

L'environnement: les citoyens, le droit, les juges
Colloque organisé par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat
Vendredi 21 mai 2021

Table ronde n°2: Le juge de la protection de l'environnement : un juge global?
Thématique n°3 : l'effectivité de la solution juridictionnelle

Intervention: Dineke de Groot,
présidente Hoge Raad der Nederlanden, professeure Vrije Universiteit Amsterdam

Introduction

Dans mon intervention, je voudrais tracer quelques lignes directrices d'une perspective néerlandaise sur le thème de cette table ronde, le juge de la protection de l'environnement, plus précisément l'effectivité de la solution juridictionnelle. Il est mon intention de vous expliquer que le juge indépendant se trouve ici dans un contexte juridique très complexe et qu'il n'est pas dans la position de mettre à l'ordre du jour ce que sera l'effectivité d'une solution juridictionnelle. C'est finalement l'ordre juridique national et international dans son ensemble qui déterminera l'effectivité de la solution juridictionnelle.

Obligation fondamentale du juge

Aux Pays-Bas, le juge est dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle en principe obligé de se saisir de l'affaire qui lui est attribuée. Ce n'est donc pas l'effectivité éventuellement supposée de la solution juridictionnelle qui pourrait empêcher le juge de donner un jugement sous l'angle procédural et matériel.

Le droit de l'environnement

Un domaine sous le nom de droit de l'environnement existe aux Pays-Bas depuis plus ou moins la fin des années soixante. Il y a une Revue pour l'environnement et le droit depuis le début des années soixante-dix. L'Association pour le droit de l'environnement existe depuis 1982. La Revue et l'Association constituent une plateforme multidisciplinaire pour l'examen et le discours sur le droit de l'environnement, en plus des revues similaires plus récentes.

Initialement, l'attention dans le droit de l'environnement s'est principalement portée sur la législation concernant la gestion de l'eau et de la qualité de l'air. Le système du droit de l'environnement consistait au début en un régime d'autorisations, plus tard surtout en un régime basé sur des notifications obligatoires, toujours accompagné par des procédures administratives et pénales pour la protection juridique et l'application de la législation par l'exécutif. La répression administrative était une responsabilité décentralisée et a mal fonctionné pendant des décennies. La surveillance et l'application de la législation environnementale étaient insuffisantes.¹ À l'époque, le recours en justice était très limité.

¹ Lex Michiels, Veertig jaar milieurecht: enkele algemene thema's, Milieu en Recht 2013/65; Michael Faure, Milieurecht, in: Catrien Bijleveld e.a., Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2020, p. 611-642.

Surtout l'effectivité des pouvoirs législatif et exécutif était un thème dans le droit de l'environnement, plutôt que l'effectivité d'une solution juridictionnelle.

À la suite de la grande catastrophe pyrotechnique du 13 mai 2000 qui a ravagé tout un quartier de la ville néerlandaise de Enschede, l'attention pour la nécessité d'une surveillance adéquate et du respect du droit s'est accrue. Cependant, la surveillance par les pouvoirs publics est de façon décentralisée et limitée, en droit administratif et pénal. Les citoyens et les entreprises eux-mêmes sont responsables du respect de toutes les exigences réglementaires, jusqu'à démonstration du contraire. Surtout des groupes d'intérêt ont essayé de lutter contre des citoyens et entreprises qui sont supposés ne pas respecter le droit de l'environnement. Des groupes d'intérêt ont exercé leur droit d'initier des procédures judiciaires devant les tribunaux administratifs. Dans le droit de l'environnement pénal une division nationale du Ministère Public s'occupait (et s'occupe) des enquêtes et poursuites concernant des délits environnementaux. L'effectivité du droit de l'environnement pénal est garantie dans la mesure où l'exécutif est généralement obligé d'exécuter la condamnation pénale.

Le droit climatique

En même temps le droit de l'environnement européen et le droit international se sont développés. Ils ont largement influencé le droit national. Ainsi, le droit climatique est devenu une partie essentielle du droit de l'environnement.

Le rappel au droit civil

En 2007 l'Association pour le droit de l'environnement a fêté son 25ème anniversaire avec une conférence sur le changement climatique et le rôle du droit de l'environnement. À cette occasion on a constaté, en bref, qu'il manquait des mesures juridiques nationales suffisantes dans l'intérêt du climat et que la situation climatique globale était préoccupante. Un thème central pendant cette conférence était constitué par les possibilités du droit civil à établir l'existence d'une responsabilité civile du gouvernement ou des entreprises.

Un exposé juridique approfondi pendant cette conférence² contient déjà beaucoup d'arguments qui ont été utilisés plus tard dans le cas de la Fondation Urgenda contre l'État néerlandais, le cas qui a commencé à la Cour de la Haye six ans plus tard, en 2013. La Fondation Urgenda a demandé notamment une injonction de faire concernant la réduction par l'activité de l'État de l'émission de gaz à effet de serre. Comme on le sait, en ce sens la Cour en première instance lui a donné raison. Une telle action est possible dans le droit civil néerlandais s'il existe une obligation de droit envers une partie, s'il est plausible que la partie adverse ne se conformera pas volontairement à cette obligation et si la partie a intérêt à son action.

