats¹⁰¹ se réservent car leurs juridictions n'ont pas eu à faire jusqu'à présent à d'affaire où cette question ne se pose.

Le principe « pollueur-payeur » est généralement applicable en matière environnementale. Comme ce principe est reconnu par la directive européenne 2004/35/CE de 2004, « Sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux », la législation nationale est normalement celle par laquelle cette directive est transposée.

¹⁰⁰ Albanie, Bulgarie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Serbie et France.

¹⁰¹ Luxembourg, Grèce.

Pour la **Roumanie** ce principe est un des principes fondamentaux de l'Ordonnance 195/2005 qui est relative à la protection de l'environnement ; de leur côté le **Monténégro** indique que ce principe est établi par la loi sur l'environnement et s'applique dans le domaine de la protection de l'environnement, qui comprend les dommages pouvant être liés au changement climatique et la **Hongrie** que la loi sur le climat stipule que la politique climatique nationale est fondée sur ce principe. Pour la **Suède** parmi les obligations découlant du chapitre 2 du code de l'environnement figure celle selon laquelle toute personne qui exerce ou a exercé une activité ou pris une mesure ayant causé des dommages ou des inconvénients à l'environnement est responsable, jusqu'à ce que ces dommages ou inconvénients aient cessé, de les réparer dans la mesure où cela peut être considéré comme raisonnable et pour la **Lituanie**, le principe du « pollueur-payeur » est reconnu comme un principe général du droit de l'environnement et s'applique de manière générale aux questions de protection de l'environnement. Il est inscrit à la fois dans la législation nationale, comme la loi sur la protection de l'environnement, et dans les obligations de la Lituanie en vertu du droit de l'Union européenne.

En ce qui concerne la **Serbie**, le principe du « pollueur-payeur » s'applique à tous les litiges en matière de protection de l'environnement, conformément à la décision relative à l'établissement du programme national de protection de l'environnement (2010). En plus, l'article 105 de la loi sur la protection de l'environnement stipule que le pollueur est responsable des dommages causés à l'environnement et supporte les coûts liés à l'évaluation des dommages et à leur réparation.

Pour le **R.U.** ce principe est inscrit à l'article 17 de la loi de 2021 sur l'environnement et pour l'**Albanie** la loi 10431/2011 dans son article 12 consacre le principe du « pollueur-payeur », en prévoyant que : « Toute personne physique ou morale dont les actions ou omissions contribuent à la pollution de l'environnement est tenue d'assumer la responsabilité financière en couvrant les coûts résultant des dommages causés ou du risque de dommages environnementaux ».

L'**Irlande** mentionne une loi de 1992 sur l'Agence de protection de l'environnement et une autre de 1996 sur la gestion des déchets, consacrant ce principe. Elle fait allusion à l'affaire *Cork County Council c. O' Regan & Anor.* (2005) ; dans cette affaire les défendeurs ont été jugés responsables du déversement de matériaux de construction et d'autres déchets dans une décharge non autorisée. La cour a souligné que le risque de pollution environnementale dû à une élimination inadéquate des déchets était suffisant pour juger les défendeurs responsables, même si aucun dommage réel n'avait encore été causé.

Pour la **Grèce** ce principe est consacré par le décret présidentiel 148/2009 transposant la législation européenne. Invoquant les dispositions de la directive et de ce décret, le Conseil d'Etat, dans un arrêt de principe (C.d.E. 1492/2013), a statué que la responsabilité de prendre les mesures préventives, ainsi que les mesures de réparation, nécessaires pour prévenir ou pour réparer le dommage environnemental, incombe à l'exploitant de l'activité qui a provoqué ou qui risque de provoquer le dommage en question; la responsabilité est établie indépendamment de toute faute de la part de l'exploitant, mais à condition qu'un lien de causalité soit établi entre l'activité et le dommage. D'après la jurisprudence du C.d.E., le principe pollueur-payeur figure dans les régimes concernant le traitement des déchets et dans d'autres réglementations relatives à la pollution atmosphérique, à la pollution des ressources aquatiques etc. Conjointement avec les principes, d'ordre constitutionnel, de la prévention et de la précaution, il fait partie des principes généraux du droit applicables lorsque la protection de la santé humaine ou la protection de l'environnement est en cause.

Enfin, le **Portugal** donne un aspect intéressant de ce principe en invoquant une décision de la Cour Constitutionnelle (affaire no 545/2024) relative à l'écotaxe dans la région autonome de Madère. Cette taxe est prélevée par la région autonome de Madère (RAM) sur les emballages non réutilisables pour les boissons alcoolisées. La Cour a caractérisé l'écotaxe de véritable taxe environnementale destinée principalement à des fins non fiscales, notamment pour encourager l'utilisation d'emballages réutilisables et réduire les déchets, et non pour générer des recettes. La Cour a rejeté l'argument selon lequel la taxe violait le principe d'égalité en estimant qu'elle était justifiée par les défis environnementaux particuliers posés par les modes de consommation de ces produits et qu'elle ne visait pas arbitrairement certaines entreprises, mais s'appliquait à tout opérateur mettant ces emballages en circulation à Madère. Enfin, la Cour a reconnu l'impact de la taxe sur la liberté d'établissement, mais l'a jugée proportionnée. Elle a précisé le produit de la taxe a comme but de réduire la production de déchets en encourageant la réutilisation. La taxe est considérée comme une mesure moins intrusive que d'éventuelles interdictions totales, offrant une certaine souplesse aux opérateurs économiques, tout en permettant d'atteindre les objectifs environnementaux.

VII. Obligation d'exécution des décisions de justice

L'exécution des décisions de justice est tellement importante que selon la jurisprudence constante de la CEDH elle fait partie intégrante du droit à la protection légale.

Pour certains pays, comme en **Grèce**, la Constitution consacre l'obligation de l'Administration de se conformer aux décisions des juridictions. Pour d'autres, comme la **Croatie** cette obligation est prévue par la loi. Par contre au **R.U.** l'exécution des



décision de justice repose normalement sur la bonne foi des autorités publiques, ainsi que sur la responsabilité politique et la possibilité d'engager d'autres actions en justice. En tout cas, dans l'arrêt rendu par la Haute Cour dans l'affaire R (ECPAT UK) c. Kent CC, SSHD [2023] EWHC 2199 (Admin), le juge a reconnu la possibilité que les tribunaux soient plus disposés à jouer un rôle actif dans le contrôle du respect des décisions judiciaires dans les affaires complexes. Dans cette affaire, le juge a fait remarquer que « si le tribunal ne conserve pas un certain rôle, il existe un risque sérieux que les parties reviennent à des positions où chacune accuse l'autre et que ces positions conduisent, une fois de plus, à une impasse ». Toutefois, ce type de contrôle continu devrait rester exceptionnel.

La législation nationale contient des dispositions visant à obliger l'Administration récalcitrante à se plier aux décisions de justice. En **Croatie** quand le tribunal annule un acte administratif, l'Administration doit adopter un nouvel acte conforme à la décision juridictionnelle dans un délai déterminé (généralement 30 jours). Si l'administration ne prend pas les mesures nécessaires dans le délai prescrit, le requérant peut demander au tribunal d'engager une procédure spéciale afin de déterminer si l'autorité a rempli ses obligations. Le tribunal peut ordonner des mesures d'exécution, notamment fixer un nouveau délai et, dans certains cas, imposer des sanctions ou contraindre l'autorité à agir sous peine d'exécution forcée. En **Estonie**, dans les affaires relatives au changement climatique, le tribunal peut appliquer les mêmes mesures que dans les autres affaires relevant du contentieux administratif, car la loi sur l'exécution autorise les procédures d'exécution même à l'encontre des autorités publiques. Par conséquent, si le non-respect d'une décision de justice est porté à l'attention de la juridiction, celle-ci peut infliger une amende pouvant aller jusqu'à 32.000 euros à l'Administration. Pour infliger l'amende, le tribunal tient compte du temps écoulé depuis que le jugement est devenu définitif, ainsi que de toute autre circonstance ayant une importance pour l'imposition de l'amende et la fixation de son montant. Si un délai raisonnable pour l'exécution de la décision de justice s'est écoulé depuis l'imposition de l'amende, mais que la décision n'a toujours pas été exécutée, le tribunal peut imposer une nouvelle l'amende. L'imposition de l'amende ne dispense pas la partie qui n'a pas exécuté de son devoir d'exécution. En **Irlande** lorsqu'un tribunal rend une ordonnance obligatoire, une injonction ou un jugement déclaratoire, les organismes publics sont légalement tenus de s'y conformer. S'ils ne le font pas, les parties peuvent recourir à a juridiction pour demander d'autres mesures d'exécution, telles qu'une requête pour outrage au tribunal, lorsqu'une autorité publique ne se conforme pas à la décision, ou une nouvelle demande de mesure injonctive ou d'ordonnance d'exécution spécifique.