Selon la condamnation, l'État doit faire en sorte de réduire le volume d'émissions néerlandaises annuelles des gaz à effet de serre de telle façon que ce volume est diminué

² J. Spier, *Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor klimaatverandering, doemscenario's voor onverantwoordelijke bedrijven en overheden*, in: J.H.G. van den Broek e.a., *Klimaatverandering en de rol van het milieurecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 39-45.

avec au moins 25% à la fin de 2020 comparé au niveau en 1990.³ En 2018, la Cour d'Appel a confirmé cette condamnation,⁴ bien que pour d'autres raisons juridiques qu'en première instance. En 2019, la Cour de Cassation des Pays-Bas a confirmé le jugement de la Cour d'Appel.⁵

L'effectivité de la solution juridictionnelle

Dans ces trois jugements on peut percevoir des arguments des parties concernant l'effectivité de la solution juridictionnelle.⁶ Par exemple, l'État a soulevé que le droit européen sur la réduction d'émission de gaz à effet de serre dit de façon implicite qu'une diminution nationale renforcée serait insensée,⁷ ou que les mesures prises pour l'adaptation signifient que la nécessité d'atteindre une certaine réduction de l'émission de gaz à effet de serre a diminué. Les juges ont rejeté ces arguments. La Cour d'Appel a constaté en faits que l'État n'a pas suffisamment motivé que la réduction demandée (au moins 25% en 2020) serait pour l'État une charge impossible ou disproportionnée.

Est-il possible de prévoir l'effectivité du devoir de diligence qui est exprimé lors des jugements dans le cas de la Fondation Urgenda contre l'État néerlandais? Je pense que c'est l'avenir qui donnera la réponse. Néanmoins, on peut déjà imaginer des domaines juridiques dans lesquelles des questions de suivi seront soulevées. Je voudrais terminer mon intervention en mentionnant quatre exemples brefs.

Pour commencer, une question suivante est depuis 2019 pendante devant la Cour de la Haye en première instance.⁸ Une entreprise, peut-elle aussi être tenue responsable concernant le changement climatique? On verra ce que cette procédure apportera.

Ensuite, la cohérence du droit climatique à l'échelle européenne et à l'échelle nationale sera une préoccupation fondamentale et assez complexe.

Troisièmement, le rôle du droit pénal dans le droit climatique reste jusqu'alors marginal. Récemment, le gouvernement néerlandais n'a pas embrassé l'idée de contribuer activement à l'incrimination d'écocide à l'échelle internationale, à la suite d'une note sur ce thème par un parlementaire.⁹

Finalement, le jugement civil aux Pays-Bas sur le devoir de diligence a laissé la décision sur les mesures à prendre à l'État lui-même.¹⁰ Ce devoir de diligence peut donner

³ Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, [ECLI:NL:RBDHA:2015:7145](#).

⁴ Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, [ECLI:NL:GHDHA:2018:2591](#).

⁵ Hoge Raad 20 december 2019, [ECLI:NL:HR:2019:2006](#), aussi disponible en [anglais](#).

⁶ Sur ces arguments par exemple: Marjan Peeters, Europees klimaatrecht en nationale beleidsruimte, Nederlands Juristenblad 28 november 2014, afl. 41, p. 2924; Marjan Peeters, De betekenis van het EU-klimaatrecht voor Nederland: verplichte emissiereducties in 2030 als stap op weg naar een klimaatneutrale Unie in 2050, in: Chris Backes, Edward Brans & Herman Kasper Gilissen, 2030: Het juridisch instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2020, p. 275-298.

⁷ Voir également Bundesverfassungsgericht 24 mars 2021, BvR 2656/18, p. 203.

⁸ Rechtbank Den Haag, zaaknummer C-09-571932-HA ZA 19-379. Voir également E.R. de Jong, Klimaataansprakelijkheid van private ondernemingen, Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht 2021/1.

⁹ Lettre de 26 avril 2021 au présidente du Parlement, du ministre d'affaires étrangères et du ministre du commerce étranger et coopération au développement, Kamerstukken II 2020/2021, 35690, nr. 3.

¹⁰ Voir également: T.R. Bleeker, Over klimaatverplichtingen en beleidsvrijheid in coronatijd: Greenpeace tegen Nederland, in: Tijdschrift voor Milieu en Recht 2021/2, sur le jugement Rechtbank Den Haag 9 december 2020, [ECLI:NL:RBDHA:2020:12440](#).

aux autorités de l'administration un motif pour proposer plus de décisions qui peuvent favoriser la transition énergétique vers une croissance verte. En parallèle, cependant, le droit administratif ne promeut pas la concrétisation du devoir de diligence en décisions administratives individuelles contre un citoyen ou une entreprise concernant ses obligations à la réduction d'émission de gaz à effet de serre. Il est probablement difficile de déterminer quelle prestation concrète doit être fournie par l'objet de la décision administrative individuelle aux fins d'assurer le but total de la réduction. Et la compétence du juge administratif est limitée à l'examen des décisions concrètes. De plus, le rôle du juge administratif dépend aussi du degré de la surveillance par l'exécutif, comme déjà mentionné. Il est prévisible, de ce fait, qu'aux Pays-Bas, la praticabilité des décisions judiciaires dans le droit climatique sera être influencé par l'application du droit civil et du droit administratif conjointement.¹¹

¹¹ A.G. Castermans en W.Th. Nuninga, Urgenda als civielrechtelijk geschil, *Maandblad voor Vermogensrecht* 2020/12, p. 430-438; Ben Schueler, Wat betekent het Urgenda-arrest voor de bestuursrechter?, in: Chris Backes, Edward Brans & Herman Kasper Gilissen, *2030: Het juridisch instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2020, p. 61-77.