En **Grèce**, Une loi spéciale (loi 3068/2002) définit la procédure suivante : Une formation de trois juges, constituée au sein de la juridiction ayant rendu le jugement en cause, examine la demande de la partie au litige alléguant l'inertie de l'Administration ; s'il est constaté que l'Administration n'a pas adopté toutes les mesures nécessaires pour se conformer à la décision de justice, l'autorité compétente est invitée à se conformer dans un délai prescrit ; si après l'écoulement de ce délai l'Administration refuse toujours de se conformer à la décision rendue, la formation susmentionnée impose une sanctions pécuniaire ; si toutefois, vu les circonstances, le retard est justifié un délai supplémentaire peut être accordé. Si l'administration refuse de payer la sanction pécuniaire, la législation prévoit l'exécution forcée de la décision qui a imposé la sanction.

Aux **Pays Bas**, la loi sur la procédure administrative prévoit que pour garantir l'exécution de ses jugements, le tribunal administratif peut décider, dans son jugement au fond, que tant que l'autorité administrative ne se conforme pas, une astreinte (à fixer dans le jugement) sera due par l'autorité administrative. Des procédures qui conduisent à l'imposition d'astreintes ou amendes sont prévus aussi dans la législation de Roumanie.

En **Italie** l'autorité administrative est tenue d'exécuter les jugements et donc de rectifier l'acte administratif défectueux conformément aux motifs de la décision juridictionnelle. Si l'organe administratif ne se conforme pas au jugement, le demandeur peut introduire une « action en exécution » devant le tribunal administratif compétent, afin d'engager une « procédure d'exécution » (« giudizio di ottemperanza») pour l'exécution du jugement. Dans le cadre du procès en exécution, le juge a le pouvoir non seulement d'ordonner à l'administration de se conformer dans un délai donné, mais aussi de se substituer à l'organe administratif (et d'adopter ou de rectifier une décision administrative) ou de nommer un auxiliaire (le « commissario ad acta »), qui agira conformément aux instructions judiciaires et à la place de l'administration, en prenant toutes les mesures nécessaires pour faire exécuter le jugement. Dans la pratique judiciaire italienne, la deuxième option (c'est-à-dire la nomination d'un auxiliaire) est plus courante que la première (c'est-à-dire la substitution directe du juge à l'administration). Il convient de noter que l'action en exécution peut être intentée à l'égard de tout jugement (rendu par un tribunal civil ou administratif) qui constate qu'une décision administrative est entachée d'irrégularité ou qui annule directement une décision administrative. De même au **Luxembourg**, une loi de 1986 prévoit la possibilité de nommer un « commissaire spécial » chargé de prendre, dans un délai fixé par la juridiction, une décision au lieu et place de l'autorité compétente et aux frais de celle-ci.

En **Lettonie**, si une partie estime qu'une décision de justice n'a pas été exécutée ou qu'elle n'a pas été correctement exécutée, elle peut saisir la juridiction qui a rendu la décision. Celle examine le recours afin d'évaluer si les mesures nécessaires ont été prises. Le tribunal peut également infliger une amende au fonctionnaire responsable, prélevée sur ses fonds personnels. Le tribunal peut infliger cette amende à plusieurs reprises. L'amende minimale est de 50 euros et l'amende maximale est de 5 000 euros.

Enfin, en **France**, le Code de justice administrative prévoit la procédure d'exécution des décisions contentieuses, composée d'une phase administrative, puis d'une phase juridictionnelle, où le juge pourra prescrire des mesures d'exécution par voie juridictionnelle. En ce qui concerne l'exécution de jugement en matière de contentieux climatique les exemples que donne la France concernent les contentieux « Grande-Synthe » et de « L'affaire du siècle ». Dans la première affaire, le Conseil d'Etat, saisi dans le cadre de l'exécution, il a enjoint à la Première ministre de prendre toutes mesures supplémentaires utiles pour assurer la cohérence du rythme de diminution des émissions de gaz à effet de serre avec la trajectoire de réduction retenue (CE 10 mai 2023, Commune de Grande-Synthe). Ce contentieux se poursuit. Dans le second cas, le T.A. de Paris, saisi en tant que juge de l'exécution, au regard des données disponibles pour les années 2021 et 2022, a considéré que la réparation du préjudice écologique ne pouvait être regardée comme complète à la date du 31 décembre 2022, la part du préjudice restant à réparer s'établissant à 3 ou 5 Mt CO₂eq, selon les hypothèses retenues. Il n'a, toutefois, pas considéré qu'il y avait lieu de prononcer des mesures d'exécution supplémentaires dès lors que l'analyse des émissions de GES au premier trimestre 2023 par rapport à 2022 (- 4,2 %, soit 5 Mt CO₂eq) avait déjà permis de réparer le préjudice restant à couvrir (TA Paris, 22 décembre 2023, Association Oxfam France et autres). Ce contentieux, aussi, se poursuit.

VIII. L'obligation d'agir

Dans un avis, qui est tout de suite devenu célèbre, rendu le 23 juillet 2025, la Cour internationale de justice (CIJ) a estimé que la violation des obligations climatiques de la part des Etats constitue un « fait internationalement illicite » engageant leur responsabilité. La Cour explique que les États ont déjà pris des engagements précis dans le cadre de l'Accord de Paris : ils doivent réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et agir de manière à limiter le réchauffement de la planète à 1,5 degrés de plus. Elle ajoute que la protection du climat n'est pas seulement un engagement pris dans le cadre de l'Accord de Paris ; c'est aussi une obligation qui découle de tout un arsenal de règles de droit international. Or, désormais il est considéré illégal pour un pays de ne pas prendre les mesures nécessaires pour protéger le climat. Si une pareille



obligation a été reconnue au niveau international, qu'en est-il au niveau de la jurisprudence nationale ?

La **Tchéquie**, mentionne l'affaire *Klimatická žaloba II*, où il a été explicitement déclaré qu'outre les obligations découlant de l'accord de Paris, il existe l'obligation positive de l'État de tout mettre en œuvre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre au-delà des obligations prévues par le droit de l'UE, en fonction des possibilités nationales objectives. Ces obligations ne sont pas formulées en termes de mesures spécifiques à prendre par les organes administratifs de l'État, mais elles sont explicitement mentionnées comme deux obligations de l'État découlant de l'article 8 de la CEDH, comme exposé dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*.

En **Estonie**, dans l'affaire n° 3-20-771/113, la Cour suprême a jugé que l'obligation de préserver l'environnement et les ressources naturelles prévue par la Constitution, sert de base à la reconnaissance de l'obligation de l'État de limiter les émissions de gaz à effet de serre dans le contexte du réchauffement climatique. La Constitution oblige l'État estonien à contribuer de manière proportionnée à la réalisation de l'objectif de l'accord de Paris sur le climat. À cette fin, il est nécessaire d'établir un plan réaliste et juridiquement contraignant de répartition des émissions par étape et par secteur afin d'atteindre la neutralité climatique.

Pour l'Irlande, qui a une riche jurisprudence sur cette question, l'obligation de l'État de prendre des mesures positives pour lutter contre le changement climatique, qui découle de la loi de 2015 sur l'action climatique et le développement à faible intensité de carbone, a été explicitement reconnue par les juridictions. 1) La première affaire est l'affaire *Friends of the Irish Environment v. Gouvernement irlandais* [2020] IESC 49, dans laquelle la Cour suprême a annulé le plan d'action climatique du gouvernement pour non-respect de l'obligation imposée par la loi de 2015. La Cour a jugé qu'il existait « une obligation légale claire pour le gouvernement, lors de l'élaboration d'un plan, de fournir au moins un niveau de détail réaliste sur la manière dont il entendait atteindre l'objectif national de transition (NTO) ». 2) En plus, le jugement *Friends of the Irish Environment v Minister for the Environment (Friends II)* [2025] IEHC 61 reconnaît le droit d'exiger le respect de l'obligation légale de lutter contre le changement climatique. Suite à la décision de la Cour Suprême de 2020, la Haute Cour, saisie à nouveau, a précisé que : Le principe latin *impossibilium nulla obligatio est* (nul n'est tenu à l'impossible) s'applique, ce qui limite le niveau de détail qui peut être exigé d'un plan. Cependant, la loi de 2015 (telle que modifiée) n'exige pas un niveau de détail impossible à fournir. Le plan de l'État doit aller au-delà d'une simple « raisonabilité » ; il doit être un plan qui « assure la conformité aux budgets carbone et aux plafonds sectoriels ». L'affaire est pendante devant la Cour suprême. 3) Dans l'affaire *Coolglass v. An Bord Pleanála* [2025] IEHC 1, concernant une décision

de l'An Bord Pleanála de refuser la construction d'un parc éolien, la Haute Cour a noté que l'article 15 de la loi de 2015 sur l'action climatique et le développement à faible intensité de carbone stipulait clairement que la loi imposait à l'ensemble du secteur public des obligations générales visant à faciliter la mise en œuvre de mesures radicales et de grande envergure pour lutter contre le changement climatique. Le tribunal a souligné que, selon le droit de l'UE, il faut interpréter une loi nationale de manière à soutenir et appliquer la législation européenne sur le climat, ce qui contredit une lecture restrictive de la section 15 de la Climate Action and Low Carbon Development Act 2015. La Cour a également indiqué que cette interprétation doit respecter la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), notamment l'article 8, qui impose à l'État une obligation positive de mettre en place un cadre législatif pour protéger la santé et la vie humaines face au changement climatique et de l'appliquer efficacement. La Cour a constaté que, bien que l'Irlande dispose d'un cadre législatif, celui-ci n'était pas respecté, ce qui selon la logique de l'affaire *Klimaseniorinnen* constitue une violation de l'article 8 de la CEDH. Elle a précisé qu'elle cherchait à interpréter la loi de façon conforme à la CEDH, et qu'une interprétation laissant tomber les objectifs climatiques en raison du non-exercice des pouvoirs discrétionnaires par le conseil serait inappropriée et contraire aux obligations de la CEDH. La Cour a aussi relevé que l'An Bord Pleanála n'a pas agi de manière compatible avec ces obligations. L'affaire est pendante devant la Cour suprême.

En ce qui concerne les **Pays Bas**, l'affaire *Urgenda* (arrêt de la Cour suprême civile néerlandaise du 20 décembre 2019) est bien connue. Dans cette affaire, la Cour suprême a statué que la Cour d'appel était habilitée à décider que l'État néerlandais était tenu de réduire de 25 % ses émissions de gaz à effet de serre d'ici la fin de 2020, en raison du risque de changement climatique dangereux qui pourrait également avoir de graves répercussions sur les droits à la vie et au bien-être des résidents des Pays-Bas. La Cour suprême note que l'accord de Paris de 2015 stipule explicitement que les parties contractantes visent à limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C. Dans l'ensemble, il existe un large consensus sur la nécessité urgente de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 à 40 % d'ici 2020 par les pays de l'annexe I. Ce consensus sur cet objectif doit être pris en compte dans l'interprétation et l'application des articles 2 et 8 de la CEDH. Selon la Cour suprême, la nécessité urgente d'une réduction de 25 à 40 % d'ici 2020 s'applique également aux Pays-Bas individuellement. Dans l'arrêt *Urgenda*, la Cour suprême a jugé que l'ordonnance du tribunal de district, confirmée par la cour d'appel, ne constitue pas une injonction de prendre des mesures législatives spécifiques, mais laisse à l'État la liberté de choisir les mesures à prendre pour atteindre la réduction de 25 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020. Cela n'est pas modifié par le fait que bon nombre des mesures possibles

à prendre nécessiteront une législation, comme le fait valoir l'État. Après tout, il appartient à l'État de déterminer les mesures qui seront prises et la législation qui sera adoptée pour atteindre cet objectif de réduction. La Cour suprême a également jugé qu'en raison de la situation exceptionnelle (la menace d'un changement climatique dangereux et la nécessité évidente de prendre des mesures urgentes), l'État est tenu de faire « sa part » dans ce contexte. Cette obligation découle des articles 2 et 8 de la CEDH. Dans cette affaire, la Cour d'appel a donc statué que l'État est en tout état de cause tenu de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 % d'ici 2020. La Cour suprême a rejeté l'argument de l'État selon lequel il n'appartient pas aux tribunaux de procéder aux considérations politiques nécessaires pour statuer sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La jurisprudence au **R.U.** aussi reconnaît une telle obligation positive de l'Etat à agir – et pas seulement d'éviter de nuire – en vertu de la législation nationale britannique sur le climat. Dans l'affaire R (Finch au nom du Weald Action Group) c. Surrey County Council [2024] UKSC 20, la Cour suprême du Royaume-Uni a reconnu l'obligation pour les conseils locaux de tenir compte des émissions de gaz à effet de serre en aval lorsqu'ils accordent un permis d'urbanisme pour un projet concernant l'extraction de pétrole. Dans l'affaire R ((1) Friends of the Earth Limited (2) ClientEarth (3) Good Law Project et Joanna Wheatley c. Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy [2022] EWHC 1841 (Admin), la Haute Cour a reconnu le devoir du secrétaire d'Etat aux Affaires d'adopter des politiques permettant d'atteindre l'objectif carbone du gouvernement et de fournir des explications détaillées sur la manière dont ces politiques permettront d'atteindre cet objectif. En **France**, la reconnaissance de l'obligation de l'Etat à agir et prendre des mesures positives pour parer au changement climatique est clairement affirmée dans la jurisprudence déjà mentionnée « Grande-Synthe » et « L'affaire du siècle ». En plus, de la jurisprudence « Grande-Synthe » a inauguré la règle jurisprudentielle du contrôle de la trajectoire, qui a comme objectif de s'assurer que la réduction d'émissions des GES sont en ligne avec les objectifs arrêtés, not. par l'Accord de Paris.

La **Suisse** aussi mentionne quelques arrêts du Tribunal fédéral (des années 2019, 2023 et 2024) qui admettent une obligation de l'Etat à prendre des mesures positives., de même que le **Portugal**, qui se réfère un arrêt de la Cour suprême de justice du 19-9-2024.

Au sujet du fondement de l'obligation d'agir pour faire face au changement climatique, pour la **Croatie**, les juridictions croates n'ont pas encore développé une jurisprudence nationale solide reconnaissant spécifiquement les obligations climatiques comme découlant directement de la Constitution ou de la législation nationale. Cependant, lorsque cela existe, la jurisprudence tend à se référer au droit de



l'Union européenne, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et aux traités internationaux sur l'environnement, plutôt qu'aux dispositions constitutionnelles.

Pour la **Tchéquie**, l'obligation d'agir est plutôt une obligation relevant du droit international, tandis que pour l'**Estonie et la Lituanie** elle découle de la Constitution, de la législation nationale, ainsi que des engagements internationaux du pays.

Pour l'**Irlande** l'obligation d'agir contre le changement climatique est considérée principalement comme une obligation fondée sur le droit national, découlant notamment des obligations légales imposées par la loi de 2015 sur l'action climatique et le développement à faible intensité de carbone, telle que modifiée. Toutefois, les obligations en vertu du droit international sont souvent mentionnées et citées lorsqu'elles sont pertinentes ; par contre pour les **Pays Bas**, cette obligation découle principalement du droit international. Pour la France, agir contre le changement climatique est une obligation autant fondée sur le droit national que sur le droit européen, interprétés à la lumière du droit international, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'Accord de Paris.

Par rapport à ce dernier, il est considéré comme un instrument juridique contraignant par plusieurs pays, comme la **Tchéquie** (v. la jurisprudence *Klimatická žaloba I*), l'**Estonie et la Lettonie** (bien qu'aucun arrêt ne s'y réfère jusqu'à présent). Pour les **Pays Bas** l'Accord de Paris est juridiquement contraignant, mais n'a pas d'effet direct.

Pour le **R.U.** la réponse est clairement négative. Dans l'affaire R (*Friends of the Earth Ltd & Anr*) v. *Heathrow Airport Ltd* [2020] UKSC 52, la Cour suprême britannique a rejeté l'argument selon lequel le gouvernement devait tenir compte de l'accord de Paris lors de l'élaboration de la politique nationale. Cette affaire a confirmé qu'au Royaume-Uni, les obligations en matière de climat doivent être abordées strictement dans le cadre de la législation nationale. Le Conseil d'Etat de **France** (arrêt *Grande-Synthe*) a considéré que si les stipulations de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques et de l'accord de Paris requéraient l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et étaient, par suite, dépourvues d'effet direct, elles devaient néanmoins être prises en considération dans l'interprétation des dispositions de droit national. D'autres pays n'ont pas donné de réponse, faute de jurisprudence sur cette question.¹⁰²

IX. « Dialogue des juges »

Dans le monde moderne les juridictions nationales, internationales et européennes échangent et s'influencent mutuellement, souvent de façon informelle. Ce « dialogue »

¹⁰² Grèce, Autriche, Lituanie, Portugal, Roumanie.



entre juridictions vise, à travers une connaissance mutuelle, à éviter une concurrence qui pourrait aboutir à une « guerre » et à harmoniser, autant que possible, l'approche de la législation.

Au niveau européen ce dialogue entre les juridictions nationales et européennes, est organisé par les textes. Néanmoins, aucun pays n'a jusqu'à ce jour adressé de question préjudicielle, ou pour être plus précis une « demande d'avis consultatif », d'après le Protocole 16, à la Cour de Strasbourg concernant une affaire liée au changement climatique.

De même, si on met de côté les pays candidats à l'U.E.¹⁰³ ou n'appartenant plus à l'U.E. (**R.U.** depuis le Brexit), qui ne peuvent naturellement pas poser de questions préjudicielles à la Cour du Luxembourg, les autres pays membres ne se sont pas tournés, jusqu'à présent vers elle pour lui demander des éclaircissements par rapport au sens de la législation européenne en matière climatique, bien que certains d'entre eux indiquent des cas qui concernent des questions préjudicielles en matière environnementale.¹⁰⁴

Le dialogue des juges ne se limite pas aux questions préjudicielles ; il se manifeste à travers la connaissance mutuelle des solutions jurisprudentielles, aux références faites dans les arrêts à la jurisprudence d'autres juridictions. En ce sens, l'**Autriche** mentionne que la Cour administrative suprême se réfère régulièrement à la jurisprudence de la CEDH ou de la CJUE dans ses décisions. Par exemple, en ce qui concerne le changement climatique, la Cour administrative suprême a embrassé la jurisprudence de la CJUE du 20 décembre 2017, C-664/15, *Protect*, et a statué que le statut de partie (et donc la possibilité de former un recours devant la Cour administrative suprême) pour les organisations environnementales peut découler directement de la convention d'Aarhus (arrêt du 20 décembre 2019, Ro 2018/10/00101).

Pour l'**Irlande** bien que les références explicites à la jurisprudence étrangère dans les jugements relatifs au changement climatique restent relativement limitées, la pratique montre une ouverture croissante aux perspectives comparatives et internationales. Les tribunaux irlandais font parfois référence à la jurisprudence d'autres tribunaux nationaux, en particulier ceux relevant de juridictions de common law, ou s'en inspirent ; ils s'engagent activement dans le droit européen en matière de climat et d'environnement, se référant régulièrement à la jurisprudence de la CJUE dans les contrôles judiciaires impliquant les directives et règlements européens sur le changement climatique. Les tribunaux citent et appliquent régulièrement les jugements de la CJUE pour interpréter la législation nationale mettant en œuvre les

¹⁰³ Comme la République de Serbie, ou le Monténégro.

¹⁰⁴ p.ex. Irlande, Italie, Lettonie.

directives environnementales européennes. De leur côté les tribunaux de la **Lettonie** et de **Lituanie** se réfèrent souvent au droit de l'U.E. et à la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH afin d'harmoniser le droit national et la législation européenne. Le Conseil d'Etat **Français**, en règle générale, ne cite pas dans ses arrêts de jugements de tribunaux étrangers. En revanche, les conclusions des rapporteurs publics le font régulièrement, comme dans l'affaire « Grande Synthe », où le rapporteur public cite de nombreux arrêts étrangers. Les décisions de justice citent régulièrement les arrêts de la Cour de justice, dans les champs où ces décisions sont revêtues de l'autorité de la chose jugée pour le juge national pour l'interprétation du droit de l'Union. Il peut aussi arriver que le juge se réfère à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne spécialement la jurisprudence nationale et son rapport avec la jurisprudence emblématique de la CEDH Verein Klimaseniorinnen Schweiz c. Suisse, qui établit un lien direct entre l'inaction climatique d'un Etat et la violation des droits de l'homme, la majorité des Etats n'ont pas encore eu l'occasion de se prononcer par rapport à celle-ci, étant donné qu'elle est assez récente (2024). Pourtant certains pays mettent en évidence des différences et les rapprochements avec la CEDH.

Le **R.U.** mentionne que dans l'affaire R (Friends of the Earth) c. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs [2024] EWHC 2707, la Haute Cour d'Angleterre et du Pays de Galles a examiné minutieusement la décision Verein KlimaSeniorinnen. L'affaire concernait la légalité du troisième programme national d'adaptation (NAP3) du secrétaire d'État, qui définit la manière dont il entend répondre aux risques climatiques identifiés dans le cadre de la loi de 2008 sur le changement climatique. Les requérants ont contesté le NAP3 pour quatre motifs, dont deux s'appuyaient sur la décision de la CEDH dans l'affaire Verein KlimaSeniorinnen.. La Cour a estimé que le cadre législatif britannique en matière d'adaptation prévu par la loi de 2008 sur le changement climatique était sensiblement différent du cadre suisse critiqué dans l'affaire Verein KlimaSeniorinnen et qu'il satisfaisait aux obligations positives du Royaume-Uni en vertu de la CEDH. La Cour a souligné que, si l'arrêt Verein KlimaSeniorinnen imposait une marge d'appréciation étroite en ce qui concerne la fixation des objectifs d'atténuation, cette marge était plus large pour l'adaptation à ceux-ci. En tout cas, à ce jour, tous les recours fondés sur les droits de l'homme liés au changement climatique ont été rejetés au R.U. La principale différence réside dans les approches divergentes des tribunaux jusqu'à présent. Au regard de la jurisprudence nationale, une association telle que Verein Klimaseniorinnen Schweiz, que la CEDH a jugée recevable « bien qu'elle ne puisse prétendre être elle-même victime d'une violation de la Convention », ne satisferait probablement pas au « critère de victimation » (« victim test ») prévu à l'article 7 de la loi de 1998 sur les droits de l'homme.



L'approche des tribunaux **irlandais** ne correspond pas entièrement à celle adoptée dans l'affaire Verein KlimaSeniorinnen, bien que des développements récents, notamment dans l'affaire Coolglass c. An Bord Pleanála [2025] IEHC 1, indiquent une convergence croissante des principes, en particulier en ce qui concerne les obligations de l'État et la pertinence des droits de l'homme dans les questions environnementales. Traditionnellement, les tribunaux irlandais se sont montrés prudents dans l'extension du contrôle judiciaire à l'adéquation substantielle de la politique climatique et ont eu tendance à s'appuyer sur des obligations légales plutôt que sur un raisonnement fondé sur les droits. Cependant, dans l'affaire Coolglass, la Haute Cour a expressément fondé une partie de son jugement sur les articles 2 et 8 de la CEDH, tels qu'incorporés dans la loi de 2003 sur la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a estimé que le fait qu'An Bord Pleanála n'ait pas pris en considération les objectifs climatiques nationaux constituait une violation à la fois de ses obligations légales et des obligations positives de l'État en vertu de l'article 8 de la CEDH, citant l'affaire KlimaSeniorinnen à l'appui. En tout cas, si l'affaire Coolglass marque un tournant vers une approche plus axée sur les droits, elle reste une exception dans le domaine des litiges climatiques en Irlande, d'autant plus que l'affaire est pendante devant la Cour suprême. Les tribunaux irlandais n'ont pas encore adopté la doctrine plus large de la qualité pour agir et les normes plus strictes en matière de justiciabilité de la jurisprudence KlimaSeniorinnen.

De son côté la jurisprudence des tribunaux **lituaniens** a des similitudes mais aussi des divergences par rapport l'affaire Verein Klimaseniorinnen Schweiz c. Suisse. Similitudes : Les tribunaux lituaniens et la CEDH reconnaissent tous deux l'importance du changement climatique en tant que problème majeur ayant des implications profondes pour les droits de l'homme et la protection de l'environnement. Dans l'affaire Verein Klimaseniorinnen Schweiz, la CEDH a souligné l'obligation positive de l'État de protéger l'environnement, en particulier lorsqu'il existe des menaces pour les droits de l'homme, tels que le droit à la vie (article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme) et le droit à la vie privée (article 8 de la CEDH). De même, les tribunaux lituaniens considèrent la protection de l'environnement comme une valeur constitutionnelle essentielle et s'y réfèrent lorsqu'ils mettent en balance les intérêts privés et les intérêts publics et écologiques. Divergences : Dans l'affaire Verein Klimaseniorinnen Schweiz, la CEDH a joué un rôle actif en affirmant que le changement climatique constitue une menace grave pour les droits de l'homme et que les États doivent faire davantage pour y remédier d'une manière qui ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux groupes vulnérables. La CEDH a élargi son interprétation des droits de l'homme afin d'exiger des États qu'ils prennent des mesures plus énergiques en matière de changement climatique. Les tribunaux lituaniens n'ont pas encore accepté un lien aussi direct entre le changement climatique

et des obligations de l'Etat en matière de droits humains. Il est vrai que les juridictions lituaniennes n'ont pas encore été saisi d'une affaire où les obligations positives en vertu du droit des droits humains (comme dans l'affaire Verein Klimaseniorinnen Schweiz) seraient la question centrale.

En ce qui concerne la jurisprudence **Française**, elle est intervenue avant celle de la CEDH, mais y est pleinement conforme. En effet, le juge administratif a cherché à développer une méthode originale de contrôle qui tient à la fois compte de la nécessité de vérifier que la gouvernance climatique national mise en place est susceptible de permettre d'atteindre les objectifs fixés pour la France par le législateur européen et national (du fait de la pollution durable que constitue les émissions de GES), sans que le juge ne se substitue, dans le choix des voies et moyens, à la marge d'appréciation qui doit rester à la main des pouvoirs publics.-